

蕾奥城市观察

RAY-OUT'S OBSERVATION

而立之考

聚焦 深圳经济特区

扩容

创刊寄语

认识城市，并以专业视角解读城市，是城市规划师的一项必修课。但是，在现行的城市规划理论、教学和实践，往往把城市按照现象学和统计学方法进行物质形态方面的概括和分类，再套用回具体的城市和片区进行规划，规划的结果也是一张静态的终极蓝图，忽略了城市发展过程中主体、手段、政策、经济社会运行的过程和影响，甚至忽略制度变革和产业变革对城市发展的长远影响，以当前的状态推及未来，导致规划脱离于现实或者落后于发展。

深圳番禺城市规划设计咨询有限公司（以下简称“番禺规划”），尽管是成立于2008年的新规划力量，但番禺骨干团队多年从事深圳城市发展研究、规划制度改革设计和从总体规划到专项规划再到详细蓝图的多层次规划，近十年来又在全国许多城市开展规划的专业服务，拥有丰富的现行规划经验，并在跟踪规划实施的过程中一直反思规划的弊端。因此，番禺规划成立之初就确定以“行动规划”作为创新和发展的主要导向，在许多城市百余项目的实践中不断探索，收到了比较明显的效果，也初步形成了行动规划“谋划+规划+策划+计划”的理论和方法，其中的基础与关键点就是：鲜活地正确认识我们所要规划的对象——城市、系统、地区和建设项目！

“番禺城市观察”，就是番禺规划试图打破规划师僵化概括城市、忽视发展过程的传统束缚，站在历史、人文、政治、经济和环境大视角，更加客观地认识城市的一部分。我们会从不定期到定期，每期选择一两个题目为切入点，多侧面探讨城市的要素和功能，逐步积累；我们会从内部走向外部，借番禺研究人员之拙笔，汇各方面专家之智慧，客观地反映不同观点；我们会从自身努力到倡导同道，大家一起深入探讨，为规划行业的持续发展贡献微薄之力。



特区扩容，对于原特区线内高度发展、线外基本建满的深圳来讲，更偏重于特区一体化，在形态上是城市一体化。其实规划当局早就按一体化处理内外问题，但习惯性地按照传统规划理念和机制聚焦功能和空间格局，收效不显。特区“内”“外”发展建设的本质差异，在于国家法律的政策和管治体系中的城乡二元机制，原特区外犹如国内大城市周边“城市结合部”，处于城乡二元制度混合建设区域，具有普遍意义。其特殊性一是因深圳发展迅猛，该混合建设区建设强度更大，二是因为与特区（主城）之间有一条边界管理线而更加明显。因此，认识并规划深圳城市一体化，要从政策和机制一体化入手。

2010年7月1日，而立之年的深圳经济特区迎来了发展史上的又一个里程碑：自这一天起，深圳经济特区范围从原来的福田、罗湖、南山、盐田四区延伸到全市，特区面积从327.5平方公里扩大至1952.8平方公里，深圳发展迈进了“大特区”时代。同日，101项特区法规开始适用于特区外，“一市两法”率先破题。

拦腰一条“二线”铁丝网，将本就狭小的深圳分成“特区内”和“特区外”。特区内是高楼林立的现代城市，特区外则是非城非村的脏、乱、差大工地。“关内欧洲，关外非洲”、“宁要特区一张床，不要关外一套房”等等，形象道出了关内关外的显著差异。在30年的快速发展过程中，二元形态的格局为城市最初发展博取了红利，但也随之造成了巨大的负面效应，已成为城市今后发展的最大隐忧。

“一市两制”导致的二元形态不会随着一纸批文消除，对于深圳来说，即便解决了法规适用性的问题，空间扩容也还只是一个开始。如何用好扩容批文所带来的丰富资源，激发进一步改革创新的活力？如何把握新一轮产业升级的脉搏，在做好中低端产业转移的同时避免产业空心化？如何在新的建设开发高潮涌现之际预防盲目的旧改演变成资本的盛宴？随着特区盘子的增大，深圳的空间发展模式、城市治理模式、区域合作模式在思路、在手段上是否存在做出相应调整与改进的必要？实现“三十而立”的经济特区的下一步能否走上预想的道路，“改革”仍是核心议题。我们尝试带着问题去思考这一话题。

目录 CONTENT

本期访谈专家

08 “二线关”的前世今生

拦腰一条“二线”铁丝网，将本就狭小的深圳分成“特区内”和“特区外”。最初是什么原因导致设立了“二线关”？30年来围绕着“二线关”的废存之争是如何产生和进行的？要想透视深圳经济特区扩容的意义，就得先知晓“二线关”的前世今生……

12 特区扩容：30周年的大礼包？

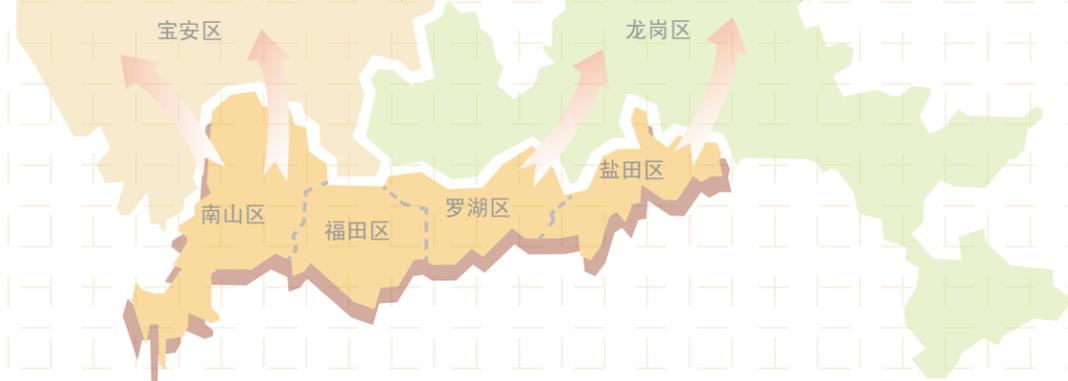
有人说特区扩容是30周年的大礼包，也有人说特区扩容是一场补办的婚礼，还有人说特区扩容根本就是鸡肋。让我们跟随十余位多年来持续关注和研究深圳的专家们的视角，去观察特区扩容所处的时代环境，解读特区扩容所带来的发展机遇，思考特区扩容后的发展出路。

20 腾笼换鸟的困局 ——特区扩容后的产业升级转型之路

30年的今天，是深圳产业结构转型的一个新的起点。以国际化大都市的视野来看，未来深圳产业发展面临的不仅是产业类型和效益的提升，而是产业结构由工业经济向服务经济的升级，是以城市化带动工业化。这个过程，也是整个城市社会文化体制改革转型的过程，是从点状发展到区域经济体壮大共同推进的过程，在这个发展洪流之中，需要发挥政府和市场共同的智慧和努力。

26 旧改：资本的盛宴？

从某种意义上讲，现阶段深圳城市更新办法的创新是一种“帕累托改进”，调动了原村民的主动性，可令不少历史遗留问题迎刃而解。但是，从全社会的角度来看，中国当前的市场经济改革已经趋近于“帕累托最优”。比如从大冲村的拆迁中我们既可以看到一批千万富翁、亿万富翁的诞生，同时也会看到大量租住在大冲村内的白领们被迫迁移到交通更远、房租更贵的地区去。



32 一体化的空间模式 ——新城模式VS圈层模式

深圳的成长是人类城市发展史上的奇迹，在短短的30年时间里，从一个只有2万多人的边陲小镇，成长为一个在国家经济中具有举足轻重意义的特大城市；深圳的城市空间结构也是一个奇迹，原本规划容纳400万人的带状组团结构竟然装下了近千万人口。随着二线的撤除，未来深圳的城市空间结构又将如何演化？是重点打造四大新城，以点带面，还是强化内核，逐层推进？是做好“星星”，还是做大“月亮”？

39 踟蹰“深水区” ——刍议大特区的城市治理模式改革

2009年的《深圳市综合配套改革总体方案》中就将行政管理体制改革列为深圳综合配套改革的重中之重，以发挥深圳特区“对国家深化改革、扩大开放的重大举措先行先试”的作用。其实，早在数年前，深圳就已悄然开始了“大部制和行政三分”、“一级政府三级管理”的实验探索。那么深圳在改革“深水区”的表现如何，未来的方向在哪里？

43 大特区背景下的区域一体化

区域一体化是推动破除空间瓶颈的有利途径。近些年来，深港一体化、前海、深莞惠一体化成为有关深圳参与区域合作的热门词汇。特区扩容之后，无疑能使深圳拥有更大更统一的体量参与到区域一体化中。且看来自各地的专家们在大特区背景下对这些热门词是如何解读的。

篇尾语：昔日的成就不是今天的光环



主办：深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司
主编：王富海
副主编：钱征寒
编辑：曾祥坤、张源、王芬芳
电话：0755-83949689
传真：0755-83949689
网址：www.lay-out.com.cn
电邮：observation@lay-out.com.cn
地址：深圳市福田区深南大道香蜜湖度假村内主楼三楼
邮编：518040
承制：深圳市巅峰同翔广告有限公司

Published By: Shenzhen LAY-OUT Planning Consultant Ltd.
Chief Editor: WANG Fuhai
Deputy Chief Editor: QIAN Zhenghan
Editor: ZENG Xiangkun, ZHANG Yuan, WANG Fenfang
Tel: 0755-83949689
Fax: 0755-83949689
URL: www.lay-out.com.cn
Email: observation@lay-out.com.cn
Address: Main Building, Xiangmihu Vacational Village, Shennan Road, Futian, Shenzhen
Postcode: 518040
Design&Print: Tobest-Partner www.tobest.cn



马敬仁

博士，深圳大学管理学院公共管理系教授。兼任全国政协深圳研究基地研究员、中国行政管理学会常务理事、广东省行政管理学会学术顾问、深圳市人大常委会经济工委委员等。主要研究领域为政治学理论、公共管理。



李贵才

教授，博导，北京大学深圳研究生院副院长，城市规划与设计学院院长，规划设计研究中心主任，1992年北京学博士，主要从事城市与区域规划、土地科学、景观生态学等研究，先后主持参加《深圳市城市总体规划（1996—2010）》、《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》、《深圳市土地利用与保护“十一五”规划》等重大横向课题60余项以及多项国家级纵向课题。

邓永成

英国剑桥大学博士，香港浸会大学地理系教授，主要研究领域为规划理论、社会主义下的城市规划、港深穗沪京等地的城市规划。现任 Human Geography: A New Radical Journal、Environment and Planning D: Society and Space、International Journal of Urban and Regional Research 等期刊编委，ICGC 指导委员会委员。



吕斌

教授，博导，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系主任，北京大学城市规划设计中心主任，北京大学发展规划部副部长，中国区域科学协会常务理事，中国城市规划学会常务理事，中国城市规划学会城市设计专业委员会副主任委员，住宅与城乡建设部城乡规划专家委员会委员。主要研究领域为城市与区域规划。



牛慧恩

深圳大学建筑与城市规划学院教授，注册规划师，1994年获得英国纽卡斯尔大学城乡规划系博士学位，2004年深圳市政府特殊津贴专家，2009年深圳市地方级领军人才，第八届全国青联委员；曾任兰州大学地理科学系人文地理教研室主任、副系主任，深圳市城市规划设计研究院副总规划师、规划研究所所长，深圳市城市规划设计发展研究中心专职副总规划师。多年来致力于区域和城市规划、现代物流、工业布局、人口规模预测、系统动力学模型等研究领域，在国内外公开发表论文60余篇。



刘鲁鱼

经济学博士，综合开发研究院研究与咨询部副部长，企业与市场研究中心主任，深圳市人大代表，深圳市人大计划预算委员会委员，广东省人民政府发展研究中心特邀研究员，上市公司独立董事。主要研究领域为商业经济、公司治理。



阴劼

北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院副教授，硕士生导师，日本大阪大学工学博士，主要研究方向是城市规划理论与方法、城市历史文化环境的保护与再生、东亚城市发展史、城市规划中的调查与分析方法、城市更新研究等。



杨汝万

城市研究顾问有限公司董事，深圳市社会科学院顾问，国际欧亚科学院院士，香港中央政策组泛珠三角研究小组主席，英国皇家地理学会前会长，北京大学等多家国内高校客座教授。



宋劲松

广东省政协委员，广东省城市发展研究中心主任，广东省城乡规划设计研究院副院长，广东省城市规划协会常务副秘书长，教授级高级规划师，担任广东省及多个地区城市规划发展顾问，曾参与《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》等多项重大课题。



钟坚

法学博士、经济学教授、博士生导师。现为深圳大学中国经济特区研究中心主任、深圳大学经济学院党委书记、享受政府特殊津贴专家、广东省高校“千百十工程”省级培养对象。



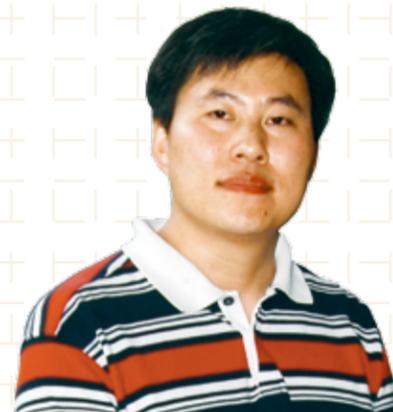
张京祥

南京大学建筑与城市规划学院副院长，南京大学城市规划设计研究院院长，教授、博士生导师。兼任中国城市规划学会理事，中国城市规划学会城市经济与区域规划学术委员会委员，中国城市规划学会学术工作委员会委员，中国地理学会城市地理专业委员会委员。



袁奇峰

中山大学地理科学与规划学院教授、博导；全国高校城市规划学科专业教学指导委员会委员；中国城市规划学会学术工作委员会、青年工作委员会委员；广东经济体制改革研究会常务理事；广州市人民政府决策咨询专家；广州市城市规划委员会发展策略委员会委员；广州市规划院顾问总规划师；佛山市政府咨询专家、佛山市规划委员会委员。擅长于决策型、研究型的城市发展战略研究、区域与地区发展策略研究、大尺度的城市设计等。



陈振光

先后毕业于香港中文大学、英国伦敦经济学院，1989年获英国牛津大学博士学位。英国皇家城市规划学会会员，英国皇家地理学会会员，中国地理学会会员，中国城市规划学会区域规划学术委员会委员，香港地理学会理事长（1999-2001），香港商场管理学会荣誉会员，澳门城市规划学会创会会员及监理事。现任香港大学建筑学院副院长，城市规划与设计系副教授，博士生导师。从事城市、区域发展及规划的教学和研究工作。



童昕

北京大学城市与环境学院副教授，中国地理学会会员，国际产业生态学会会员。研究方向为工业地理与工业生态学，近期的研究兴趣为地方制度与绿色创新之间的关系，实证研究主要集中在电子信息制造业领域，具体包括绿色制造技术、绿色供应链管理、逆向物流与逆向制造、延伸生产者责任等，此外也关注地方产业共生系统、生态工业园区规划等在中国的实践进展。



金城（金心异）

真名张红桥，笔名金城，网名金心异。著名媒体人，2003年起以“因特虎三剑客”而备受关注，先后供职于证券时报、南方周末、21世纪经济报道，现任深圳市深商研究会秘书长，深圳政协委员，“民间版深圳蓝皮书”主编，中国致公党深圳市委委员。



谭刚

博士，研究员，政府特殊津贴专家，深圳市委党校（社会主义学院）副院长，省政协委员，市政协常委，深圳市决策咨询委员会委员，深圳市城市规划委员会委员。主要研究领域为区域经济合作与发展、城市经济和房地产经济。主持多项课题调研，发表学术论文上百篇，出版多部著述。侧重分析改革开放过程中的重大现实经济问题，重点研究经济特区与港澳台及华南地区的经济发展与合作，参与多项决策咨询、评审工作。



"二线关"的前世今生

早年间讨论改革开放的利弊时曾有这样一个妙喻：改革开放就好比是打开了窗子，放入新鲜空气的同时难免也会飞入些苍蝇蚊子，所以还要安上一面纱窗。那么对于中国改革开放以来的第一个经济特区——深圳而言，横亘于特区边界线上、已历二十九个春秋的“二线关”便是它最具时代特色的一道“纱窗”。

特区屏障（1982-1997）

尽管在今天的网络上“拆撤二线关”的呼声甚嚣尘上，可当年立这道线的时候更是颇费波折。上世纪70年代末广东已得改革开放的风气之先。早在1978年，珠三角的宝安、东莞、顺德等地就已经引进了不少“三来一补”企业。广东省委根据广东毗邻港澳、华侨众多这一特点，并研究了亚洲“四小龙”经济腾飞的成功经验，在进行大量实地调研后酝酿出建立大规模出口基地的设想。然而，1979年春时任广东省第一书记习仲勋向中央建议广东建一批“贸易合作区”时，立刻遭到一位副总理的反对。他认为，广东如果这样搞，就得在广东省境上拉起一条7000公里长的铁丝网，以防资本主义的东西内溢。这样一道难题反而给了中央和深圳的改革者以启

延伸阅读
三来一补
 “三来一补”是指来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易，是中国大陆在改革开放初期尝试性地创立的一种企业贸易形式。
贸易合作区
 最初是叫“加工出口区”，因为跟台湾的名称一样故拟叫“自由贸易区”，但怕被认为是搞资本主义又改成“贸易出口区”，可是又不像，所以在向中央建议时暂定名为“贸易合作区”。直到获得邓小平同志的支持后才定名为“经济特区”，以与“政治特区”相区别。

发，“逆向思维”导致了二线关的诞生。

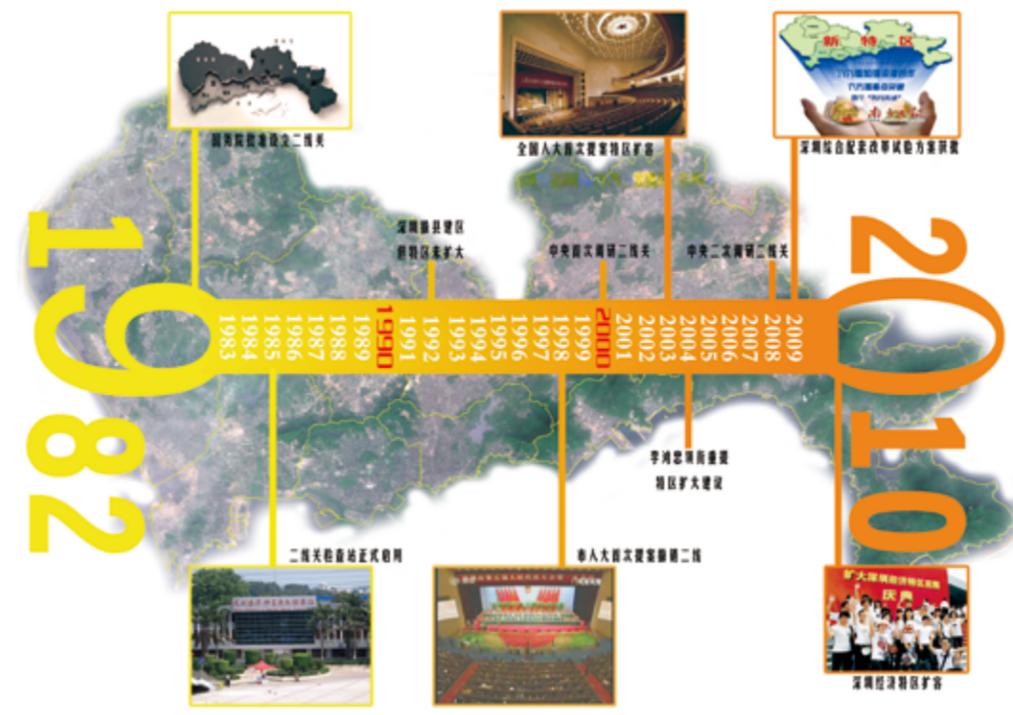
当然，“二线关”是个俗称。一般认为，“二线”是相对深港边境27.5公里的“一线”而言。但实际上“二线”是指“深圳经济特区管理线”和“边境管理线”，以及在这二线基础上沿边防巡逻公路用铁丝网拉起的“隔离线”。通常人们说的“二线”其实是这条看得见的“隔离线”。而“关”的由来，则是指“线”上所设的各检查站了。

二线关于1982年6月划定，经8000多名建设者的辛勤劳动，于1985年3月正式交付使用。它的建设过程也体现了那个时代的“深圳速度”：原要求进行半年的现场勘测，仅用20天就完成了；原要求3年建好的关口，只用了两年半就交付使用；中央、广东省、深圳市三方共投资1.38个亿，比原计划节省了250万元。二线关西起南头安乐村，东至梅沙背仔角海边，沿途以花岗岩铺设的巡逻公路及高2.8米的铁丝网分隔，并设置照明、通讯、供水等设施，全长84.6公里。最初设南头、同乐、白芒、梅林、布吉、沙湾、盐田、溪涌、背仔角9个检查站及多个供当地农民出入的耕作口，2007年为缓解已有关口的交通压力又增设了沿江、新城、福龙、留仙、南坪、清平、盐排7个联检站。1986年2月22日广东省六届人大通过了《深圳经济特区与内地之间人员往来管理规定》，同年3月，深圳市人民政府出台了《深圳经济特区与内地之间人员往来管理规定实施细则》，进一步规范特区管理线的日常工作。前往深圳的内地人必经二线关，凭《中华人民共和国边境地区通行证》和居民身份证通过。

事实证明，对于彼时尚处于襁褓之中的深圳而言，“二线关”如同摇篮四周的护栏一般发挥着屏障和过滤的



二线关西起南头安乐村，东至梅沙背仔角海边，最初设南头、同乐、白芒、梅林、布吉、沙湾、盐田、溪涌、背仔角9个检查站。



作用。从政治上考虑，保证特区的改革不冲击内地，缓和内地对改革试验的不理解，同时缓解深港“一线”的治安压力。从经济上安排，建立特区与非特区分界线后，凡经批准进口供特区使用的生产资料和消费资料，除烟、酒按最低税率减半征税，少量物品照章征税外，其它均免征关税。特区运往内地的货物、物品，则按一般进口的规定征税。从而突显特区的政策优势，形成特区内前后店后厂、互相补益的发展模式。

废存之争（1998-2009）

二线关在建设之初就颇多争议，而到1997年香港回归，外部形势发生重大转变之后，政协委员们开始以提案形式质疑二线关。

1998年，深圳政协委员郁万钧、陈锡添首次递交

提案，建议要重新审议二线存在的必要性，提出将二线后移，只在通往东莞、惠州等交通要道设卡检查，不设围网，放宽《边防证》的发放。

2000年2月，学者朱建国在网上发表的《“深圳柏林墙”何时撤》一文引起广泛关注。同年深圳政协三届一次会议上，王富海、李贵才等委员向大会提交了5份关于特区二线关问题的提案。这些委员力陈二线关存在的种种弊端：如关内外楼价差别太大，造成土地资源浪费；线上周边管理混乱，易滋生腐败等。因此“拆除‘二线关’势在必行”。

2000年6月25日，以国务院体改办特区司负责人为组长的“深圳二线北移调研组”来到深圳。经过一周的调研，结论是：“深圳经济特区管理线并不影响深圳的经济发展……深圳经济特区管理线暂不能撤，政治意义大于经济利益。香港回归后，要继续维护香港的繁荣与稳定，减

二线关各检查站基本情况

序号	名称	通道	附近主要道路
1	南头	宝安新安—南山南头	107国道、北环、深南大道
2	同乐	宝安新安—南山南头	广深高速
3	白芒	宝安石岩—南山西丽	松白公路、沙河西路
4	梅林	宝安民治—福田梅林	梅观高速、南坪快速、梅龙路
5	布吉	龙岗布吉—罗湖	205国道、深惠路、布吉路
6	沙湾	龙岗—罗湖	丹沙路、布沙路、沙湾路
7	盐田	龙岗—盐田	北山道
8	溪涌	龙岗—盐田	盐坝高速
9	背仔角	龙岗—盐田	360省道、深葵公路



特区内因发展模式和建设机制差异而导致的二元形态，从这些不经意摄得的照片中，便可体会得如此强烈。

轻一线的压力，二线是最好的屏障。”

2003年1月，深圳人大代表林娜首次将“撤除二线”的提案带入省人大会议。是年3月的全国两会上，深圳九名人大代表向全国人大提案，建议将宝安、龙岗划入特区范围管辖，从根本上解决“一市两法”问题。尤其是原深圳市委书记厉有为炮轰二线关每年经费高达几千万元，力主撤关。

2004年3月十届全国人大二次会议上，时任深圳市市长的李鸿忠领衔重提特区扩大建议，60人联署。

2008年1月，国务院调查组再赴深圳调查二线关。据称结论为2017年香港“普选”前“10年之内不撤销”二线关。

在充满争议的这一段时期内，深圳市的产业发展已经历了一次大的转型。继1992年党的十四大以后，社会主义市场经济体制作为中国体制改革的目标模式被确定下来，开始推向全国，对外开放也进入了全方位、规范化的发展阶段。各种地区优惠政策开始逐渐取消，深圳原有的改革试验场和对外开放窗口的地位逐渐削弱。在这种形势下，深圳提出了“第二次创业”的口号。在这一轮的产业升级中，大量“三来一补”企业迁出深圳，同时高新技术产业和第三产业中的物流和现代服务业也得到了长足的发展，基本上形成以计算机及其软件、微电子及基础元器件、医疗器械、通讯、生物工程、视听产品、新材料等为主的高新技术产业群。产业发展模式的打破与重建使得“二线关”在经济发展上的

作用也随着“特区优势”而逐渐消亡。

10余年的废存之争本质上是在发展形势的变迁中，不同主体对深圳的角色转变和城市生活存在着不同的感知和思考所造成。早在划定经济特区管理线的那一刻起，特区内和特区外就注定要唱一出“双城记”。由于产业结构、城市规划、法律体系等等的不同，特区内、外于短短不到30年间在城市风貌、公共服务、生态环境、精神面貌等方面面的差距被急速地拉大。二线关的存在是这种内外差距的现实图腾。它让普通民众看到了交通堵塞、出入查证、收入差距等种种生活上的不便和不平，让规划管理者看到了“一市两法”、发展水平不均对深圳健康持续发展的制约，也让国家层面的决策者看到了它对香港繁荣稳定和培育深港自由贸易区的保护作用。

内外合一（2010-）

2010年5月，国务院关于扩大深圳经济特区范围的批复中“暂时保留现有的特区管理线”，令人们对完成历史使命的“二线关”的去向留下无限遐想。不过城市建设和管理者们的当务之急却是尽快找到对现今“二线关”导致的各项问题的根治之策。

经过30年的发展，深圳已经变成了一座现代化大城市，但由于“二线关”的存在，城市的集聚效应和辐射效应均受到一定程度的影响，难以发挥中心城市的应有作用。从现实的情况看，“二线关”的存在还构成了对城市

资源综合利用的影响，无形中增加了人流、物流的成本，制约城市的规划、产业布局 and 交通布局，令规划部门难以施展手脚，形成了特区内过度开发、特区外开发不足的“二元化”失衡现象。

此外饶有趣味的是，由于当年“二线关”的铁丝网和巡逻路线设置并非与特区行政边界完全重合，从而产生了不少“插花地”。譬如南头检查站旁的安乐社区，地理上属宝安区境内，行政上归南山区管辖，在特区扩容之前几乎就是“三不管”地区。好在随着特区范围扩大到全市，这些“插花地”也迎来了更好的发展机遇。

结语

拦腰一条“二线”铁丝网，将本就狭小的深圳分成“特区内”和“特区外”。特区内围城打造“顶端优势”，特区外筑浅池以养小鱼杂鱼形成“成本红利”。两者互为条件二十余年，使深圳迅速跻身巨型城市行列，却又只能称为面积最小、空间殆尽的巨型城市！特区内因发展模式和建设机制差异而导致的二元形态，其正效应正逐步消除，演化为特区内持续加密的“滞胀”和特区外积重难返的“惯性低效”，终于成为深圳产业发展和生活改善的最主要制约条件。随着深圳经济特区的扩容，“二线关”正逐渐淡出人们的视野，成为深圳三十年历史的一道背影。



特区扩容： 三十周年的大礼包？



2010年7月1日是深圳经济特区的正式扩容之日。但不少市民们当天似乎并没感觉到与往日有丝毫的不同，甚至有些人是在一大早边挤公交、边看移动电视才得知这一重大消息的。更有趣的是，宝安、龙岗的一些网友大声抱怨：还没感觉出扩容的好处呢，怎么先要“享受”跟特区一样的“高额”交通罚款呢？！在一番广泛的报道和热烈的讨论之中，有人将扩容比作一份30周年的大礼包，也有人将扩容称为一场补办的婚礼，还有人甚至直接将扩容视为鸡肋。不过，在走访了10余名多年来持续关注和研究深圳的专家学者后，他们的观察、解读和思考告诉我们，特区扩容恐怕更是抛给这座刚刚步入而立之年的城市的一道必答题，不论怎样去破题和承接都将带来极其深远的影响。

观察

特区扩容无疑将成为深圳城市历史上极其浓重的一笔，不单是因为扩容本身，更是因为它所遭遇的这个时代。所以把握住时代的脉搏，看清楚扩容的意义，最好的办法就是先审视自己，再放眼全局，最后听听邻居们的看法。

自我审视，卅年一出“双城记”

当你沿着深南路为这条景观大道的磅礴与繁华而赞叹时，恐怕很难想象常年改造的深惠路边暗藏着多少暗井与断头路；当你流连于万象城、海岸城感受着缤纷多彩的夜生活时，恐怕很难想象此刻在关外的城中村里十余人蜷缩在一间狭小的旧屋中；当你徜徉在中心公园尽情呼吸着清新的空气、聆听着悦耳的鸟鸣时，恐怕很难想象关外马路上灰头土脸的临街建筑和震耳欲聋的货车汽笛……民谚早有云：“关内像欧洲，关外像非洲！”极为精辟地总结了特区内外差距。当然更为遥远而深刻的是心灵上的距离，因为长期以来关外人总是把进特区说成是“去深圳”。

谭刚研究员用2003年深圳市委党校的研究数据给特区内外的发展差距作出了更为精确的比量——

谭刚：综合而言，特区外的发展大概相当于特区内的1/2；其中，差距最大的是城市基础设施，特区外仅为特区内的1/4；其次是在制度和法律层面，特区外大约是特区内的1/3；第三是公共服务体系，特区外只达到特区内的一半；相比之下经济产业方面的差距因为产业转移而有所削减，特区外大概是特区内的2/3。可同时不要忘记，特区外的土地面积却是特区内的近4倍。

回首三十年，深圳这座城市的发展反倒更像是一出“双城记”，二线内外在经济增长模式、社会服务标准、居住状况、人口教育水平、生态环境等方面形成了截然不同的城市形态。北京大学阴劼副教授和中山大学袁奇峰教授均认为这种二元化格局的形成在本质上是特区内外的发展路径不同所致——

阴劼：工业化和城市化是两个截然不同的概念。城市化可能伴随着工业化，但也不可能不通过工业化来实现；工业化的结果也不一定导致城市化。特区外的问题在于只有工业化而没有城市化，同时特区内的人口结构倒置的问题也说明其城市化并不到位。从国内一些工业城市，如大庆、攀枝花、十堰等的发展过程来看，都是先进行了工业化，在经历了30多年一代人的时间，使得他们和下一代具有了归属感，再由此基础之上利用工业化带来的收益来完善城市职能，进行城市化发展。现阶段特区外与特区内相比，特区内的发展模式是无法复制的，因为特区的区位以及香港制造业北移的历史阶段都有其独特性。所以，特区扩容后特区内外一体化的关键问题是实现工业化向城市化的转变，而且要借鉴内地工业城市的经验。其实内地的这种模式才更能体现社会主义制度的优越性。

袁奇峰：那我的说法更有意思，特区外是只有非农化，没有城市化。我们发现，在珠三角这个以农村城市化为主要动力的地区有一个特点：产业非农化，政府非农化，土地也非农化，但是它处于一种混杂的土地利用格局。因为它的土地经营是以村庄、镇作为基础以集体土地来投入开发的，它的土地产权不完整，土地经营实体是村集体，受到村民的约束，是一个特殊的结构。所以这不是一个城市化的地区，甚至是反城市化的。

不过，在谭刚研究员看来，“双城记”的出现还是有其客观规律的——

谭刚：第一，从理论的角度来看，城市的发展首先是一个极化的过程，然后才是一个扩散的过程——首先是在某几个地方或某个点极化发展，把周边所有资源汇集到这个地方，形成足够强大的城市或经济功能之后，它才向周边开始扩散，基本上城市是这样形成的。深圳

的发展比较典型，也是如此。第二，工业化进程也表现出同样的规律，工业的布局、厂商的优化考虑、规模经济等等都会要求先在某个地方来集中配置。第三，在以行政能力来配置资源的时候，肯定会首先配备在权力较大的地区。在国家来讲首先是保障首都的发展，对一个省来讲首先是发展省会，对深圳这样的特区型城市而言就肯定是优先投入在特区范围之内，这是一个普遍性现象。特区内外形成了“分灶吃饭，财政分级”的制度，市一级的财政就是投放到特区里面，宝安、龙岗的建设只有市一部分的投资，还有一部分则要靠自己来解决。另外，在城市的发展中无论是从国内来配置资源，还是从国际聚集资源，交通要道或者地理条件更加优势的地方会率先得到发展。即使是在特区外，宝安和龙岗的发展也是有差异的。宝安因汇集到珠三角东岸发展的主轴上，所以它的发展是明显高于龙岗的。总之，我们可以看到内在的某些客观因素的影响，包括地理的、经济的、市场的、政策的，在综合的过程中形成了比较典型的二元现象。

放眼全局，神州遍地是“特区”

尽管“特区不特”对于30岁的深圳而言早已经不是什么新鲜词了，但想想北上广的地理区位和政治地位，深圳人心底好歹还能接受。可自2010年年初以来中央政府的一系列动作令深圳人前所未有地深切体会到深圳特区真的没啥可“特”的了。

2010年1月4日，国务院发布《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，将海南建设国际旅游岛提升为国家重大战略。5月7日，重庆“两江新区”获国务院通过，成为继上海浦东新区和天津滨海新区之后的第三个副省级新区。“两江新区”集西部大开发优惠政策、综合配套改革试验区政策、国务院3号文件政策、内陆保税港区政策为一体，还将比照浦东新区和滨海新区的政策，并享有十大优惠政策，其叠加优势超越浦东新区和滨海新区。同月，中央新疆工作座谈会议在北京召开，决定举全国之力建设新疆，设立喀什经济特区，率先在新疆进行资源税费改革。于此同时，深圳、厦门经济特区均进行了扩容。用北京大学杨开忠教授的话来讲，在新一轮经济发展布局中，国家已经完成蓝图的初步编制，“以北部天津为代表的京津冀、东部深圳厦门为代表的珠三角、西部重庆为中心的西部经济圈，构成了一个规模宏大的经济‘金三角’”。

在一年时间里全国范围内“特区”如雨后春笋般的出现，成为深圳经济特区扩容的大背景。对此，谭刚研究



在一年时间里全国范围内“特区”如雨后春笋般的出现，成为深圳经济特区扩容的大背景。

员有一番精彩到位的解读——

谭刚：首先，特区的扩容不仅仅是在深圳出现，实际上从中国的经济特区设立的发展历程来看，早期的四个传统经济特区都先后经历了特区扩容。珠海10月1号要扩容到全市范围；汕头目前也正在做这样一个方案，经过两次扩容也会扩大到全市；至于厦门的特区扩容，也是经历了两次。深圳扩容的次数是最少的，只有一次的扩容，但是这一次扩容就扩大到全市，其他三个经济特区都先后经历了两次或以上的扩容。因此从这个角度来看，扩容成为我们国家一个经济特区发展的基本趋势。深圳的特区扩容应该放到这样一个历史的过程中来分析和探讨。

第二，中国经济特区的发展过程实际上是形成了一个特区体系。我们所讲的特区是多种形态的，有早期的经济特区，也有其他的特别的功能区。进入21世纪后，这种特区比较典型的从上海浦东新区、天津滨海新区，再到成渝的城乡统筹，武汉城市圈和长株潭城市圈的“两型社会”建设，以及像今年出现的喀什等等，现在就慢慢的形成特区体系。而这种特区体系的形成和出现跟国家经济格局的重大调整 and 变化有重要关系，特别是在金融危机的背景之下，国家在进行区域发展的过程

中，开始将地方的发展提升为国家战略。2009年这一年中，开始将地方的发展提升为国家战略。2009年这一年中，开始将地方的发展提升为国家战略。2009年这一年中，开始将地方的发展提升为国家战略。2009年这一年中，开始将地方的发展提升为国家战略。

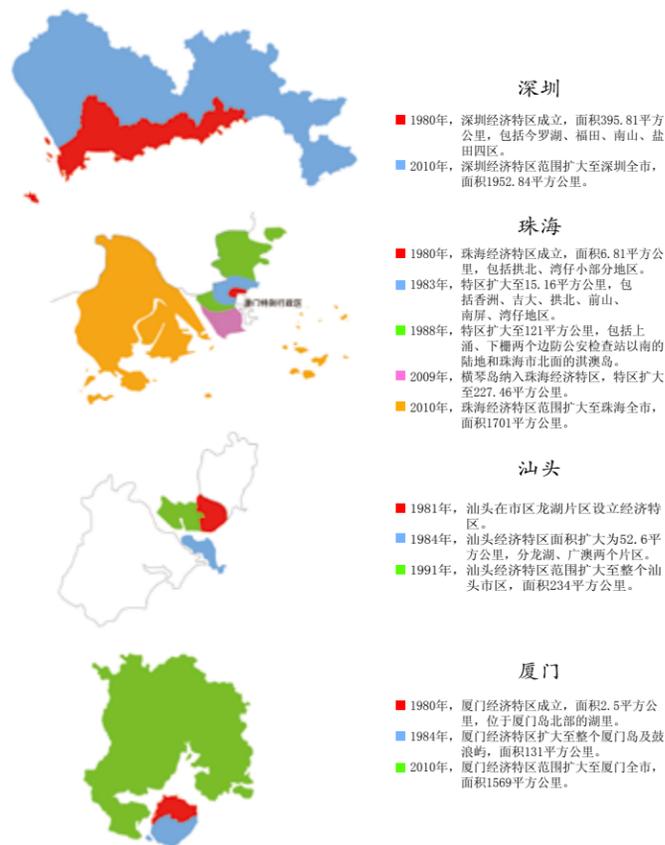
第三，整个中国的特区发展正在出现了三个比较重大的趋势。

(一) 从小特区向大特区发展的趋势特别明显。以四个经济特区为例，可以看到都先后经历了特区的扩容——从一个比较狭小的特区向一个大特区转变的过程。

(二) 伴随特区空间规模的不断扩大，特区的功能开始出现了从单一的经济特区向综合特区的重要转变。表现为不仅仅在经济方面要创新，可能还需要更多的社会、法制建设，包括政治体制的改革，从单一经济发展目标转变为“五位一体”——经济、社会、政治、文化、生态——这是中央明确提出来的。这就标志着从单一的经济特区向综合型的特区发展。在这一点上深圳是比较突出的，09年正式实施的《珠三角改革发展纲要》里对深圳的“一区四市”的定位，明确地包含了不仅仅是在经济方面要做很多工作，还需要在社会、文化、政治体制的创新等方面开展工作。特区的形态、功能、性

质正在开始从一个经济特区向一个综合性、城市型、示范市的特区发展。

(三) 特区的形态也开始形成一个体系，主要有几种形态。一种是综合配套改革试验区，包括上海浦东新区、天津滨海新区和深圳，从90年代开始形成以综合配套改革试验区发展来取代经济特区发展的方向。第二种是城乡统筹，主要是成都和重庆。在我们国家城市化过程中，它们发挥的作用还是非常明显的，怎么样由城市的发展来带动周边乡村的发展，比如最近重庆和成都有关农民进入城市户籍的措施。第三种形态的新特区是资源节约型和环境友好型，国务院明确确定出武汉城市圈、湖南的长株潭城市圈，它们所进行的资源节约、环境友好方面的探索，与低碳城市、生态城市的发展有关，怎么在资源比较少地开发利用的基础上，能够按照科学发展观要求去发展。除此之外，还有其他形态，像广西的北部湾形成的国际区域经济合作，甚至包括今年签的珠三角粤港合作框架协议，今年8月份和台湾签的“两岸经济合作架构协议”（ECFA），都体现了国际的境外的区域合作，还包括东盟和中国建立10+1的自由贸易区。最后在类似于喀什这样在边疆地区、少数民族地区设立的特区也是非常重要的。



港人立场：二线不怎么重要

与深圳媒体的热烈报道不同，经济特区扩容的消息却鲜见于香港各大报章。就连现任香港中央政策组泛珠三角研究小组主席杨汝万教授也是在2010年11月接受我们访谈时才真正了解到深圳特区扩容的详情。杨教授的观点可能代表了港人在这一话题上的直观感受——

杨汝万：我就觉得这两三年“二线”已经没有以前明显了。以前在二线关口至少能看到解放军，现在都看不见了，所以这两年早已经有淡化边界阻挡的趋势。我觉得你们在新的框架之下，空间加了那么多，我相信有很多以前想做又做不到的事情现在有整个地方2000平方公里来完全统筹。“二线”之内的特区也完全不同于以往，你的机会更大了，还有就是考虑怎么样真的与香港合作。

扩区在香港也没有很多的报道。比如说你6月中央已经确定了，但是香港的报道很少，不知道他们觉得这个是你们的事情，还是觉得对香港没什么影响，所以也就没有进一步的思考。但是你马上要扩区，其中一个要处理的就是对香港来说边界有没有什么冲击？过去几年我们经过深圳也看到二线的重要性已经淡化了，所以我们解读就是“二线”没有什么重要，所以现在你们扩区就是“二线”更加有名无实。但是“一线”就更加重要了。因为一线就是我们每天来往的，现在已经有6个进出口，还有3、4个要建。所以再过5年、10年，我们可能有10个关口。

对于“深圳扩容”报道在香港“遇冷”的现象，香港浸会大学地理系邓永成教授又有一番解读。他指出这是因为香港目前最为关心的问题并不在此——

邓永成：香港坊间很少人谈这个。因为香港现在的问题很多，有关扩容的事情也没有特别报道。企业界可能更加关注前海问题。有种说法是，前海要变成深港现代服务业合作示范区，尤其是区域金融中心，那可能导致香港现在的地位不保。现在深圳扩大一点没什么影响。80年代资本家都看着深圳，现在他们走得更远。尤其是高铁建成后，一天可以来回武汉，二线城市土地便宜，赚钱更多。中央希望香港做的不一定是只面对深圳，是对珠三角、泛珠三角的辐射——这是香港的定位。现在香港政府已经认识到，如果不和国内城市联合就可能被边缘化，而这个联合已经超越了深圳，包括云南、四川等更北的地区。一般关于深圳扩区的看法都是深圳没地了。其实资本家已经想跳出珠三角，到二线城市、武汉、重庆，没想去深圳。



在同一座城市中建设风貌反差如此明显。

从深圳市的角度来看，扩容是破解二元化格局的必经之路，是“30周年礼包”还是“补办的婚礼”，怎么说也不为过；但跟近年来全国形成的“新特区体系”一比，深圳经济特区扩容还真成了“鸡肋”，反正扩不扩深圳都会沿现在的路子走下去，全无新的优势；与此同时，香港坊间对前海的关注更高过特区扩容，这说明港人的眼光更愿意放在对“一线”的扩宽拓深上，甚至已经放到了比“二线”远得多的地方。那么，综合各方的观察，深圳特区扩容又有哪些意义呢？

解读

关于特区扩容的意义，在深圳的媒体和论坛上早就讨论得热火朝天了。在访谈中，专家们也是各执一词，基本涵盖了当前对特区扩容意义的各种诠释。首先看看提出“新特区体系”观点的谭刚研究员是如何评价的——

谭刚：在新的区域格局背景下，在特区出现的三种发展趋势下，深圳特区一体化的意义是十分显著的，

可能有很多方面的体现。最根本的问题不外乎这几个方面：第一，解决了制约深圳发展的一些瓶颈、障碍，比较典型的是土地空间的制约，在原来的发展模式之下，压力还是比较突出的，现在扩区之后无疑是扩大了土地空间，这是很明显的；第二，在于解决深圳经济特区和城市发展之间的二元结构。现在通过扩区的方式从国家授予的政策层面来突破，有助于解决这么一个重大问题。第三，为发展相对滞后的龙岗、宝安提供了一个成长的动力，获得了加速发展的机会，使全市均衡发展。第四，二线的铁丝网尽管很小，但是在观念、思维、行为模式的层面上对市民、企业、政府、官员的行为方式都有很明显的约束。原来很多财政投资都集中在关内，现在这个障碍破除之后，就有利于解决。也包括住宅，以后人们会比较接受在关外居住。

谭刚研究员首先就提到了扩容的空间意义，但这是值得商榷的。联想到2009年《深圳市土地利用总体规划（2006-2020年）》草案中提出“未来十年内特区内不批一块建设用地”，大概很多人听到“特区扩容”的第一反应就是有地了。但实际上根据这版土地总规深圳全市的新增建设用地潜力只剩142平方公里，仅占深圳土地面积的7%。可以说扩容后深圳依然无法摆脱土地空间难以为继的瓶颈约束，对深圳土地利用模式转型的要求依然紧迫。因此，相对于空间意义，不少专家更为看重扩容的法律意义。其中刘鲁鱼博士的观点就颇具代表性——

刘鲁鱼：特区扩容实际上是一个法律意义上的扩容，并不是一个空间上或其他意义上的。深圳是唯一有两个立法权的城市，真正为改革创新能提供制度保障的是特区立法权。现在说的扩容实际上是特区立法权在全市的铺开。

同时，关于特区扩容的法律意义，深圳大学建筑与城市规划学院牛慧恩教授也提出了一些疑虑——

牛慧恩：特区立法权适用范围的扩大也不是绝对的好。过去特区外管得不严，但同时有很大的活力。现在特区立法都是在国家立法的基础上进一步严，弄不好会使政府更强势，留给市场的空间更狭小，反而带来更多的限制。

扩容的心理意义听起来似乎比较虚，可不少专家也提到了，比如谭刚研究员讲的第四点就是这个。而且我们在访谈中发现一个有趣的现象，北京大学地理学背景的两位教授不约而同地将心理认同视为特区扩容的首要意义——

李贵才：就这次特区的扩容，最重要的价值是在所

有的深圳人——不管是深圳市委市政府，还是整个深圳市各个区和特区内外老百姓——第一次从政策上、制度安排上让人们把特区内外看成一个整体。其实在经济学上有一个说法叫做“预期”，在社会学上叫做“认识”，在文化上叫做“观念”。预期、认识、观念是人们采取行动的前提。一体化以后，从市委市政府的决策，到龙岗、宝安以及几个新城的管理建设，都绝对不会在特区外再采取一种更粗放、更低级的做法。从这个意义上说，这次特区扩容对深圳具有本质的意义。

吕斌：现在像重庆都在讲城乡统筹，改变二元结构。深圳特区有责任也需要龙岗和宝安有一个全面的提升，缩小中心城与周边城镇的差距，这是当前的需求。虽然全国都有这个情况，但是深圳因为原来已经有一条明显的政策上的线，给大家的感觉是特区内和特区外本来就应该不一样，现在去掉以后我觉得无论是特区内还是特区外的人在心理上认同感会增强。

此外，部分专家也从特定的观察点出发，认为深圳特区扩容仅具有象征意义——

阴劭：与特区成立那种“突变式”事件相比，特区扩容只是经济特区作用日渐式微过程中的“渐变式”事件，所以凸现出来的意义不大。

袁奇峰：我们经常讲“行政有界，经济无疆”。随着特区优惠政策的取消，特区内外的税率也统一了，约束市场流动的条件已经没有了，所以特区内外的统一是在税制改革的那一天。行政扩容本身到底是把特区扩大了，还是把特区外扩大了，其实没什么实质上的意义。

钟坚：深圳由一个小县城发展到一个大城市，未来的发展不是一个特区，而是一个一千多万人口的大城市。为什么现在要扩呢？就是省得你一个城市里有一个特区内，就是特区这个牌子你还可以打，但是立法和规划就不会内外有别，未来的发展就像一个大城市来发展。未来国家不是要求你在特区内面特，国家是象征性的给你政策，只是说特区的牌子保留。同时深圳要朝着未来国际化、现代化的城市来发展，未来特区内外要平衡发展，要按统一标准开发，服务、交通、城市的功能，内外相应的要平衡一点，提升整个深圳市的投资环境和实力。所谓的扩容，是一个象征性的事情。深圳特区内外一体化发展很早就开始了，多年前深圳就在加快特区外的发展。这是顺理成章的事情，就是没有扩容，也是这样发展的。

总的来看，受访专家们在被问及特区扩容意义时大多进行着审慎的思考与回答，他们给出的答案并不像报章网络上的那样长篇累牍、激情飞扬。也许在他们看

来，分析特区扩容本身的意义并不是一个很有意义的话题，深圳在今后如何用好“特区扩容”这一纸批文才更加值得思考。

思考

批文背后的政策资源？

2010年5月27日，国务院对广东省关于扩大深圳经济特区范围的请示进行了批复（国函[2010]45号）。批文指出“为进一步提高深圳经济特区改革创新和科学发展能力，扎实推进深圳市综合配套改革试验，尽快解决特区内发展不平衡、特区发展空间局限和‘一市两法’等问题”，从2010年7月1日起将深圳经济特区范围扩大至深圳全市，同时要求“深圳市要做好特区范围扩大后的统筹规划工作，要按照走集约化、内涵式发展道路的要求，进一步做好特区城市管理、产业布局、土地利用和城市规划等工作，加强环境保护和生态建设，推动深港合作和珠三角地区一体化发展，更好地发挥深圳经济特区在新时期对全国深化改革开放、促进经济发展方式转变、构建社会主义和谐社会的示范和带动作用”。

对于国务院在批复背后的用意，牛慧恩教授是这样理解的——

牛慧恩：最近国家针对深圳的政策或者讲话无一不是在鼓励特区这块牌子，即国家允许特区可以利用更大的空间去做创新的尝试，这就是地方政府各部门想不想做、愿不愿意做、能不能做好的问题了。特区原来的作用已经没有了，需要新的思路和体制机制。创新能创出什么来，这不是国家给的，这可能需要各个城市去想，去尝试做。也许会成功，所以国家就把口开大，你去试吧——就是这样的一个事情。

深圳扩容后的发展定位？

如果说在国家层面上对深圳的要求就是继续创新，那么在深圳层面上这也是最基本的定位。袁奇峰教授认为，继续推进改革创新才是特区存在的本质，特区自身定位不能迷失于单纯追求经济发展——

袁奇峰：到底该以经济发展作为主要目标，还是以社会体制改革、行政体制改革、社会重建作为突破点？这才是特区内外话题的关键所在。深圳现在各方面的改革很多都是效率导向的，在目前的特殊时期要推动特区外的城市化转型，可能是一个有效的依据。但长期来看，社会管理是一个比较复杂的系统，深圳特区今后的

挑战不在于经济，而在于制度。深圳特区本来就是国家的一个开发区，现在再去建设一个像光明、坪山那样的开发区，其实是走过去的路，用过去的老招。对于深圳来说接下来要推动社会建设、地方的自主，才是应该做的事情。特区存在的本质是什么？特区就是要为中国改革开放探路。

未来发展的路径选择？

在这样的定位下，扩容后该如何发展呢？钟坚教授进行了一番系统的总结，认为深圳今后要进行“五个转型”——

钟坚：首先是从一般性的经济特区为主向特区化城市转型。特区就是要有特色政策、特色管理，要特别高效率，主要靠经济和招商引资。现在深圳是一个一千多万人的大城市，城市要有功能，那么多人吃喝拉撒睡，要解决政治、经济、文化协调发展。城市和特区是不一样的，未来主要向特区化城市发展。有人说特区不特，深圳是不是不行了？其实不对。深圳经过30年发展已经成为一个经济实力很强的城市。特区不特，说明深圳已经发展起来了，不需要靠过多的特殊政策，但不是说特区不重要。

延伸阅读

陈振光：特区向城区的转变——与钟坚“第一个转型”的呼应

深圳的扩容实际上就是二线关的撤销。一方面，的确可视为中央对深圳特区改革开放试验工作的认同，并通过扩大改革试验区，对其新发展提出更高要求；另一方面，市场经济改革30年，开放已经成为常态，从“特区”向“城区”的转化，既是城市化的必然，更是经济发展和深化改革的必然。“特区”向“城区”的转化，表示未来发展的重心已经不再停留于“特”字上，原关外两区也不应该再停留于对中央优惠政策的眷恋中。特区对于优惠政策而言，或许不再特，但是对于积累了三十年的特区精神而言，应该是一个延续。

第二是工业向副中心的转型。深圳加工工业的转型带动外贸、就业、金融产业的发展，产业的外溢性比较强。未来深圳人均GDP达到一万三，服务业应该占70%以上，但我们现在只有53%。我们现在的产业结构和城市的发展水平不适应，未来工业应该往高端走，保留本土的高端企业，该清理的把它清理掉，用市场来选择，不能提供人为的过多的土地优惠、税收优惠，只有它呆得住让它呆。未来更多的要靠新型的企业，要搞服务，所以过去我们讲加工工业，把东莞、惠州划过来，你搞加工工业划过来之后土地还是不够，但是搞现代服务业就够了。看看香港有多大，新加坡有多大。

第三是从过去的聚集向辐射转型。集聚是要做大，

把点做起来。过去深圳很弱，估计只有一个小县，现在成为一个大城市，未来要做强就是要辐射，向腹地、向全国、向世界，让自己的企业走出去。过去集聚的话是我为别人打工，未来辐射的话就是别人为我打工，这样才能做起来。大的企业在全世界，比如万科，在辐射中提高自己的产值和竞争力。

第四是要从过去的以经济建设为中心，转为政治经济文化社会一体化。深圳为什么幸福指数比较低，感到很累，是这个地方的社会性没有跟进，跟经济发展水平不适应，难上学、难住房。要实现政治、经济、文化、社会四个一体化，是因为其他领域的发展有利于经济发展升级。只是努力发展经济转型，会导致后劲不足，转型就没有基础。

第五是政府主导向市场主导转变。过去30年，政府的力量很大，推进了经济的快速发展，但是一个体制真正要健康、持续，一定要靠市场。市场有一个可持续发展的能力，它知道怎么节约，知道怎么投入少、收效大，市场有时候是更低成本的。我们要完成经济增长方式的转变，必须要完成政府职能的转变，要从政府主导到市场主导，政府不该做的事要退出来。该做的是公共服务、社会服务，其他领域应该让市场的社会力量、民间力量生长起来，要建立一个市民、公民社会。香港就一个特首，也没什么副特首，也管理得好好的；我们一个市长，多少名副市长，还有区长、副区长。关键是我们政府很多时候管了不该管的事情，该管的没管。未来整个深圳市的发展不仅仅是特区内外一体化，整个社会也要实现这样一个转变。

发展的保障？

有了政策，有了定位，有了路径，深圳在特区扩容后的发展又必须从哪些方面苦练内功，做好保障呢？广东省城市发展研究中心的宋劲松主任对此进行了系统而精辟的总结——

宋劲松：现在特区内这么先进、有序，建设的质量这么高，一个重要的原因就是市一级的大量物质资源都集中投入在特区内，所以特区内的很多东西可以做得很精细，有财力物力去保障。市级的投入让特区内拥有更多的公共配套、环境整治和市民民生工程的改善，这些做得很好。扩区后财政则必须合理的分配，以后重点应该放到特区外，因为特区内已经有基础了。特区内外面积比例1:4，那么特区内的增长可以暂时缓一缓，特区外要从市域一体化、城乡统筹的角度去考虑，公共服务的均等、一些重点区域的培育必须是市级的投入，这是第一个。

第二个是管理方面政府的行政资源。城市核心的管理机构和研究机构，以及在特区内形成的经验要通过一批管理者拓展到特区外。通过人员的交流、规划的交流，将来让特区外跟特区内一样，除了物质资源外，也能拥有一样的人力资源——人力资源是更重要的。要将特区内的管理模式扩大化，像福田、罗湖，让这种管理的架构、力量向特区外扩张，这是第二个要去做的。

第三个是社会的资源，政策方面的资源。核心不是撤不撤关，而是对企业的吸引力，让高端的企业形成特色化的布局。扩容下一步的核心，还是特区内的立法权、税收减免、将来可能的与香港来往的通关优惠，这些政策让高端企业吸收过来，消除人和制度的落差。特区创新的制度和优惠的政策，是深圳区别广东省其他城市的一个基础性的保证。如果没有的话，就要取决于运气了，要看有没有一个好的领导去做。我们要看到，一个城市除了自身，还要依靠国家的相关政策支持和制度环境的营造。政策上的优惠、体制上的优势，还有内外的互补，这是今后特区外能不能建设得像特区内的三个重要的问题。

总之，物质的保障、管理的保障、政策的保障是扩区后续工作的重点。通过立法和规划，特区外现在有一个机会变得跟特区内一样，同时特区内也要把需要疏解出去的功能和设施转移到特区外，最后区域一体、城乡统筹地发展。这样一来，深圳才算通过扩区获得了相对更大的发展空间，可以去真正实现大的增长。

内外一体化的操作？

特区内外融合无疑是扩容后数年内深圳要解决的首要命题。北京大学吕斌教授在这里提出了一个“第三条线”的说法——

吕斌：撤掉“二线”后是深圳和珠三角彻底融合了呢，还是说把龙岗、宝安拉进来以后进一步区别于珠三角呢？后面是不是有一个“第三条线”的意思又起来了呢？我觉得这在政策上会带来两个不同的影响。我个人觉得区域融合是大趋势，但是从具体的策略上深圳这一届或未来几届的政府应该要把宝安、龙岗迅速地提升，让人感觉到深圳政府优秀的地方。我建议是不是能有第三条隐形线（即现在深圳市的北边界），当然不是说进一步制造二元结构，而是把深圳扩大、全面提升，同时也将和香港结合的意识扩大到第三条线。这第三条线不是说跟人隔离，而是说应该加大投资的力度、整治的力度、提升的力度，应该在第三条线上有所体现，把龙岗和宝安首先和特区内均

质化，然后再一起跟香港同城，这是最重要的一点。

在具体操作上，金心异还特别强调内外一体化绝不是“关外关内化”——

金心异：首先，主城区和郊区的观念还是存在的，比如郊区的密度不可能像主城区一样；其次，主城区的城市化也有很多弊端，近郊和远郊未来的发展难道还要重蹈主城区的弊端吗？我们一定要在特区外建设当中避免关内城市发展的弊端并汲取教训，但是如关内的绿化、合理的交通布局、对轨道交通的重视则要继续坚持。

关于目前深圳城市建设存在的弊端至少有这么几点：一、深圳城市的美学标准是权力美学，不是以人为本的。宽阔的马路，高楼大厦林立，但是事实上宽阔的马路导致对城市片区的分割，人行非常不方便。以深南路为例，要从这边到那边，先走上200多米到地下通道，然后再走200多米绕回来，这是以车为本的。二、特区内特别是CBD的吃饭难问题，在CBD上班的白领中午没有地方吃饭。城市的功能设计是有问题的。三、商业网点的分布，城镇或片区的商业网点与城市中心商业区的关系不清。

总结专家们对中央批复深圳经济特区扩容这一事件的观察、解读与思考，一言以蔽之，克服二元结构是特区扩容的根源，深化体制改革是特区扩容的时代要求，保持创新精神是特区扩容的核心意义，实现内外融合是特区扩容后的必由之路。就特区扩容这件事，讲意义，你可以它比作一份30周年的大礼包，论时机，你可以把它比作一场补办的婚礼，可是谈发展，你就得把它当做一道严肃而复杂的考题，因为你马上就会看到从产业升级转移到“三旧”改造，从城市空间组织到城市治理改革，从深港同城化到深莞惠一体化都存在着许许多多的问题，共同决定着深圳经济特区扩容后的发展是不可能一蹴而就的。



腾笼换鸟的困局

——特区扩容后的产业升级转型之路

引言：深圳产业升级过程及问题

上世纪80年代末，深圳承接了大量港资“三来一补”企业，形成了外向型的工业结构。到了90年代中期，著名学者胡鞍钢提出了“特区不特”的话题，引发了一场大讨论。深圳市政府由此开始提出“第二次创业”，并确定了高新技术产业的发展方向。不少中小规模的“三来一补”企业外迁到深圳周边地区，虽然伴随着工缴费骤降的阵痛，但这次主动的产业升级使得深圳抓住了国内高新技术产业发展的先机，成为全国高新技术产业高地。深圳经济在1997年金融危机中表现抢眼，便佐证了这次产业升级转型的成功。

第二次产业升级始于2005年左右，深圳日益感觉到土地、能源和水资源、人口膨胀、环境承载力的“四个难以为继”，提出必须谋求产业结构调整和产业重新布局。于是，土地政策开始紧缩，地价攀升，政府通过城市最低工资标准、产业结构调整和产业导向目录将能耗高、污染严重的传统产业，特别是土地需求量大、能耗大、劳动密集的加工生产环节引导“走出深圳”。2009年，深圳出台了《深圳市促进产业有序转移行动方案》，积极引导和推动劳动密集型、资源型产业等五类行业（企业）向外转移。同时，出台一系列政策促进加工贸易企业的升级，促进战略性新兴产业的发展。

政府在推动产业升级转型的过程中，普遍策略是“腾笼换鸟”、“放雀引凤”，通过产业转移和置换，利用土地资源，完成当地的产业升级，推动经济的进一步增长。第二次产业升级初始，当金融风暴加速了这些深圳意欲摒弃产业的消亡之时，大量中小企业有组织的外迁。一切如此突然，直接导致社区经济遭受严重打击，展现出前所未有的大萧条。坊间也引发了一场关于“产业空心化”的大讨论。

2010年以来，富士康的大举迁离将劳动密集型加工制造企业的转移推向了高峰。而随着特区扩容，政府大规模建设行动计划的铺开，原特区外大到公共基建配套，小到物业租金和人力成本，都会发生较

大的提升，可以想见，原特区外那些极为依赖廉租房和廉价劳动力的加工企业，将会迎来又一次、可能是非常大规模的外迁潮。在这个可能巨变的过程中，我们的“腾笼换鸟”与“放雀引凤”应该如何实施？主要动力和阻力是什么？“消长平衡”中政府与市场的关系如何把握？如何缓解“产业空心化”的可能危机？这些都是需要系统思考的问题。

放雀引凤：政府动力还是市场动力？

深圳提出新的产业结构调整，以高科技、金融、物流及文化四大产业为主导的自主创新型城市成为深圳未来发展的新图景。为“加快转变经济发展方式，优化调整产业结构”，宝安区政府主办了“高端产业招商推介会”，以“三港四城十大园区”为空间重点，签约了一批高端项目；光明新区和坪山新区都采取了大项目带动新区整体发展的策略。与此相对照的是，目前宝安和龙岗两区除市级工业园区之外还大量分布着社区工业区以及其中的低附加值加工企业。前几年政府忌惮过于激进的产业升级会带来社区产业的空心化，如今，随着特区内外一体化的实施，地方政府开始酝酿强力淘汰社区低端产业、引进优势产业、推进产业升级的政策措施。

事实上，围绕着低端加工制造业的转移，在政府、企业、社区之间一直存在着三方的博弈。一方面，目前社区集体经济组织水平较低，大规模的淘汰低端加工企业，可能影响到社区老百姓的收入，社区缺乏动力；另一方面，大规模的以文化、旅游、高科技等新产业来置换低端加工业，绝非一两年就能成事，市场动力尚不明朗。对于特区一体化后，放雀引凤的动力是什么？我们采访的专家大部分持应由市场主导，逐步推进产业升级的观点。

金心异：产业转型不是去制造业化，腾笼换鸟应由市场主导

关于产业转型，有一个原则一定要坚守，就是特

区外的产业升级不能与特区内同一个目标，甚至比特区内高，这是不现实的。高端服务业是否一定会在近郊或远郊出现，我是十分存疑的，不要一提到产业升级就说高端服务业，实际上高端服务业不需要太多的土地，伦敦金融城1平方公里就解决了一个区域的问题，我们不能冲昏头脑。

另外一个原则是深圳必须保持相当规模的制造业，强调高增值、高技术含量、高文化的制造业。但是，对深圳1900多平方公里土地来说，全部成为服务业，至少在10年内服务业比重达到70%-80%是不现实的，深圳不需要这么高的指标，而且我觉得也是危险的，不要太强调70%的指标，我觉得50%-60%都是可以接受。香港90%的服务业比重是为整个区域服务的。

深圳过早的去制造业化是十分危险的，深圳有1900多平方公里的面积，1400万的人口必须要有足够的岗位，对于很传统的产业可以不在深圳，但是对于女装、知名的家居产品、眼镜等高增值的城市产业是可以留在深圳。如何留住十大传统集聚产业，是深圳需要研究的问题。

我认为“腾笼换鸟”过程中，政府可以采取主动的姿态，确实是高污染的产业可以用环保的法律来治理，但是这件事应该由市场来主导，政府来干是注定不成功的。政府最好不要自以为是，别以为自己很聪明。关外城市化进程必然导致土地价格抬高，政府怎样控制工业用地的价格水平，这个很重要。

刘鲁鱼：政府应通过公共设施引导影响产业升级

我觉得产业调整的方向和具体的产业选择，政府不应该干预，但是政府可以影响导向，主要是通过公共设施。公共设施超前先进的地方一定是产业比较合理的地方。公共设施是市场的重要的参照物，市场定价是根据公共设施的标准来定的。如果这里有地铁，那它附近肯定不会有工厂。但是政府要抑制投资冲动，防止建设密度过高，密度过高会带来负效应。从投资者角度投资密度越高越好，但是从外部效应来说并非如此，政府要把握的最关键的就是外部效应。通过对公共设施的标准可以调整产业结构。

特区一体化带来了很大的一个话题，或者唤起了政府的一个意识，就是强调城市功能。因为原来不太重视城市功能，特别是原来关外的两个区是作为工业区来考虑的，到最后才发现我们犯了一个大错误，原来认为工业化和城市化可以背道而驰，甚至工业应该远离城市，现在的产业经验看来，原来不是这么回事。现在的产业离不开城市功能，如果把它隔离开的话，实际上是不行的。要影响产业结构，加大政府的投入。政府投入直接体现就是提升城市的服务，城市服务很大部分是政府服务。如何使城市化工业化走到一起，原来特区内是比较协调的，在特区外实际上是把它当成一个大工业区来看待，而且是当成一个比较低档的工业区，是以加工贸易和劳动密集为主的工业区来看待的。



原特区外各级各类工业区杂多无序，整合提升的任务艰巨

牛慧恩：政府推动产业升级应慎重

政府一直是在积极地推进产业升级转移。我个人觉得政府可以去说，但是实际去做的时候，一定要慎重，就是说不要强制，因为政府对市场不能干预太多。08年上半年的时候，我们调研了深圳的空置厂房。那时就有很多空置厂房，租金一度从12块钱掉到了7、8块钱，说明那会搬到其他地方的企业比较多，但是最近龙岗工业厂房的房租又升上去了，而且已经到了十几块钱了，比金融危机之前还涨一点。第一个原因是金融危机的影响对产业的冲击作用慢慢在稀释。很多企业都是生产价位低的日常生活用品，便宜反倒有竞争力。像出口这块，集装箱呈一个V形的趋势，下来了很快就又上去了，反映了整个市场对中国产品的需求。其实价格便宜了，更有竞争力。第二个因素是特区内外工改的势头非常强，特区内很多工业改为非工业用途，改办公、改居住，这样的话厂房就少了，包括大芬村的那些改造，这些企业不想远走的话，就要到周边去找厂房租，所以从另外一个角度可能增加了对老厂房的需求。有的企业搬出去了，可能搬到河源，或者搬到更远的地方，但是那边的配套管理不好，就又搬回来了。到其他地方厂房租金是便宜了，但是周围要采购东西的话反倒距离更远了。我们深圳整个配套的环境和群落是比较好的，所以并不是说他自己想走，比较之后这些企业在深圳还是比较有优势，所以很多企业愿意留下来。

我理解现在原特区外的整个产业升级政府有一个很强势的计划，在产业上会引进大的项目，按照优先保证大项目引进的思路在开展。比如说坪山那一块规划成汽车城，然后光明也是大产业的规划。我个人觉得原特区外的产业加强指向性不是不可以，但是从空间上为大企业腾挪用地，现在已经不是时候了，效果未必好。其实特区外的产业都出于客观的利益诉求在自发升级，所有产业都在升级，是一种市场行为。政府需要有个度的把握，太大了反而不好，像当年我们适度重型化，化工，汽车，做了四大产业的发展规划，结果化工的产业也没弄起来，现在还在征地。所以我觉得由政府来主导大产业，在特区外并不是一个很好的方式，未必能成功。政府多给一些政策引导可以，但不要在空间上做太大的东西。有空地的地方这样做一点是可以的，但是不能说要给某个大企业腾空间。现在大企业拿地很多时候就是为了土地升值。我觉得这一块需要有一个把握。

对某些产业，政府可以有些适度的引导。新兴的产业、新能源等这些在成长阶段可能还需要政府引导，政府不要只扶强，不扶弱。我当时也想过为什么政府扶强不扶弱呢？扶弱政府得扶一万个，扶强一个GDP就上去了，这样管理成本多低啊。但政府是干什么的？政府应该做的是扶持一些需要扶的，其实深圳需要更有活力的中小企业集群。

吕斌：配合周边区域制造业的整体升级，发展总部经济

据我所知，深圳在产业升级这一方面还是做得不错，深圳特区金融作为总部经济区，我觉得是够的，但实际上还是需要一些高端的制造业等等。所以说，假定深圳和香港共同打造世界都市的话，现在的内涵显然是不够的，如果只有CBD和高端商务的话也是不行的，还是需要一些研发机构、研发空间——当然不是像东莞那种低层次的——包括有一些为珠三角服务的生产性服务业。深圳要成为珠三角经济转型发展的一面旗帜，在高端功能的空间上不是太够的。未来的发展方向在于打造总部经济，要变成一些总部经济区。周边珠三角制造业如果整个档次上去了，那么总部就会放在深圳、广州、香港，为其服务的人一多，自然就带动周边产业升级。在空间安排上，很可能像一些大学城。研发机构跟制造业相比，可能还是离城近一点会比较好。

谭刚：通过新兴产业和大项目推动产业升级

政府在产业升级这个过程中还是有挺多是可以介入的，比如规划层面的引导，政策层面的引导。涉及到政策的引导怎么和市场的力量结合起来，这需要在未来工作中寻找一个有机的衔接。我们可以通过土地使用权、招拍挂、税收、土地使用政策等等加以引导。这其中，需要寻找一些更有效的手段。第二个方面，战略性的新兴产业，这点对深圳来说是至关重要的。我们需要配置一些支撑深圳未来发展的产业，或者形成新的产业体系，不再是以村和镇自下而上的方式形成的生产能力。到了现在，应该考虑自上而下的大项目来推动整体产业升级，这一点是深圳实现原特区外加速发展的非常重要的策略。像设立一些功能区，是比较好的。这种引进的方式和传统的厂房经济还是有很大区别的。在这一方面，有很多需要政府来做。第三方面，需要基础设施的完善。第四，需要在法规层面上，把一市两制的不合理的法律体系、管理

体制的差异有效地解决。现在产业的发展和土地的有机整合通过城市更新的方式来做，这可能是可以进一步来研究的。

钟坚：产业结构转型动力来自于城市总体的转型

为什么深圳包括珠三角的企业转型不快，20年完成转型，我们30年来还没有完成，因为我们的外围压力不够，企业主没必要转型，通过扩大规模，延长劳动时间，靠低端赚钱赚得挺好。第一个工人报酬问题。我们的工资水平非常低，全世界没有这么低，我们的工资水平是美国的几十分之一。企业找不到工人自动就会转型。台湾在过去70年代搞加工工业，到80年代他都已经成本上升，找不到工人，要满足自动化，过去需要100个工人，现在需要10个工人，自动就会提升。第二个劳动保护的门槛，要让工会保护他们的权利；第三个是环保的门槛。我们怎么转型，就要通过这三个方法来引导，按照市场规律，通过这三个宏观调控使产业结构提升。否则企业环境很难改善，产业、人口也很难优化。

深圳接下来的发展应该说是从一般性的经济特区为主向特区化城市转型。在产业升级方面，面临工业向服务的功能转型。深圳加工工业的转型，它带动外贸、就业、金融产业的发展，产业的外溢性比较强。未来深圳人均GDP达到一万三，服务业应该占70%以上，我们现在只有53%，我们现在的产业结构和城市的发展水平不适应。未来工业应该往高端走，加工贸易要下降，降到20%-30%。保留本土的高端企业，像富士康这样的企业，该清理的把他清理掉，用市场来选择，不能人为的采取过多的土地优惠、税收优惠。他呆得住让他呆，呆不住我们也不留。更多的要靠新型的企业，要搞服务，所以过去我们讲加工工业，把东莞、惠州划过来，你搞加工工业划过来之后还是不够，现代服务业就够了。香港有多大，新加坡有多大，他搞服务业。所以说如果过去30年加工工业的发展，吸纳了从内地来的大量低素质劳动力，未来通过加快服务业的发展，能吸收几百万大学生的话，城市发展自然上了一个档次。

整个深圳产业转型与人口结构优化也有很大的关系。大批的低端产业不进行淘汰外迁，建立一个现代化城市很难。通过产业来优化人口结构，旧的劳动力退下去后，新的劳动力要进来，要进一步改革开放，增加新的经济增长点，比如文化产业、社会事业的发展。

展。不这样的话，新增长点不出来。户籍人口带动消费服务业。有户籍会让人觉得在深圳能安家才能长久的发展。为什么现在深圳服务业那么落后，这跟大量的人口没有归属感有关系，提高户籍人口的比例是很重要的一项工作。

童昕：新产业动力跟城市社会文化有关

我觉得新的产业跟新的需求有关。如果说高科技产业背后的需求是国防，那么创意产业的需求是什么？是一种消费文化。这种消费的需求意味着追求个性化和多元化的社会文化，必须是人人都想体验生活、追求趣



天安数码城：从工业区到首批国家级民营科技园



水贝：从工业区到珠宝产业聚集基地



华强北：从工业区到深圳最繁华的商圈



味，并且能为之付费。那么这种需求怎样才能有呢？至少他的父母是中产阶级，无忧无虑生长起来的小孩，他就会有这种需求。但是深圳、东莞的情况是大量的外来农民工他们不能融入当地，第一代的制造业没有把他们变成一个制造业中产，那么他们就不会有那一批寻求多元化、寻求叛逆的年轻人，没有这种年轻人就没有这种文化需求。

腾笼换鸟：快马加鞭还是静观其变？

深圳的土地面积近2000平方公里，2008年建设用地已达到917平方公里，开发比例高达46%，新增建设用地极限潜力仅为142平方公里。即使是光明新区和坪山新区，土地资源紧缺的问题也迫在眉睫。目前，深圳全市大大小小工业区不下百个，有社区、区、市各级建立的工业区。其中，社区股份制工业区占大多数，其企业大部分从事低附加值的传统制造业。腾出“笼子”其实主要就是大量社区工业区的改造问题。

为了提高工业区的利用率，深圳市政府以存量调整为主，坚持“种高产田”，进一步提高产业的附加值以及单位土地的产出。从2004年至今，政府制定了《深圳市人民政府关于工业区升级改造的若干意见》一系列的促进措施办法。但从这几年的旧改实施情况看，效果不尽如人意。随着特区一体化的展开，宝安区提出要把619个工业区整合成18个，为产业升级挤出空间。那么，在特区扩容的当前，工业区升级改造和整合是否获得了可以快速推动的时机？应快马加鞭还是静观其变？有哪些新问题和新思路呢？

牛慧恩：工业区升级改造面临市场动力不足的困境，但政府主导的土地整备模式值得商榷

我觉得工业区整合这一块没有太大的机遇，工改工还是动力不足，新增加的工业区基本上都是新建的。现在市领导在极力推的是想引大项目，怎么理解要再讨论。原来的工业用地改成别的需求是非常大的，尤其是工业改居住。因为工业用地的出让是靠税

收来回的，但是房地产用地出让的时候政府就可以拿很大的一笔钱。尤其这几年房价这么高，特区外房价都一两万的情况下，改成居住，开发商也好，当地老百姓也好，反正都能实现改变的诉求，但是工改工的还是满足不了，所以工改工就没什么动静。全市20个旧改项目龙岗批了一半，基本都是搞房地产，搞混合用途，基本上没有工改工的。工改非工业用途的需求是非常大的，特区外工业用地比例比较高，可以有一部分改造，但一直这么改下去也是不行的。现在旧改项目来的都是要建办公楼和小区的。尤其是旧改三年政策试用期，大家都想赶上这班车，使劲往上挤。

最近几年深圳几大产业基地发展得好像不是特别好，所以我反对政府动手弄太多产业基地。因为政府把地从别人手里拿回来，然后再给另外一个企业，在分的时候要考虑这个，考虑那个，做中间商，然后搞得特别乱。政府应该适当地给予政策、资金上的扶持，而不是简单的用地分配，给你挂个牌子或者补贴租金，来促进想扶持的企业的发展。

政府为了引进大企业，在做土地整备，我觉得应把握目的是什么。做开发上的前期准备，了解一下土地在谁手里，积极收集整理，设计解决方案，这是规划上该掌握的信息，这没问题。但是如果动到利益相关人，就要慎重了，没有法律支撑政府不能这样做，如果做就是政府的资源浪费。政府意图是好的，但是在实施中缺乏法律依据，站不住脚。要靠社会的力量、市场的力量。政策也很关键，没有政策支撑，如果拿了土地空在那里，就会造成资源的闲置和浪费。

童昕：工业用地的改造需要利益方的价值观改变，难以一蹴而就

我要说的例子就是工业宗地的改建，就是再利用。上次去的时候从广州坐车，感觉空的工厂蛮多的，和之前形成一个比较大的对比。实际上是大家在产业转型的过程中避重就轻，延续原来的模式。我们明明知道工业用地的存量使用效率不高，但是因为制度障碍太多了，开发成本太高，大家宁愿把它搁置，

然后再用传统的增长的方式、扩张的方式去维持下一步的增长。在西方，比如德国鲁尔市，很多这些老工业区，当初也是衰退到毫无办法，但是人们的价值观在改变。一开始长期注重增长，然后转变到发现增长本身并不重要，然后变成可持续发展的观念，甚至非常激进。这些观点平衡了原来的那种以增长为核心的发展模式，才出现一些地区比较成功的转型案例，包括创意产业、绿色发展等等。因此要换一种发展方式，首先各个相关方关于发展的价值观就要转变，否则你很难推动。比方说现在就让工业用地产权不清晰地闲置着，但是大家还是预期要租一个多高多高的价格，拆之后要给一个多高多高的补偿，会使得真正可持续的工业用地改造方法根本就没有办法推行。

刘鲁鱼：腾笼换鸟需要探讨融合集体经济的新建设发展机制

我在做坪山新区的规划，安排五年的政府投资。这个新区的土地资源现在也很少了，政府通过巨资征地，然后将土地给重大项目，不收地价。这种方式我是反对的。

特区一体化大规模投资建设面临很多困难，目前可行的一个办法就是融合集体经济。首先是消除基础设施的差异，然后融合集体经济；第二在集体经济下把村民融合进来。这样有几个好处。第一，解决短期内投资匮乏的问题。匮乏是两个方面的：一是建设要投资，二是建设要征地，征地要给集体和村民补偿。所以如果把对立的融合起来会带来很大的好处，不仅不用补偿，甚至还可以获得额外的一些建设资金，而且这些建设效益又为当地村民所共享，也符合一个公平的原则。现在建设中可能一半以上的资金是用于拆迁补偿了。在坪山的调查中，很小的一块地就要两三千万元的补偿。另外就是解决集体经济包括村民的持续发展的的问题。集体经济的管理水平较差，人治色彩重。可以说，深圳最大的财政问题就是集体经济的危机。从1990年代开始实施集体经济股份化，现在推广到了全市，还是在原公社大队基础上建设的，掌管集体经济都是宗族的首领。比如沙井的集体经济就出了很大问题。现在集体经济漏洞百出，很可能爆发债务危机，会影响到社会稳定。它的财产组织方式和经营管理水平很落后，又是目前政府监管盲区，国资委和纪委都监管不了。所以把集体经济融合进来的好处，可以消除隐患，并走上可持续的发展道路。

产业要升级，首先工业区要有规模。比如说原来村里有10个小工业区，首先要整合成一个大的公司，要像企业一样来运作，资产整合了就好办，市场和政府就可以进来。10个整合成一个，规模大了，先进的管理公司就进去了。现在最低的厂房租金3块钱，是一个恶性循环，租不出去就往低就，这样落后的产业又进来了，比如坪地有很多非法的作坊跑进来了。所以现在特区一体化，对于工业区的整合是一个很好的时机。通过一体化，来提升城市功能，背后要引入新的资本组织模式。前提是我们改造的对象具有规模，而且是有个现代的制度可以治理它，这样的话就需要整合集体、村民，把几股力量扭在一起，把蛋糕做大。



政府主导下的麻雀岭工业区改造与市场主导下的观澜清湖动力园改造。

结语

特区而立之年的今天，是深圳产业结构转型的一个新的起点。以国际化大都市的视野来看，未来深圳产业发展面临的不仅是产业类型和效益的提升，而是产业结构由工业经济向服务经济的升级，是以城市化带动工业化。这个过程，也是整个城市社会文化体制改革转型的过程，是从点状发展到区域经济体共同壮大的过程。在这个发展洪流之中，需要发挥政府和市场共同的智慧和努力。但是在这其中，更需要政府改变简单的“经济唯上”论的思路，舍得牺牲部分经济指标。转型必然会带来阵痛，但一时的痛或许会搏来未来更大的光明前景。

旧改：资本的盛宴？

引子：让资本飞一会儿

2010年9月，江西省宜黄县发生的拆迁自焚事件以及当地官员撰文抛出的“没强拆就没新中国”的言论令“旧改与拆迁”这个近年来冲突不断、争议不息的全国性话题达到了一个新的高潮。在“土地财政”模式的驱动下，也伴随着近年来“城市综合体”概念的全国性流行，旧城改造、旧村改造、旧工业区改造等等一系列的“N旧改造”均被视为奇货可居，倍受资本的青睐。这种现象在深圳这种人多地少的国内一线城市就愈发彰显了。而且，与全国其他地方频频出现的强拆、自焚等令人义愤填膺的景象不同，深圳的旧改往往带着几分“一夜暴富”的喜庆气息，用时下的流行语来形容就是“让资本飞一会儿”。

2009年12月1日，《深圳城市更新办法》开始正式实施，被坊间认为是深圳城市发展转型的一个重要标志。《更新办法》在观念变革、机制创新和方法改革等方面均进行了大胆的尝试，突破了不少条条框框的束缚。如鼓励权利人自行改造、自行改造可协议出让土地等新规定，就突破了原来必须由发展商实施更新改造、更新改造土地必须“招拍挂”出让的政策限制，那些困扰深圳推进更新改造进展的重大障碍由此迎刃而解。但也正是这些“突破”使城市旧改显得更加有利可图，乱象频仍。特区扩容无疑催快了旧改的步伐，但如不加以正确的规范引导，平衡牵涉各方及社会公共的利益，旧改必将成为一场资本的盛宴。



一半在拆迁，一半在抢建

高价补偿金的缘由

岗厦和大冲村民的天价拆迁补偿金一直令特别是深圳的外来者们感到惊叹和隐晦的不公，也几乎成为了当下深圳旧改的一大特色。对于这一现象，专家们又是如何剖析其成因的呢？

张京祥：“公共利益”界定上的法律不作为

我认为在当前的城中村改造、旧城旧区改造中法律的不作为是不对的。目前我们政府习惯于运用行政力，而物业所有者习惯于采取上访等体制外手段，这都是对我国建设法治社会的重大破坏，最后会导致城中村改造、旧城改造问题积重难返，成本日益高昂，这将严重损害深圳的城市竞争力和产业转型的动力。

应该以正规的法律体系来统筹在旧城更新中的多元利益主体。什么是公共利益？如何界定公共利益？对于这些我们都不清楚，这样的结果，常常一方面是“强势政

延伸阅读

岗厦：岗厦西造就富翁 岗厦东加建乘风

据报道，岗厦河园片区改造时，开发商给出的补偿方案为住宅公寓按每平方米1.28万元计算，商业楼则按每平方米2.38万元计算，最后岗厦河园片区拆迁改造造就了10多名亿万富翁和20余名千万富翁。受此刺激，从2009年10月开始，与河园片区仅一路之隔的岗厦东片区业主纷纷在楼顶搭建铁皮房，违规加盖楼层，期望在改造之日获取最大利益。以加盖楼层100平方米计算，按1万5千元赔偿标准，一层就是150万元，而一栋楼层成本才10万元，一旦岗厦东片区拆迁开始，拆迁补偿又将是一笔天价费用。



延伸阅读

大冲：大批理财师进村招揽客户

位于南山区科技园的大冲村是近年来深圳市规模最大的城市更新项目，纳入旧村改造的面积为68.4公顷，目前村内有各类建筑物近1400栋，总建筑面积近100万平方米。据统计，全村870多户村民获得了拆迁补偿，超过一半户主拥有1000平方米以上的建筑面积，按每平方米1.1万元的大冲拆迁补偿方案，将诞生400个以上的千万户。有趣的是，签约日前后各类金融机构的理财师们携带着自己的产品宣传大量涌入村内，目标直指这批“旧改新贵”。



大冲村是近年来深圳市规模最大的城市更新项目

府”不断侵袭民众的权利，另一方面民众也无限放大个人权利，以至凌驾于公共权利之上。如果能够把公共利益界定清楚，那我们就能在城市更新中明确老百姓的权利在哪里，政府的权利在哪里，发生冲突该如何仲裁。总之，法律手段必须名正言顺、理直气壮地介入进来，而不是消极地回避这个问题。

对于民众合理合法的私有物业财产必须充分尊重，这事实上也是当年政府急功近利、挑肥拣瘦的征地模式所必须付出的代价。但是我不赞成今天再去大规模地征收城中村、以租代征厂房等用地，甚至政府为此而付出天价的赔偿，这是对其他市民、纳税人的极大不公。应该对这部分土地进行“私有收益权”的承认，并且让它们能够自由进入市场，但是进入市场后（即只要发生转手），就自然变更为城市国有土地，让时间和市场力量逐步消化这部分土地的性质转换问题。即使将来深圳市存在着一定数量的“私有收益权”，我认为也不是什么严重的问题，在欧洲国家城市面对大量的私有土地，经济发展、城市规划依然还是进行得井井有条，关键是我们采取什么样更加有效的配套政策去应对，而不是简单地采取“一征了之”的办法。

吕斌：市场行为无可厚非

按岗厦来说，补偿这么高的价去拆，开发商最后还是能赚，这是一个最大的前提。其实旧改当事人的三方都有利益，没有绝对的受损。一方是农民自身；一方是开发商，拆了后还能赚；政府呢，也不是没有利益。但是如果获得更大的利益，在土地转让中的上税应该制定一种制度，按照开发商定价的百分比来收益。不管怎么说，现在政府是有收益的，因为两方土地交易，有一部分钱是要交上去的。所以深圳在这方面从市场行为的角度来看还是合理的。只是赚多赚少的问题，最多是将来盖的房子市民是

负担重还是负担轻的问题。在岗厦，在深圳的CBD里面拆了就能赚，有这个市场需求。我觉得比较糟糕的不是像深圳这种地方，而是像河北那种市场并不是很发育的地方。也在3年大变样，纯粹是政府为了形象政绩，拆完后政府没钱，就从银行拿钱来补，这样就会造成当事人要价越来越高。补完以后又没有市场跟进，这就是一个比较大的问题。如果开发商拿钱来补完后有信心还能赚，问题就没那么大。

张京祥教授和吕斌教授所提供的似乎是共性答案，法律体系的不健全几乎是全国城市旧改工作中普遍存在的通病，而深圳的市场无非是相对成熟和活跃罢了。深圳又有什么更为独特的原因呢？且听深圳本地的专家们又会有什么样的见解——

金心异：政府在原住民面前有亏

以岗厦为例，造富是政府的不作为造成的。首先，政府在原住民面前有亏，在原来城市化过程该补偿没有补偿，使得政府理亏，从道德上失去合法性。其次，原来的集体住宅用地转为商品住宅用地，补地价是必须做的事情。政府为什么没有要求原住民补地价？是因为一开始没有补偿给原住民，所以现在也没理由要求原住民补地价。

牛慧恩：旧改的核心是利益分配，政府不宜介入过多

旧改我始终认为核心不是规划问题，而是利益分配问题。我个人觉得政府不能太多地介入。当有一个买方说非要买的时候就出现了垄断，让卖方漫天要价。政府为了完成目标，肯定是你需要多少钱就给你多少钱，尽量满足你，但这样就造成了漫天要价的情况。政府原来界定的是涉及到公共的部分才能去拆和征，现在很多时候不是涉及到公共部分，而是涉及到另外一些企业要在干嘛的时

候政府去保它，才造成了很多利益的争夺，其实这也是不公。现在深圳市允许开发商去实施改造是改变了招拍挂，通过大家协商，符合要求政府就批，不符合要求政府就要你改，我觉得这样的机制反倒是一个很好的做法。

金心异认为早年间深圳政府的行政不作为导致了现在的赔偿金高企，牛慧恩则认为政府有时候对市场干预过多。两个看似矛盾的观点实则反映了近年来政府在城市更新过程中对自己角色定位和工作范围的界定不清。不过按照牛慧恩教授的说法，《深圳城市更新办法》在很大程度上改变了以往的旧改模式，今后政府在旧改过程中的审批、引导作用还是值得看好的。

旧改中的利益权衡

既然旧改问题的核心是利益分配问题，那么利益分配是否合理也就成了旧改推进的政策基础和时机判断的标准。在这一点上，中山大学袁奇峰教授认为深圳尤其是原特区外应该参考珠三角其他城市和地区的经验。

袁奇峰：要走一种城市政府、农民和农村利益共同体的道路

我觉得深圳宣布所有土地都国有化是特别幽默的一件事情，因为他是一个谎话掩盖了另外一个谎话。被掩盖的谎话是特区外集体土地开发是主要的。但其实特区外本质上是类似于东莞、南海这样的一种发展模式，它里面

有千丝万缕的利益冲突，是一个枝脉很多的利益格局。这是和当地的居民、官员、投资者、政府锁在一起的。这种利益格局就决定了当地的发展就不像当年的深圳那样拥有平地起家的机会，所以这不是简单的旧改这样一件事情——旧改是城市立场，是用城市的推土机推倒农村——肯定要走一种城市政府、农民和农村利益共同体的道路，就是大家要承认彼此的利益现状格局，谈增量利益如何分

延伸阅读

集体土地流转的“南海模式”

南海模式的特点在于由股份合作组织直接出租土地或修建厂房再出租，村里的农民出资入股，凭股权分享土地非农化的增值收益。它的弊端是股民对合作组织监督困难。

南海市是较早探索集体建设用地流转的地区，并已发展形成了“南海模式”。1992年，南海市开始试行土地股份制，即以行政村或村民小组为单位，将集体财产及集体土地折成股份集中起来组建股份合作组织，然后由股份合作组织直接出租土地或修建厂房再出租，村里的农民出资入股，凭股权分享土地非农化的增值收益。

这样，集体土地不用经过国家征地就可直接转为建设用地。相对于使用国有土地，企业租用集体土地的手续简捷，且集体建设用地出租年期有长有短，适应了不同的用地需求，因此许多企业更愿意租用集体土地搞建设。到2002年，南海全市工业用地共15万亩，其中保持集体所有的达7.3万亩，将近一半。这种手续简捷、价格低廉且租期较有弹性的供地方式引来了大量企业在南海落户生根，促进了南海的快速工业化、城市化。南海土地股份制中农户的股权是其土地承包权的延伸。股份合作组织一般是规定原集体组织的承包农户才有权入股分红，承包制下农民拥有的土地转让权只限于农业用途，而股份制则将农民的土地转让权延伸到非农用途，农民可以凭借股权分享土地农转非带来的增值收益，农民收入显著提高。南海土地股份合作组织时也是土地所有者，也就是说，原来消极的土地发包方——村集体组织——成为了积极的土地经营者，代表土地所有者的股份合作组织控制着土地非农用途的转让权，占据了大部分土地增值收益，给农户分红比较少，50%以上的经营收益成了集体资产，归集体组织管理者支配。股民对管理者的监督比较困难，政权机构和集体经济组织庞大，行政开支巨大，集体资产使用效率较低。

配的问题。只有解决了这个问题，特区外的发展才有机会，才能找到解决问题的要领。把特区土地全部弄成国有土地是一个截然相反的思路，是试图剥夺，其实根本剥夺不动，只有走合作和利益共同体的道路，我觉得这是深圳政府要弯下腰来做的。反而是东莞和南海政府做得非常好的，特别是南海有经验，很值得学习。要不就别做，要做就只能这么做。以前我们都讲国有土地的开发，但在我们农村城市化地区，农地非农化是一个大的方向。在这种格局下，农地的非农化本来就是一个两可的事情。大量的企业和开发都建立在集体土地上，你只能做帕累托改进，在现行利益格局下寻求增量部分合作的可能性。我觉得对特区政府有很大的挑战，他们在心理上和政策上都没有做好准备。

至于推动旧改的时机，我觉得不能一概而论，特区内肯定已经非常成熟了。根据广州的经验，土地的楼面地价均价达到五千元人民币的时候，旧改已经成为一个比较容易推进的事情。所以深圳特区内这个关早就过了。

正如袁奇峰教授所指出的，“承认农民在现状利益格局下对土地的权利，这是一个很重要的政策起点”。但是在深圳，除了普罗大众对“旧改新贵”们的羡慕和不忿外，整个社会对原村民的权利关注到底如何呢？让我们听听北京大学李贵才教授的观点——

李贵才：我们要解决原来农村股份公司的经营机制和治理机制问题

我觉得拆出富翁不可怕，可怕的是这些富翁的钱拿来干什么。如果他投入了再生产，这是一个好事；如果他随便的挥霍掉了，这就是一个坏事。

我们总是希望把城中村推倒重来，把旧厂房变成城市社区。其实深圳是全国最典型的社会阶层多元化的地方。我们承认个体工商户，我们承认外来劳务工，但我们没有人承认原村民。我们总是把原村民固化为城中村，他们的生产和生活形态没有多少人关注，关注的都是大量的违法建筑和村民股份公司的物业收入。现在包括外来劳务工的各类阶层我们都认可，那我们有什么理由、有什么可能要把本地的文化消灭掉呢？所以，对于特区外城中村改造，我觉得其实是三个问题：

一个是承认原村民是深圳这个新兴城市的一个重要社会阶层。这个社会阶层既不可能把他们转化成像移民一样的文化特点，也不可能把他们整天圈在城中村里面，与外面的社会隔绝。所以要思考他们应该在这个社会里处于什么角色，他们有什么诉求，政府应该给他们提供怎样的



田面设计之都



拆迁带来的萧条

社会服务。

第二是思考城中村的物质空间形态或者说文化景观形态应该是什么样子的。既然我们有了宅基地政策，违法违规的暂放一边，依法划定的是应该承认的。对于这部分，我们是不是把它搞成和其他居住小区一样，村民们对此会不会接受。我们如何建成符合他们这种血缘、宗族、传统的城市空间，这个才是城中村改造最重要的一点。

第三是解决原来农村股份公司的经营和治理机制问题。我们推进国有现代企业的改革，我们扶植民营企业发展，但是对于大量的集体股份制企业，迄今为止深圳市政府出台了什么政策？

这三个问题不解决，我觉得城中村改造问题，特别是特区外仍然是步履维艰。

在旧改的利益博弈过程中，政府和开发商通常扮演强势的一方，公众往往根据拆迁补偿的高低对业主（包括原村民）一方报以羡慕或者同情，反而忘记了拆迁补偿也是纳税人身上的“羊毛”。也正是公共利益的被忽视才让旧改成为资本的盛宴。对此，专家们提出了不少建设性的意见——



渴望蓝天



农民工二代的城中村生活



下沙公园大门



南头村口



典型的城中村街景

李贵才：旧改的目的在于提升生产效益，推进社会公平

尽管深圳是二元化，但是实际上三旧改造这个问题特区内外是没有差别的，本质上都是政府以三旧改造推动城市更新，或者是以城市更新推动三旧改造。目的是什么呢？现在清楚的是要改变城市形态，消除违法建筑，但是我的感觉我们有一个重要目的，就是说如何提升这一个城市的生产效益，如何推进社会的公平。我们在推进三旧改造中都知道，所有的企业都希望把旧工业区改造，没有人希望在真正的宅基地进行改造，这是从企业的层面。而政府恰恰希望旧工业区和旧村都要改造，这里反映什么问题呢？反映的是企业包括原来股份制的公司都希望在工业区改造中他能有更低的地价来换成商住、写字楼，甚至有的人仍然还把它搞成工业用地，然后通过增加容积率，他在卖和租的时候以办公楼的方式出去，所以实际上这里面是一个博弈，是效益和公平问题。

袁奇峰：要提供有利于深圳竞争力的经济环境

征地会越征越贵，使城市失去竞争力，代价加大了就都转移到商务成本上去。实际上商务成本提高了，城市竞争力就没了。我觉得大冲村的做法，对于企业可以，对于某一种行业，比如房地产是可以的。但是在深圳跟商业办公楼和厂房相比，肯定是住宅楼贵。如果是要发展产业，而不是建住宅的话，那么你会采取一个怎么样的做法，这值得思考的。所以还是要提供有利于深圳竞争力的经济环境，这很重要。如果特区外都做住宅，有出路吗？

总结两位专家的观点，在房价高企的今天深圳的旧改在利益驱动下大多以住宅和商业为改造方向。如果政府在旧改过程中往产业方向的引导力量不足，并一味漠视甚至默认这种趋势，那么在某种程度上就会给城市的健康发展这一最大的公共利益埋下了隐患。而另一方面，同样是因为昂贵的城市生活成本，在多数人眼中城中村在深圳还扮演着廉租房的角色。那么现实果真如此吗？围绕这一问题，专家们有着不同的看法——

阴劼：城中村算不上严格意义的廉租房

说深圳城中村起到“廉租房”的作用其实并不准确，因为它根本算不上“廉”。与发达国家的廉租房相比，深圳城中村的房屋租金是非常高的。比如我曾经在大阪租的一套房子，建筑面积六十多平米，两室一厅，租金一万日元，折合人民币也就七百多块钱。这样的廉租房在日本按国家、府县、市、街道分四个区域层级。层级越

低，房屋条件越好，租金也越高。同时租金也跟个人收入有关。一般都是5、6栋高层建筑作为一个小区，相邻若干个小区形成大型社区。房屋只租给家庭而不是个人，同时尽量每栋楼中都要住进年轻人，这也是为了应对日本的老龄化问题。在中国，城中村租房还是市场化的行为，跟真正的廉租房还是有本质区别。

谭刚：将农民房作为廉租房纳入政府保障房体系值得探索

对城中村中大量的农民房应该有一个客观的评价，因为在很大程度上在深圳高速成长的过程中它提供了低成本的生活区，是促进了深圳高速成长的重要因素。但它也存在很多问题，治安，人口，各种社会问题出现。怎么进行有效的处理，对旧改的方式可能是多样化。对于住房问题，政府应当承担保障性住房，目前是采取完全新建的做法，除此之外有没有可能通过收购的方式，用有效、有机的方式来处理，我觉得是值得去探索的。农民这么多，除了宅基地之外，每家基本都是上千平方米的面积，总要想一个出路。大家担心小产权房转正会对商品房有影响。但是如果把它放到政府保障住房体系，只租不售，不会对商品房有很多的冲击，又在短时间内为政府提供了一个政府保障性住房的途径。因为现在很多政府都远远没有完成目标量。政府与其自己独立来建，还不如既能解决存量的问题，又能找到一个更加便捷的通道，在短时间之内能启用廉租房，只租不售，又能解决村民问题。这是一个很慎重的事情，按照深圳市政府这几年承诺要建的廉租房，每年都没有达到任务，而市场上又存在大量的资产，这两者怎么有机的连接起来，值得政府去探索。

新模式下的政府行为

深圳以往的城市更新大多由政府或者开发商主导，而《更新办法》的实施使得原村民或小区居民作为新的主体力量参与旧改成为可能，开启了一种新的城市更新模式。在这种模式下，政府应当相信市场的力量，将主要工作放在对市场环境的培养，对市场秩序的完善，对开发主体的鼓励引导上。专家们也就此对新模式下的政府行为提出了建议。

袁奇峰：政府必须对农村土地进行适度的赋权

深圳是个习惯在国有土地上进行规划建设的城市。但是大量的原农村地区在过去三十年只是经历了非农化的



迎接光明



大芬村的画工们



白石洲夜市一角

过程，它的产权关系、经济组织、土地利用格局都仍然带有鲜明的农村特征。在这些地区城市政府只有通过基础设施的改善，通过区位的改变，通过战略性项目的介入，以更大的目标和价值，用未来的利益来吸引这些村民参与进来，否则他们没有动力。所以在某种意义上，把地区的价值做起来，在未来的利益格局的基础上进行切割，这件事是推动合作的基本动力，所以非农化地区往城市化转化，就得走利益共同体的道路。

首先必须对农村土地要适度的赋权。整个国有土地化有几个基本的台阶。把资源开发为资产，变成一个可用的资产，但是它不可以交易，所以它构成不了资本。要让土地价值资本呈现出来，给它赋权是很重要的，是必须要解决的。从资产到资本的转化，这里面有一个很大的跃升，可以吸引农民参与进来。农村集体土地在利益分割完成以后重新获得的那份土地要给予赋权，成为国有土地，而且要低成本。第二就是政府要主导开发，能够形成区位价值的提升。把这两点结合在一起的话，就可能通过再开发以后的利益诱导农民进入到未来的发展过程中。所以说，区位的培育，政府的主导，以及集体土地的赋权，这是一个非常重要的环节。

邓永成：改造还是应该让政府来主导，因为开发商只考虑自己的利益

深圳的土地制度和规划制度一部分是从香港引进的。香港目前的问题是土地发展机制，改造中把整个视野放在交易价值上，关心资本投入产生的价值，却没有看到居民的日常生活。所以城市更新所带来的社会问题不是对农民土地发个确权就可以解决的。其实从开发公司到重建局并不是说发生了目标的变化。设置重建局时的目标也是土地价值收入最优化，只是最近几年反抗增加，所以会有些项目是配合政府的政策，增加了一些其他改造目标。改

造还是应该让政府来主导，因为开发商只考虑自己的利益。之所以有土地开发公司，是因为香港业权很分散，同一层楼很多业主，收地很难，所以开发公司收到一定比例后，就可以去政府申请收剩余的业权。到重建局阶段后，这个比例要求更低了，其实更有权、更容易和更快把土地收回来。但是一些公共空间，开发商是不会去做的，只能政府去做。

吕斌：要学习国外经验设立社区规划师在城市旧改中起到具体的协调作用。

业主作为主体参与旧改分为两种情况，一种是有大企业牵头，另一种是由众多业主个体共同发起。不论哪种情况，都需要有沟通能力的规划协调师来帮助他们。规划师的作用不在于绘制蓝图，而在于告诉业主们该如何去实现。同时，城市政府也应该对这种模式的旧改给予容积率等方面的奖励，并通过明确土地出让金税率的方式限制征地补偿金的恶性膨胀。

结语：涨价为公

从某种意义上讲，现阶段深圳城市更新办法的创新是一种“帕累托改进”，调动了原村民的主动性，可令不少历史遗留问题迎刃而解。但是，从全社会的角度来看，中国当前的市场经济改革已经趋近于“帕累托最优”。比如从岗厦和大冲的拆迁中我们既可以看到一批千万富翁、亿万富翁的诞生，同时也会看到大量租住在村内的白领们被迫迁移到交通更远、房租更贵的地区去，而这批人才是深圳这座城市要保持创新能力和竞争力的中坚力量。所以，在旧改过程中如何能够真正做到“涨价为公”才是最值得政府去思考和解决的问题。

一体化的空间模式： 新城模式 VS 圈层模式

引子：从大运会开幕式说起

2010年12月2日,《南方都市报》突然刊登了一条爆炸性新闻“受亚运启发大运开幕式要挪深圳湾?”。报道称深圳市领导受到广州亚运会开幕式的触动,考虑把原定于龙岗大运新城的开幕式改到南山区的深圳湾体育中心进行。据大运会执行局工作人员称,深圳主要领导观看亚运开幕式回来后不久,就连续召开了几次会议。深圳办大运的思路是通过赛事向世界展示深圳。按照这个思路,龙岗的大运新城不太适合作为开幕式的地点,周围除了一些商业楼盘,大多还是未开发土地,既没有深圳的标志性建筑,也不是城市中心区,同时也没有能够体现深圳的特色元素,比如改革开放、滨海城市等。

报道一出,坊间一时议论纷纷,对大运新城乃至龙岗未来发展持消极悲观的观点一时盛起。有人甚至惊呼,大运新城可能会成为深圳最大的烂尾工程。

客观地讲,大运新城烂尾的可能性微乎其微。虽然开幕式和闭幕式都放到了南山,但整个大运会的主场馆、运动员村和主要赛事仍然是放在这里举办。此外,深圳市政府也不可能放弃对大运新城的投入。事实上,连续几年,深圳市政府每年将近一半的固定资产投资是在龙岗。而近年来龙岗基础设施的改善也是有目共睹的,特别是在路网和轨道交通建设方面。此外,投资甚大的智能交通系统、信息网络系统、场馆内部路网系统等等建设也不是说停就能停的。



南山深圳湾体育中心效果图

但是,这一报道也在一定程度上反映出大运新城在开发建设上的低效。2005年,深圳在成功申办大运会之时,就提出了大运新城的建设计划。大运新城在规划建设上几乎云集了国内外最优秀的设计机构,在资金的投入上也是倾尽全力。以轨道建设为例,全国范围内同时开工五条线路建设的城市,除了举办奥运会的北京,就是深圳了。但即便如此,作为中国经济实力排名第三的深圳,重金打造的这小小不到20平方公里的大运新城,五年下来,其成效还是不尽如人意的。

原特区外新城的建设,最早可以追溯到2005年开始编制的《深圳市近期建设规划2006-2010》,在最近获批的深圳新一轮城市总体规划中更是明确了以坪山、光明、龙华、大运四大新城为重点,以散点飞地式模式推进原特区外城市建设工作,这也就是业界所谓的“新城模式”。

然而深圳目前的土地资源情况和建设现状是大家有目共睹的。有学者就认为,“新城模式”选择的都是土地资源余量比较充裕的地区,其发展方式不可复制,对城市空间结构的完善、对整体发展质量的提升作用有限。相较“新城模式”而言,更应遵循1996年总规提出的圈层式布局,以靠近原特区内的宝安机场、龙华、布吉等第二圈层地区为重点,以城市更新为手段,推进原特区外城市建设,实现“扩核”,才是一种更为合理的选择。这种模式,被称之为“圈层模式”。

仁者见仁,智者见智,关于特区外城市建设的空间



龙岗大运中心建设现场



四大新城在深圳版图中的位置

模式选择,我们相信业界还有很多不同的观点和设想。为此,我们就这一话题访谈了一批持续参与深圳规划建设的知名学者。

多中心网络组团的圈层发展模式是最优选

——专访深圳人大常委、深圳蕾奥城市规划设计咨询有限公司董事长王富海

特区外实际上仍是马路经济为主的蔓延式发展

深圳的城市规划应该说是国内少有的成功规划,然而这个成功只是体现在原特区内。历次规划都强调了全市空间结构构建的几个主要原则,包括:

- (1) 有机疏散与紧凑集中布局的结合;
- (2) 全市域的协调均衡发展;
- (3) 生态空间的保护;
- (4) 特区外多个增长极核的培育;
- (5) 纵向轴线强化区域联系。

然而通过30年的建设,我们发现实际的建设情况与我们当初的规划设想相去甚远。首先,特区内仍然是全市的“单中心”,过密的城市功能并未能得到有效疏解,“大城市病”显现;与此同时,特区外提出的新城却未能形成有效极核,导致特区外实际上仍是以马路经济为主的“扁平化”低效无序蔓延。从城市空间结构来说,原有宝安和龙岗中心城由于区位条件的限制,辐射范围有限;作为区位优势明显的中部地区,如龙华,则迟迟得不到整合提升;而这直接导致外围的沙井、福永北和盐田沦为功能塌陷的“洼地”。96总规提出的全境拓展策略实际上是失败的,东、中、西三条轴线呈现明显的非均衡发展态势。

当然导致这一局面的出现原因是多方面的,但是从城市规划的角度,主要有三方面的因素。首先,对战略地区(特别是宝安、龙华)的区位判断认识不足;其次,对于城市功能外溢的阶段性与时序考虑不够,在次中心选择的时机和条件存在一定的误差;第三,对特区内外差

异巨大的两种发展模式也缺乏有效的对策。

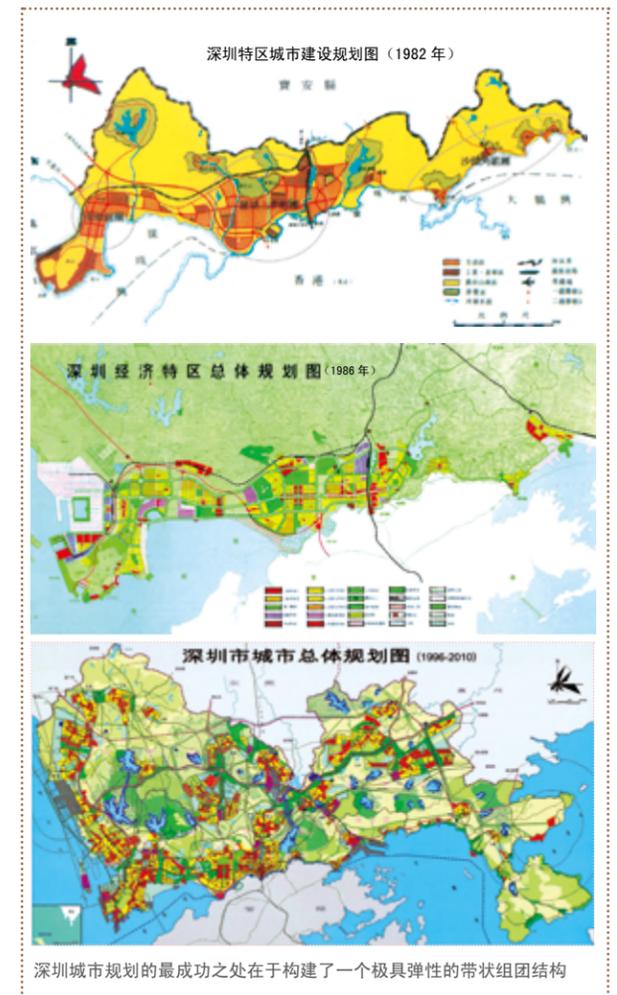
多中心网络组团的圈层发展模式是最优选

那深圳到底需要什么样的空间结构才能适应未来发展。我们认为主要要把握以下四个基本原则:

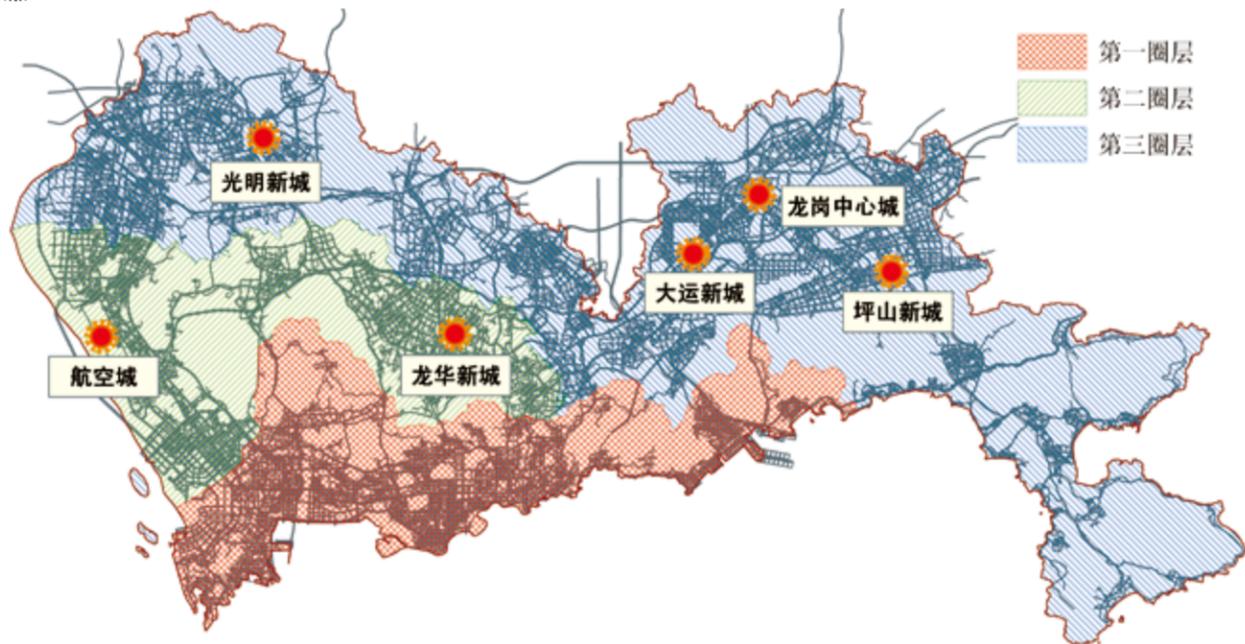
- (1) 适应多种发展需求的弹性空间结构
- (2) 满足长远发展的战略性、前瞻性要求
- (3) 体现紧凑集约和精明增长的理念
- (4) 注重空间结构的生长性、阶段性和持续性

具体而言,相对均衡的“多中心网络组团”结构是城市空间发展必须坚持的目标。在此基础上,新的空间结构必须是原有结构合乎逻辑的演进和延续,同时,新的空间结构在未来仍具有可持续发展的条件和可能。

第一、扩核!中心城区有效扩展规模应扩大一倍,提供更大提升空间,由市政府强力打造,变原来的福田-罗湖、前海两个市级中心,为福田-罗湖、前海-宝安和龙华(含布吉)三个市级中心。



深圳城市规划的最成功之处在于构建了一个极具弹性的带状组团结构



圈层模式：以靠近原特区内的宝安机场、龙华、布吉等第二圈层地区为重点，以城市更新为手段推进特区外建设，实现“扩核”

之所以提出把龙华（含布吉）纳入核心圈层主要基于如下考虑：位于“心脏”地带，能有效辐射带动观澜、平湖的发展，促进中部整体提升，同时可以承接福田-罗湖发展过密的“外溢”功能，化解现阶段过早向前海湾地区转移而造成的多种功能尖锐冲突；另外，这样也容易得到市场响应，可能迅速见效，规避向外围地区远距离跨越而产生的风险。需要注意的是，这一中心的开发需要政府在城市更新、配套设施完善、交通改善、环境整治等方面强力介入。

第二、强边！外围构建不同功能定位的组团，制定差异发展策略，在近中期光明新城、航空城、龙岗中心城和大运新城、坪山新城承担着提升外围、辐射周边的功能，采用多组多心的模式，适度整合，保持产业成本竞争力。

第三、保绿！强调生态控制线内的地区保护性利用，但对东部的梧桐山-马峦山-排牙山地区和西部凤凰山-羊台山-长岭陂地区要重点保护，抑制区内的城镇化建设。

这样做的好处主要有两个方面：

首先，从区域发展的角度，提升区域竞争力和辐射带动力。对外，拓展了特区的功能，做宽做厚与香港对接的联系界面；对内，通过培育外围极核和节点，可以构建影响辐射珠三角周边地区的扇面。

其次，从城市发展的角度，可以分阶段有步骤地提高空间效益。短期内全面整体提升特区外质量和效益不可能，因此通过将特区的高质高效的圈层模式逐步拓展，然后再集中打造外围极核，整合提升周边功能。

与圈层模式配套，通过多种手段促进特区一体化建设——

首先，通过轨道交通网络的调整和衔接，一方面强化三个核心之间的联系，另一方面促进特区外重要地区和节点区域的开发建设。

其次，在土地利用策略方面，增量空间主要安排在外围新城，核心圈层则主要以城市更新和地下空间开发为主。

第三、在发展模式方面，将特区发展和管理模式拓展到核心圈层；外围组团中的新城地区建设必须由市政府强力主导；新城的产业发展与居住配套必须共同推进，避免以往开发区模式造成的“有生产、无生活”的通病。

最后，在可能的情况下，借助新城的建设，进行行政区划的调整。具体而言，特区内四区不变，宝安中心区、新安、西乡、石岩组成宝安区，光明、福永、沙井、松岗和公明组成光明新区，龙华、观澜、布吉、平湖组成龙华新区，龙岗、横岗、坪山、坪地、坑梓组成龙岗区，东部三镇组成滨海新区。



以往深圳规划中虽然采取了多中心结构，但是市级中心有且仅有一个。

选择新城模式关键在于怎么建

王富海先生认为新城模式只是急功近利的一种选择，从而旗帜鲜明地提出了融汇个人多年深圳规划实践的“圈层模式”。相比而言，还有一些学者认为通过新城建设点状带动特区外整体提升是可取的一种方案，并对这种方案在具体实施方面提出了许多建议。

李贵才：新城的定位不是太高，而是太低！

——“我们需要更多的市级中心！”

特区内外一体化以后，特区外城市建设该采取什么方式和模式，现在深圳的选择是非常正确的。假如将宝安和龙岗的新城定位在就是追求人们的小康，这是一回事。但是我们现在定位在要把深圳市建设成和香港一起构成类似于纽约、东京一样的国际化大都市圈，国家也有这样的希望。从这个角度看，长期以来，龙岗和宝安的定位就太低了！

我们是一直认为从香港到广州，珠江东岸这条轴线是城市发展的主要方向，我们总是强调把深圳作为市一级的中心，这回多了前海。正是因为这样的定位，导致了什么？原来龙岗区政府所在地和宝安区政府所在地，他永远是一个区级的中心。作为一个高度外向型的地方，你给他确定成区级行政中心的话，他能干什么？现在走新城的道路，就应该把他定位为市一级的中心，无论是坪山、光明，甚至将来的沙井、松岗，这

样新城才能够在深莞惠一体化、珠三角一体化一起建立国际大都市的时候，发挥它应有的作用。遗憾的是现在定位为区一级的方向，很显然是不行的。像光明、坪山，他们只有形成市一级这样层面的中心，它们才能够对区域有带动的作用。类似沙井、福永北也是同样的问题，地相对比较便宜，资源比较好，未来还有深中大桥的开通，潜力巨大，那是向珠三角西岸辐射的很好的地方。我们再从深莞惠一体化的角度看，就更应该把坪山、坑梓朝惠州方向发展，应该在龙岗和宝安分别至少选一个市级中心，才能把两个区域带动起来，否则产业等等都很难上来。因此，原特区外必须有类似于福田、前海这样级别的行政中心，通过周边的辐射和吸引才能带动龙岗和宝安，产业结构、人口素质、科学技术，才能够发展起来。

南京江宁大学城的成功之处就在于他的空间配置上，除了教学科研是校区制之外，他的管理服务是社会化的。社会化是什么概念呢？就是大学里人的生活进入了江宁的社会生活，江宁的社会生活进入了大学城的生活，它成了城区。在建设的方式上实际上是一个投资能力的问题，而投资能力在有的情况下就是对这一个新城的定位问题。你给它定位一个区政府，你的投资就是这个样子。深圳在轨道交通的发展方面也是一样，龙岗和宝安在TOD的引导下着力点不够。没有去真正好好的研究。如何在镇（现在发展为街道办事处）很好地形成一个有利于生活、服务业发展的中心是关键。

至于说圈层模式，当我们横向看这个地方的时候，就一定



是圈层，当我们纵向看这个地方的时候，一定是轴带。但是当我们选择到这个活力空间的时候，这些轴和带都是不存在的。所以这时提出龙岗宝安建立新城，我觉得这个思路是对的。特区内外一体化的问题，我们千万不要追求空间平衡或者均衡，或者说特区内、特区外，应该追求空间公平。在市政府的投资上，特别是财政安排上，如何有重点的向特区外倾斜是非常关键的。

——社会管理是新城持续繁荣的关键

在关外的社会管理上，特别是社会服务、社会事业发展上是新城建设的关键。当我们人口规模这么大的时候，行政单元划分太大不利于社会的组成和稳定。如果说在龙岗、宝安我们开拓了社会管理的東西的话，那可是对珠江三角洲特别是东莞有重要的探索作用。但是我们的社会管理有一个很重要的问题，就是一个社会社区的管理，现在推进的是物业公司、派出所、业主委员会。按照道理说，这样的管理是一个很好的机制，但是龙岗的社会治安基本上没有特区好。一个最重要的原因是中国的社区管理在内地都是熟人管理，退休的老头老太太，还有就是我们这些保安。但在深圳这样高度的流动性的城市是没有归属感的。如何探出一条社会管理的路？如果说能够改变龙岗、宝安的社会治安环境和城市卫生环境，那会对周边地区具有非常好的引导性，同时对特区内高密度的疏散有很好的吸引作用。至于经济的发展，通过这几年我们的观察，我觉得深圳市政府已经进来了，剩下的就是企业如何寻找一个比较好的投资环境和市场。

刘鲁鱼：新城商业的繁荣一定要依靠市场而不是政府

商业是纯粹的市场化行为，根本不考虑距离，它是考虑人口、密度和收入。特区外人口不够，从数量到结构都是初级的，商家是最敏感的，零售一定是要贴近人群，商家不落户新城一定是有他的道理。

客观的说，特区外的商业密度还是相当高的，特别是像沙井还有布吉，但是商业业态相当落后，就是一些小商铺。但为什么还会出现所谓的“布吉效应”，就是特区外没有能够承接这些高端服务功能的空间，城市还是单核摊大饼发展。第一，穷人富人都喜欢进城，因为城市里有服务，有商业网点。就是他既想享受城市服务，又付不起城市生活的成本，所以他跑到布吉去。如果你要它均质化，就不会出现布吉这种现象了。第二，是就业，很多住在布吉的人不在布吉就业。所以城市功能就越来越向城市中心聚集，特区外就越来越像卧城，而中心的压力也就越

来越大。从这个角度来说，新城的建设相当有必要。

新城的建设在城市功能上一定要有适度超前。现代产业一定离不开城市功能，在一些地方超前安排一些城市功能是有好处的，有助于产业的提升，可以加速这个过程，否则你说这个地方落后，他就越落后——这是马太效应，穷的越穷，富的越富——政府能够通过投入来影响进程。另外商业对于产业来讲是外部效应，和政府的公共投入是一样的，只不过政府不赚钱，商家赚钱，实际上效果是一样的。

另外，原特区外的商业建设一定要注重改造当地的农村残留经济。还是以布吉为例，由于不像龙华一样地已经被政府几乎全部征收了，这里就是老农民搭车上来的，尾巴没割掉才出了布吉，包括草埔。一开始是宗族，然后是黑社会替代宗族，黑社会化是非常可怕的。黑色经济是以毒品、犯罪为主。所以我们总想以一种掩耳盗铃的方式来解决农村问题，但是实际上并没有解决，因为我们的方式是政府拍板，没有引入农村以外的行政资本，政府以股份公司的方式来改造农村经济，但是这个股份公司并没有增加新的股东，他的股东就是全体的村民，这不是要了命吗？给一个老农民宇宙飞船，你让他上天，那不是要了他的命吗？不客气的说，在这一方面，政府总是回避市场。

吕斌：功能的独立性是新城建设的关键

——新城的建设要追求的是功能的紧凑

当然如果从效率上来讲，圈层模式可能更现实，先近距离扩张，这样基础设施成本也低。北京为什么一圈一圈的来就是这个原因。当年的时候它一定会觉得成本低，从三环到四环只需要加一圈，但是时间长后就会发现有问题，特别是交通已经成为了制约北京发展的重大问题了。

比如说现在有两个地方各建设一个工业区，规划上近处有一个，远处也有一个。先发展哪个的问题，是由很多具体的因素决定的，比如要看市场需求和行业发展。但是排除这些具体的问题从一般意义上讲，我个人觉得从低碳、紧凑城市的角度，不在于选择哪个新城来开发，而是新城的开发是否遵循了功能独立性的原则。当然，在新城建设的初期，功能上还是需要依托外围，但当新城大到一定程度了，就应该有自己的自立性。即使是挨着，也不应该是纯粹的蔓延。这个是最关键的。

我主张深圳发展到今天，人口规模这么大了，也应

该避免这种蔓延，而是应该发展成为一个紧凑型的城市，这主要是指功能的紧凑，而不是空间上的紧凑。如果是一个大的工业新区或者住宅区，我觉得远的近的都无所谓，有很多其他的因素，比如说政治家要解决自己的问题，全世界都是这样。最重要的是往外扩张后，不是简单的单纯的功能的扩张。类似北京的新城建设基本上就是失效的。比如天通苑，30-40万人一个卧城，一条地铁这样拉过去，坐地铁、城铁已经到了恐怖的程度，现在老人小孩都不敢坐地铁了，听说最近十号线的车门都被挤掉了。所以新城的功能配置是否紧凑应该要有客观的指标来进行判定。比如交通的压力、就业的岗位等等，短期靠工程技术、交通的手段都是治标不治本，长期必须从城市形态上、功能配置上来慢慢解决。

在这个基础上，所谓建新城还是连续的发展，这只是在形态上的一种形式，并不是最本质的东西，关键上新建成的这一片今后怎么考虑对功能的配置。如果每往外一圈都为了图省事方便利用内圈的功能，这样将来问题就特别大，将来补功能都补不起来，考虑得不得体就会造成很多不必要的麻烦。

至于远的问题还是近的问题，我觉得要看城市发展的速度和整个发展和投资的模式，有的时候想把远一点的先建起来，让中间的地价拉起来，也不是说这种建设是无效的。但这是好事还是坏事，这很难说。比如说政府所有的事都自己办是一种路子，如果这条轨道交通的将来土地收益都给政府是一种思路；如果不是这样，中间土地都是拍出去的，那又是另一种思路，问题在于政府是想让地价高还是想让地价低，政府是希望大家负担多一点，还是想政府财政收入高一点，其实有很多这种问题。

总结来说，大到一定程度的话不能简单地蔓延。我是主张新城或者多中心的城市，重要的是功能的综合性。如果连在一起，就要多中心，如果稍微分隔，就要做一个新城。所谓新城，重要的是功能的自立性，一定程度的自立性。不是说在海淀建设一个新城一定要像王府井、西单一样，像中关村这种就够了。那么这个观点就是完全得跳出去还是近距离地建一个，其实有很多其他的因素来决定。我是建议切不可想做哪就做哪，应该要有一个综合的考虑，一个长远的观点。如果这些功能都定得比较得体的话，先建哪一个就由很多其他因素来定。

——新城的公共产品建设应引入市场资金

新城的建设中，政府是有责任提供公共服务、公共交通的，同时引导市场投资与公共投资形成合力共同促进新

城的开发，因此公共投资在什么时候介入是一门学问。以北京的地铁工程为例，现在开发商在郊外买了一大块地，因为没有轨道，地价特便宜，然后他就说老百姓都在闹，这样政府就通过公共财政把地铁修了，修完后涨价了就归房地产商了。而在西方一般在郊外开发住宅都是轨道公司在开发，自己先把那块地拿了，自己知道要修这条铁路，先开发房子再修铁路，一动轨道工程，地价就涨了，收益就归轨道公司了。

这就体现了城市规划里面的一个最高的原则，就是城市规划的利益还原的原则，有两层意思，一个是受益者要负担的原则，第二是受损者需要得到补充的原则。

可惜这谈起来容易，可是做起来很难。还是刚才北京的那个例子，比方说开发商盖房子，政府修地铁，这样地价涨了，政府的收益应该占百分之几，把这份利益收起来，再用它来修公共设施。不能房产商用极便宜的价格把地买了，然后逼着政府修地铁，政府只有投的份，收益都给开发商了，这样是不行的。所以在这个问题上，我觉得政府应该开明一点，利益应该归投资人才行。

事实上，这涉及到要建新城时功能设施应该怎么投入，是一下子到位，有很高的层次，还是只是先有几条路，这跟政府和开发主体的收益是有关的，应该综合的考虑。是先把周边的基础设施都建起来再建楼盘，还是先把楼盘建起来再做公共交通，这会造成相当长的一段时间里出行压力的增大，这很复杂。总体来说我说建议应该考虑收益的问题，政府有责任提供公共设施，也应该考虑到开发利益的还原问题。

袁奇峰：新城选择是政府肢解大区的战略布局

现在深圳的做法就是市级政府直接把派出机构插到郊区地方，去构筑发展集合。这个思路潜藏的可能性就是有肢解郊区政府的可能性，可能龙岗和宝安会面临着被肢解，肢解成若干个城市和地区。这种做法无可厚非，特别是面对城市人口规模已经膨胀到如此的地步，这就是市级政府用市级财政去郊区，通过市级财政的投入去改变基础设施，推动产业转型，然后去重组空间，所以我觉得这个做法是一个比较聪明的做法，前提就是在市和区的博弈过程中，郊区要接受和配合政府的安排。

这种派出机构的东西是珠三角发展这么多年的经验，光明新城名为新城，实际是深圳市光明开发区，这种园区体制封闭经营，这种做法我们屡试不爽，都能获得成功。原因是充足的财政和强大的发展平台。问题是它能

不能把周边地区带动起来，能不能把周边的集体土地整合进来，这是很重要的一件事情。如果能不断的把周边的集体土地整合进来，能成为农村城市化的引擎，那它的价值就显现出来。这个对区政府来说是一个挑战，对于开发区政府来说也是一个挑战。

模式就真的那么重要吗

也有部分学者淡看新城模式和圈层模式之争。或许新城只是政府急切中寻找到的抓手，于是乎，管理机构设立、推土机进场，轰轰烈烈，是一种显性行为。但是，城市发展自有它自身的规律，距离效应不可回避，这几年来，龙华、宝安、布吉房地产市场兴旺，产业退二进三，显示了一种隐性的圈层发展趋势。可以想见，在不远的未来，两种模式均将在宝安、龙岗两区建设中发挥重要作用。未来的合理空间结构，应该是一种不均衡的多中心网络状结构。

宋劲松：不均衡多中心网络结构是城市发展的终极目标

作为一个都市区，不是一个单纯的城区的发展，应该是一个不均衡的多中心的网络结构。多中心是不同的特色化的功能区，可能在新城，可能在老城，老新都需要；功能可以一两项，可能六七项的城市职能，都是市一级的功能，这些市级职能将来会进一步的扩散，扩散后会增加，会有更多的分布。新城可能是产业的地方、物流的地方、体育休闲的地方。这样的一些功能在中心，包括特区内的中心，就像福田——这是多中心。中心功能有多有少，有大有小。网络化是通过网络廊道的建立汇集乡村的、外围的资源，进行重组，重新塑造一个新的城市格局。特区外现在还是跟广东其他地方一样蔓延式的发展，呈现马路经济、城乡连绵的发展状况。以后应该逐步构建为不均衡的多中心的网络结构。

圈层的价值在于它是确定这些中心区位的最主要考量。根据世行的城市化报告距离和流量是有一定的影响的。判断某一个中心布局于哪个位置，圈层距离是考虑区位条件的一个核心考量要素，产业梯度是功能选择的一个重要因素。这两个都需要考虑。

在城市职能上的分工，应该把市一级的设施均衡分布，通过服务引导城市发展，这是将来的一个很重要的因素；此外应促进交通的网络化发展，特别是公共交通。

牛慧恩：模式不重要，TOD开发很关键

新城已经开始建设这么多年了，四大新城也已经算是形成起来，开发建设在一些重点地区都是已经明确了。我觉得新城也好，圈层也好，之间并不是非此即彼的关系。圈层是一个自然的，符合客观发展的一个规律，对产业的置换可能会是这样的，对交通布局也有比较大的关系。新城政府要找一些点，所谓的增长极也好，把这个点形成之后，新一届政府往往都会做一些事，对那块直接的带动有比较大的动作，各方面都会倾斜，是政府在找抓手。最近的布吉、龙华这一块，已经没有那么多空间，做起来就会比较难，大运那一块是因为有大运会的需求，所以动作比较大。政府会结合一些项目和用地较宽的地方，较易操作，产业升级或者整个带动是一个客观的因素，并没有什么矛盾。

现在特区外也是在这两年可能要重点强调TOD。我是觉得轨道和布局在很多时候没有想得那么透。首先是站点周边用地的开发，现在一到了站点，那都画上红色的，商业比例很高，其实未必合适。其次，跟其他周边的交通衔接，我觉得好像现在研究得不够。所以在将来的整个空间里，怎样由更好的布局来带动周边地区是需要强化的。引导轨道市域体系和周边开发应该有一个系统的研究，这样特区外的发展才会更好。

结语

深圳的成长是人类城市发展史上的奇迹。在短短的30年时间，从一个只有2万人的边陲小镇，成长为一个在国家经济中具有举足轻重意义的特大城市，深圳的发展超出了所有人最大胆的想象。从某种意义上讲，深圳的发展几乎是完美无缺的——它只比人们想象的更好。

特区扩容以后，以往规划中一直在提的“全境开拓”成为了切实摆在面前的课题。这个时候，人们可能惊讶地发现，“开拓”已无空间，面对的是均质化的低效空间，敢不敢动需要政治魄力，怎么来动又需要灵活的执政手腕。回归这篇文章的主题，新城模式是一种选择，圈层模式也是一种选择。也许正如哲人所说，选择本无对错，持之以恒地围绕原特区外城市空间提质这一核心任务走下去，及时评估，有效应对，才是正理。在这条道路上，任何的形式主义都是我们最大的敌人。

踟蹰“深水区”

——刍议大特区的城市治理模式改革

从小渔村到大城市，深圳的发展历程验证了中国经济体制改革的巨大成功。但三十年弹指一挥间，从早年的“摸着石头过河”到如今进入改革的“深水区”，从最早的经济特区变成国家综合配套改革试验区，深圳在改革历史大潮中的定位和任务已经悄然改变。于是，2009年国务院出台的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》中首次从国家层面赋予深圳“一区四市”的定位。同年，获国务院批准的《深圳市综合配套改革总体方案》中又将行政管理体制改革列为深圳综合配套改革的重中之重，以发挥深圳特区“对国家深化改革、扩大开放的重大举措先行先试”的作用。行政管理体制改革迅速成为近年内深圳尝试改革“深水区”的主要着力点。

深圳的行政管理体制改革在操作方案上具体集中于“大部制和行政三分”及“一级政府三级管理”两大方面。与前者相比，“一级政府三级管理”更是深圳先于全国的独家探索，被中编办认为“在全国具有探索性和超前性，体现了城市改革的重要特点”。同年6月30日，坪山新区正式挂牌。作为继光明新区后的第二个试点，“一级政府三级管理”框架下的“市——区（功能区）——社区服务机构”格局初步显现。一年后，深圳能否借特区扩容之势继续做国内行政体制改革的领头羊，创新城市治理模式，建设实现公民社会，无疑令人充满了期待。为此，我们通过一系列的访谈试图对深圳推进行政体制改革的形势与得失作一全面的梳理。

全面转型中的深圳行政体制改革

——专访深圳大学行政管理学院马敬仁教授

马敬仁教授是深圳著名的公共管理专家，也是深圳行政体制改革最初的设计人之一。在访谈中，他对深圳行政体制改革的背景做了非常详细的分析。

深圳作为特区的改革任务在发生转变

深圳是我们国家最早的经济特区，为社会主义市场经济的建设确立了框架。2001年加入WTO以后，对深圳的市场经济也产生了非常大的推动。在过去，深圳作为先发



的特区是在探索怎样从计划到市场杀出一条血路，建设社会主义市场经济；今后则是要探索在发达市场经济条件下怎么样去建设特区。对于先发的、处于市场经济建设初期的特区来说，它的发展需要有国家的支持，政府的扶持和社会的推动；在建立起比较发达的市场经济以后，深圳作为特区依然需要发挥在政治、行政、社会、文化等领域先行先试、开拓创新的功能。

深圳只有进一步地深化改革，全面开放，才能够保持特区的核心竞争力。在深圳经济特区建立30周年庆祝大会上，胡锦涛总书记的讲话中提出了“三个面向”，即我国的经济特区要面向现代化、面向世界、面向未来，继续解放思想，坚持改革开放。这里面的“三个面向”是富有深意的。以前，这“三个面向”一般是指我国的教育改革。现在胡锦涛总书记将其引入到面临经济、政治、文化、社会等改革开放任务的特区未来改革发展上，这表明中央现在希望深圳等经济特区的各方面改革都要具有世界的眼光，紧扣世界潮流，同时需要汲取人类创造的一切精神精华，这里面除了吸收世界经济和文化的成果以外，也包括全世界政治和社会发展的文明成果。而且中央也希望这些经济特区在探索未来新路子时能够适应中国社会的长远发展、可持续发展，探索我们整个国家的后现代化阶段的发展战略。所以今后深圳的发展就应该按照这“三个面向”的要求来打造核心竞争力。



原特区内社区已具格网化雏形，宝安龙岗的社区面积仍普遍大而不规则

行政体制改革是深圳渡过转型期的根本路径

深圳经济特区的历史经验和今天的现实告诉我们，从现在到2020年前后，深圳将先于内地进入一个经济、社会和管理全面转型时期，这里面包括体制转型、社会结构的变动和社会形态的变迁。在这样一个时期，政府体制改革和管理创新将成为推动经济、政治、文化、社会与环境管理等方面全面转型，克服各种阻力，化解各种矛盾和风险的根​​本路径。它现阶段的目标就是要建立起公共服务型的政府，实现政府由“管制”到“治理”的转变。

“三级管理”改革的重点是街道、社区重组

以前规划与管理是脱节的，现在治理模式的转换需要与空间规划结合起来。从治理模式的角度来看，现在政府的管理层级太多。我们改革的第一步就是从“两级政府四级管理”做到“两级政府三级管理”。“三级管理”的改革主要是把街道和社区重组。深圳现在的街道和社区太大了，一个街道的经济总量和实际人口都接近于一个地级市了。而且街道作为一个派出机构，人权事权不统一，财权也不一致。我们要打破这个局面。

打破重组之后，街道划小，社区放大。设置3到5万人的社区服务机构，建立社会服务中心或者叫社会服务署，作为一个人、财、事、权统一的执行机构和公共服务机构。这样一来，规划也就由粗犷型转变为精细型，每个

社区就是一个1到3平方公里的“格”或“圈”，我们的城市才能形成一个真正意义上的多中心结构。而且社区的服务在很大程度上是靠社会而不是政府的力量来做，很多事情可以通过外包、监管、仲裁、协商、对话的模式，管理上比较亲民，比较亲市场，比较亲社会。

根据上面马敬仁教授的介绍，“一级政府三级管理”模式在资源调配、行政效率等方面将明显优于现行的“两级政府四级管理”模式，光明、坪山两个新管理区的设立以及目前深圳推行的社区自治也让这种新模式变为现实。但是，许多接受访谈的专家们根据他们的观察和亲身体会也指出了新模式推行中的不少问题。

功能区改革是倒退？

在功能区层面，袁奇峰教授认为目前光明和坪山新区在定位上就比较模糊，本质上还是开发区，还是以发展经济为主要职能，跟城市的改革目标南辕北辙。无独有偶，金心异先生也持同样的观点，而且他把这个称为“功能区悖论”——

金心异：按照《中共深圳市委、深圳市人民政府关于深化行政管理体制改革的意见》中的表述，行政管理体制改革的目的是转变政府职能，也就是变经济发展型政府为公共服务型政府，但在该文件中却也表述了撤区的路径是

增加功能区，“增加先进制造、交通物流、生态旅游、高端服务等不同类型的功能区”，却又有产业功能区的意味在里面。这意味着新区的产业功能概念十分显著，而与深圳弱化区级经济发展职能、强化公共服务职能的逻辑背道而驰。

以深圳设立的第一个功能新区光明新区为例，其管委会及主要负责人在所有场合都在强调产业第一的原则，都在强调自己的经济发展职能而非公共服务职能，新区事实上成为重新塑造深圳经济发展决策效率的模板。光明新区的模式，不但没有弱化政府的经济发展职能，反而是加强了。就深圳市来说，由于近十年来的强调规范管理，建制越来越齐全，而效率却日渐损耗，这也是深圳设立光明新区的初衷：以新区的方式重现当年深圳特区全市作为一个大开发区的经济发展效率。

除了上述问题外，在光明、坪山新区设立后，宝安和龙岗两个区级政权依然存在，近年内再无实质性进展。金心异认为这是因为深圳目前还没有进一步压缩层级管理的决心。为此他建议采取一套比较稳妥的改革办法——

金心异：区先不撤，从区里分出很多个新区，最后形成深圳第二个管理层级的规模。大概形成15-20个功能区，每个功能区管理150万人，面积大概在100平方公里左右，人口稠密的地方就小一点，要有400-500个左右的末梢（社区）管理层，这样深圳基本上初步达到治理结构改善的目标。未来15-20个功能区也就是深圳未来的选区。但是现在政府没有推动，最末梢的那层，主要是人的问题，官员的安置问题。所以，我建议功能区可以定位为分局级，特区的干部可以分流到新局里。我们不能说多余的干部没有水平，但是只不过改革要求他们牺牲掉一部分利益，通过设立新区是可以解决这个问题的。第三级的管理机构可以定位为副处级干部，我们有400多个副处级单位，难道街道办干部还分流不出？所以干部的安置不是大问题。只是想不想干的问题，还有担心调整的太多会不会影响行政效率的问题。

社区自治政府干预太多？

在社区自治层面，李贵才教授认为，得首先搞清楚社区和邻里的概念，尔后自下而上地构筑起社区管理结构才是社区自治的基本前提——

李贵才：社区自治是人大关于社区管理的一个理

念。我提一个建议，要让我们深圳的管理者和参与者分清社区和邻里的关系。我们现在写的社区自治，不就是原来的村委会吗？实际上深圳很有意思。我们一个小区不一定是一个居委会，不同的房地产商开发的楼盘，他就形成一个小区，可能很小的凑到一块它就是一个居委会。可是从总的来说，在英文语境里，只要是在一定范围内有人居住的地方，他们就称为社区，但是更多的相当于我们的街道办事处；邻里很像我们的小区，从组织上说相当于我们的居委会。现在深圳在推行社区自治，实际上这是一个邻里，当我们在一个居委会的范围内有两个小区的时候，这个居委会就是废的，因为这里有两个物业公司，也可能是两个保安队。这个时候就需要研究如何以一个楼盘的物业为单位自下而上地从邻里建立起管理体系。另外做个比较。深圳不是在学上海、北京搞网络化管理吗？但他们忘了上海和北京的网络化管理都有一个前提，就是它们的办事处和街道组织非常完善。比如有GPS定位，这个地方井盖丢了，马上就能补上。这不属于物业管理，而是属于社会和技术管理。在深圳，当我们的社会组织机构还不成熟的时候，直接推行网络化管理一定是不成功的。有关城市治理模式，我觉得深圳大部制改革、一级政府三级管理先不管它。我觉得必须从楼盘的小区，只要是一个单独的房地产权空间，从这自下而上地构筑一个社区管理结构。

针对李贵才教授提出的问题，马敬仁教授认为完全可以通过在多个小区的业主委员会之间组织联合会的形式来加以解决。他认为当前深圳社区自治最大的问题在于政府干预过多。

马敬仁：现在深圳的社区自治主要就是“盐田模式”。但是严格说来，它是用行政监督权替代了自治权，架空了居委会。原来这些居民自治的范围政府已经



社区工作站一瞥

退出去了，现在又回来插一脚，这种做法本身是一种倒退。所以在社区的管理方面，我建议政府可以从社区中撤出来，改变用行政监督权替代自治权的现状，形成政府与居民公共治理的架构，并以此保证居民享受民主生活；在社会管理体制方面，应该发展自治自律的行业机构，另外扶持NGO、NPO等民间法定机构，通过立法去引导这些组织的发展而不是从观念上排斥这些组织的发展壮大，目的是为了适合公民社会的发展与公共治理的结构。

延伸阅读

社区治理的盐田模式

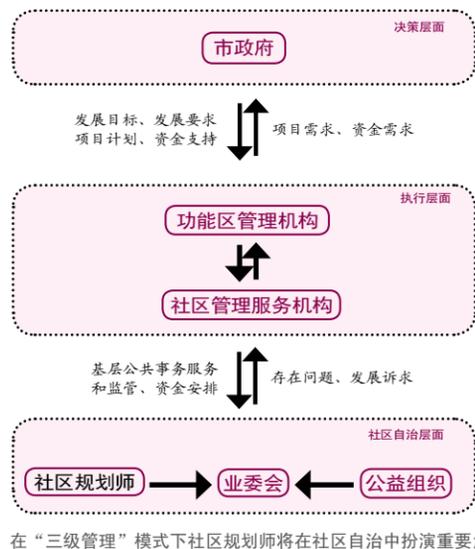
盐田的社区治理体制历时7年先后进行了3次创新：第一次（1999年），“会司”脱钩，实行居委会与股份公司脱钩；第二次（2002年），“一会下设两站”，即在社区居委会内部下设社区工作站和社区服务站；第三次（2005年），“会站分离”模式，即社区工作站专门承担政府交办的27项行政性社区事务，工作人员和工作经费纳入区财政预算，全额拨款；社区居委会彻底回归到法律所规定的群众自治组织的地位，进行基层民主建设和自治活动，担任政府组织、社会中介组织与居民的桥梁，并代表居民向上述组织反馈意见并对他们的行政行为进行监督，社区居委会人员全部属地化、兼职化，不拿工资，只领取少量的岗位补贴；社区服务站则以社区居委会为主体，进行民办非企业单位登记，为社区居民服务。

就扶持民间组织力量的问题，宋劲松主任提出了他的构想，并特别强调了规划师在其中应发挥重要的沟通协调作用。

宋劲松：深圳要走向市民化和公共参与的社会共治治理模式。政府有自己的角色，把力量集中于服务，企业、市民本身也都有自己的权利和义务。这些主体在协商中取得利益的共鸣和战略的共识，然后共同去操作，这样的模式是很多西方发达国家城市共同走的路径。公众参与式的共管制模式应该是深圳将来的管理类型。对政府人员进行精简，有一些非管理性、服务性工作由企业、委员会等机构承担。像企业的一些自治会、社区会这些机构将来都会有一个自己的权利范围。我们政府除了提供这种服务之外，需要设计一种运作的平台和一个游戏规则，提供一个协商平台。其间，规划师的角色就是提供方案，按规定的程序让社会主体介入，选择并且发表他们的意见，协调大家讨论、妥协，再把他们的意见技术化表达。规划是一个协商的工具，政府建立协商的平台，达成共识以后再转化为共同的行动，让大家围绕公共的行动来开展进一步的工作。

要实现这种模式，政府就得进行改变。首先政府要把日常性能做的事务交给社会去做；二是要建立协商协作的机制，制定规划；三是协商前的政策我们制订了很多，怎么把协商后的政策，比如行动纲领，在制度上要怎么去

转化。大家都想好后，再共同制定。这种复杂程度更高，但可能是今后政府改革的一个主要方向。



在“三级管理”模式下社区规划师将在社区自治中扮演重要角色

大部制落后于顺德

尽管深圳被定位为行政体制改革的先行区，但并不意味着在改革的每个方面都做得比其他地方更为深入和出色。据深圳市委党校的谭刚副院长评价，深圳在大部制改革方面成效就暂时落后于顺德。

谭刚：在历史的演变中，深圳的行政体制改革是在不断地往前推的，成效是值得比较充分的肯定的。当然也有一些比较，深圳的大部制改革和稍后珠海、顺德的大部制相比，大家可能更加重视顺德的大部制，因为顺德是把党委系统和行政系统同步、打通，同时推动，而我们的大部制更多的是在政府体系里探索，政府的效率有没有提高，对老百姓办事有没有进一步提高效率，这些都需要政府改进。后来提出在市一级完成大部制之后，在区一级怎么推动，有明确提出来，但是还没有实质性的推进，这也是需要考虑的。功能区和行政辖区是什么关系，机构精简，应对市里的部门，效率能不能发挥，需要政府进一步完善。大部制后政府管理的链条是不是缩短了，政府人员的效率有没有提升，都还需要进一步完善和观察。

30年前，年轻的深圳先发制人，为社会主义市场经济的探索杀出一条血路。同时在行政体制改革方面，对政府公共服务体系、政府的改革、机构的设立都曾进行了一定的探索。特区成立之初甚至没有设立人大体系，但后来跟内地的行政体系却越来越相同。从数年前“行政三分制”改革的遗憾到如今访谈中所揭示的种种问题，我们可以看到，要顺利通过改革的深水区，保持一往无前的勇气与决心是跟完善的制度设计同等重要的条件！

大特区背景下的区域一体化

引子：“东进”“西漂”之争

大约在五年以前，“十一五”规划正在紧锣密鼓编制之际，深圳民间展开了一场“东进”还是“西漂”的大讨论，沸沸扬扬，余波至今未息。

当时恰逢《深圳2030城市发展策略》出台，深中通道建设提上日程，港珠澳大桥“单Y”“双Y”方案争论正炽。“西漂”论者认同《深圳2030城市发展策略》对前海、机场等地区战略性地位的重新认识，瞄准了珠江西岸广阔的发展空间，提出核心区“西漂”，通过深中通道建立向西岸拓展经济腹地的桥头堡。“东进”论者则立论于惠州幅员辽阔、经济水平与深圳存在梯度差，建议通过龙岗中心城、大工业区等节点，发挥“墨渍效应”，实现深圳对惠州的经济辐射。

五年之后的今天，回顾这场争论，似乎没有胜负。“西漂”论者说我们赢了，你看，国务院批复同意建设前海深港现代服务业合作区了。“东进”论者说我们没输，你没看到地铁3号线伸过去了，坪山新城开始大规模建设了，深圳市民跑到惠州买房的越来越多了。

或许这样的论战本身就不会分出胜负。就像石缝里绽放的蕾芽，只要有空间就会寻隙生长，对于深圳这样承受空间重负的城市来说，东进也好、西联也好，甚至是往南寻求深港一体化，只是她继续生长的空间触角。至于触角的长短强弱，那取决于城市的能量。下面，我们就从区

域的视角，从深港和深莞惠两个不同地域尺度，去审视特区扩容背景下的区域合作分工进程。

深港：从“前店后厂”到“大家都是店”

——专访深圳市委党校（社会主义学院）副院长谭刚

在谈起珠三角经济崛起的时候，大家经常会用一个词——“前店后厂”，香港是店，珠三角是厂，产业链呈现明显的垂直分工特征，深圳在其中受惠颇大。时至今日，腰包鼓起来的深圳似乎觉得底气硬了点（2009年深圳GDP8300亿人民币，香港接近15000亿），当然不能再把自己定位为“厂”，深港共建国际大都会、深港创新圈、深港同城等口号也轰轰烈烈地响了起来。

姑且用“深港一体化”来概括这些动向。当然从制度领域讲，深港一体化是一个伪命题，那无疑会与“一国两制”的基本国策相冲突。但是借用北京大学深圳研究生院副院长李贵才教授的话，现在常用到的一体化的说法，实际上就是经济地理学上的分工协作，或者协调发展。我们更多应该关注两个城市之间的经济社会要素是不是按照市场规律在高效配置，两个城市之间是不是形成了协调发展而非恶性竞争的局面，至于真正的“一体”，那确实是奢谈。



特区扩容对深港合作更多的是助推作用

二线关对于深圳来讲，是一个闸门，如果这个取消了，那么大量的人都能比较自由地进入原来的经济特区，对深港边界管制几乎是没有任何影响的。如果是把一线放开，二线管好，把原特区当成自由贸易区，深圳人能很便利的到香港，港人可能会有这样那样的担心。因此，特区扩容对香港市民心理冲击应该不会太大。如果像之前提到深圳人只凭身份证就可以到香港，其实香港人是既希望又害怕的。另外一个方面，特区一体化，从深港合作的角度，为很多香港企业提供了更多的选择空间，将进一步促进企业的交往和市场的行为。对于普通的香港市民而言，来深圳作为城市游的选择的空间也增加了。香港到珠三角旅游的人数占到内地旅游的人数的70%，香港市民来深圳消费一般首先选择是在特区内，更多的都是过了深圳关后，只是在罗湖商业城，购物完就回家了。但是特区扩容后，可以更多地到龙岗、宝安，对其发展起到促进的作用。至少港人感觉到整个深圳都是特区，他就不会这么担心了。当然，前提是治安、教育、交通、医疗等公共服务问题要解决好。问题如果能解决好的话，两地的交流会更进一步增加。

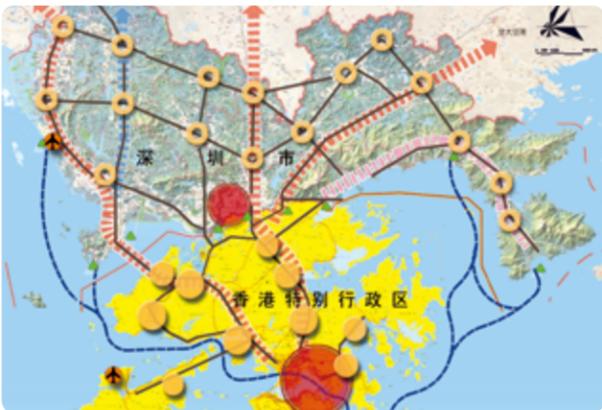
原来制造业形成的前店后厂的模式可能今后就变成了大家都是厂，大家都是店，互为厂和店的关系

1980年深圳的经济总量相当于香港的574分之一，到了2009年，大概是一个香港等于1.9个深圳，深圳的经济总量在飞速的发展。可能到十二五期间，或者最迟到了十三五的时候，深圳的经济总量将有可能超过香港，之后对于深港关系将会产生历史性转变。从1980年建设深圳后，深港合作就已经开始了，到目前为止可以分成三个阶段：在80年代，是深港合作成效比较明显的阶段，表现为香港的劳动密集型产业转移到深圳，以企业为主导，以市场来推进；到了90年代中期，香港回归前后，需要从制造业的合作转到服务业合作，是市场客观发展的需要，但是当时中央没有授权，相对是一个停滞阶段，甚至是后退；到了2003、2004年，以CEPA的签署为标志，中央给了香港按照符合国际惯例的一些做法，在这种背景下，香港和深圳开始重新找到了新的动力。中央授权允许做很多事情，深圳和香港签署了1+6、1+8的协议。这个阶段，称为向香港学习、为香港服务到共建深港大都会的设想。曾荫权在竞选的时候就提出要和深圳共建大都会。双方找到了共同发展的目标，进入新的发展阶段。展望未来，十二五之后如果深圳经济总量超过香港，那么主导的因素将会出现历史性的变化，两地可能开展更为平等的交流，原来制造业

形成的前店后厂的模式可能今后就变成了大家都是厂，大家都是店，互为厂和店的关系。甚至于可能要向国际市场迈进的时候，香港是店，深圳作为后台基地，但是深圳和香港要共同占领国内市场的时候，很可能深圳就是店，香港变成一个后台服务基地，这种关系是从制造业合作转为服务业之后，合作的内容、模式和关系出现一系列的变化。深圳应当做好这些准备，香港很多市民都把深圳理解成80年代的深圳，他们还没想到深圳已经有这么大的变化，当然有很多高层、经常来往两地的商界很清楚，但是作为普通的老百姓，可能还没真正的认识到。

服务业主导的合作，在空间形态上可能会有全新的模式，需要两地共同探索

可能两个城市以制造业为主导的合作和以服务业为主导的合作，在空间形态上是很不一样的。比如说制造业的合作，香港是商品集聚区，深圳是后台加工基地，两地资源整合发挥的优势是非常明显的。但是到了90年代之后，在制造业合作为主转变为服务业为主，特别是到现在第三个阶段之后，服务业的合作越来越增强。开展这个服务业合作的时候，它对于两个城市的空间形态、对应关系，开始有了很多新的变化，但是目前深圳和香港都还没找到一个很好的对应模式来适应服务业为主的两个城市的合作关系。对于服务业来说，一部分是消费型的，餐饮、住房、酒店、商业，和人口的多少有很大关系，但是有一部分是属于生产性服务业，它随动于产业链在空间上的移动，这个时候深港就不是单纯的厂和店的关系，所以可能是互为厂、互为店，在某些情况之下，以某一个为主。这个题目是很值得探讨的，我没想得很清楚。香港金融服务和深圳高新产业怎么配合，加工制造业产业链向内地、珠三角其他地方转移之后，我们生产性服务业怎么配合他们的服务，还没找到很好的途径和空间形态。



无独有偶，在访谈中，其它专家也提到了这种垂直分工到水平分工、对象分工的转变。但是，对于香港和深圳两个城市在这种分工中的地位关系，依旧各有所云。一孔之见是，到底深港两地是面向不同市场的“孖体”城市，还是一主一次，一正一辅，取决于深圳今后的发展实际；当前，我们还是要顾全大局，让合作中少那么一点点“挑战”的味道。

延伸阅读

张京祥：要转换思路，确立水平分工关系

毫无疑问，深港一体化是深港双赢的必由之路，关键是如何处理好两者各自比较优势充分发挥、合理优势充分整合的问题，而不是台面上高喊合作，台下各自打小算盘。两个城市都是应该思考如何通过合力去获取更大的外部发展空间、利益空间，而不是在两个城市之间盘算谁得到的多、谁得到的少。包括深圳与周边东莞、惠州的区域一体化都要贯彻同样的思路。

深圳与香港的合作也不是简单地确立一种上下游的垂直分工关系，而是要确立一种错位发展的水平分工关系。就像一个特大城市必须由若干不同的功能区共同组合而成，这些功能区不是谁高谁低的问题，而是缺一不可。所以我认为深港合作的思路要从过去“前店后厂”的模式彻底转变过来。双方的思路都要转换，这样深港才能有合作的动力，深圳才能真正去实现产业的转型提升。

宋劲松：深港合力打造内外统一的全球城市

深圳永远不可能和香港相提并论。因为香港是中国与世界接轨的两个城市之一，它的地位甚至上海都达不到。在全球竞争中，香港是最高端的，深圳做不到最高端，前面还有北上广。人才、制度、管理水平、服务效率这些都是很难转移的。香港有多少国际性的公司在那里，你去比较一下，深圳能占到它的十分之一已经不错了。所以要有分工，深圳承担面向国内的服务，香港承担面向全球的服务。通过国内国际两端的相互补充，成为一个网络。将来不会有“前店后厂”这种提法，不是谁是厂谁是店的问题，都是一个职能，香港是对外的一半，深圳要作为对内的一半，加起来是一个大店，然后各自有各自的厂。我们在珠三角、在全省、全国，他们在东南亚、全世界。同样的商品，服务的市场不一样，消费的对象不一样。深圳在与香港关系的提法上一定要考虑香港的角色，没有香港就没有深圳，更多的是一荣俱荣，永远需要绑在一起。要是不绑在一起，那南中国只有一个中心，就是广州。因此规划上提出一个概念，叫“深港共建国际都会区”，只有香港加上深圳才能打造一个全球城市。香港是不完整的，因为它缺国内这一块；中国其它城市也不可能成为全球城市，因为它们和全球城市是隔绝的。这是我们的前提。我们将来打造全球城市，香港只是对外的一半，深圳要作为对内的一半，内外统一的全球城市，像太极的两极，分别覆盖国内国外不同的市场。

前海：飞地合作模式，欣喜中的困惑

在深圳经济特区30岁生日当天，国务院批复同意《前海深港现代服务业合作区总体规划》。“前海”——这个颇不规范的地名，骤然成了深港合作最热门的词汇。

回顾1990年代以来的深港合作史，寻找合作空间似乎一直是一个很执著的命题。在深港边界这条不长的线上，从东部的沙头角、莲塘到西部的河套-落马洲，都曾

经被列为深港空间合作的重点区域。或许是深圳的土地资源实在太紧张了，早在2004年以前的规划中，大部土地属于招商的前海，还定位为“现代物流业”片区，但当原来的关内土地逐次开发完毕，大家不约而同地将目光转向当初还是一片浅滩的前海时，将其发展定位与深港合作的空间需求相结合，就成了一个顺理成章的选择。当然，其中可能不乏珠海横琴岛、福建平潭岛的刺激。

与以往的合作区域相比，前海已脱离深港边界，且“一只脚”已伸到宝安新城中心——原来的特区外，堪称名副其实的“飞地”。2003年“非典”期间，香港大学研究粤港合作的学者陈振光先生就提出“香港飞地”的设想。他认为，制度创新可以延伸和应用到深港一体化的建构上，建立深港“香港飞地”的居住区模式——即在深圳建立几个“香港飞地”(enclave)作为居住小镇。飞地内的制度和香港一样，但地租等相关经济收益归深圳。

延伸阅读

陈振光：构建港深大都市区和“香港飞地”模式

构建港深大都市区的设想是将港深建成拥有“一国两制”的世界级国际大都市区。构建港深大都市区，一方面加强深圳与香港的衔接，有利于深圳完善城市功能，取得国际性城市建设的经验，意义重大；另一方面，港深大都市区的构建将利于香港就近利用深圳直接提供的城市空间和增长动力，实现香港城市人口配置、城市结构调整、基础设施保障、城市发展空间和中心区重整等方面的目标，以期将自发的、民间性的港深居住迁移转变为以官方与民间力量共同推动的更为积极主动和全面衔接的阶段。

我于2003年“非典”时曾提出制度创新可以延伸和应用到深港一体化的建构上，建立深港“香港飞地”居住区模式的设想——即在深圳建立几个“香港飞地”(enclave)作为居住小镇。飞地内的制度和香港一样，按时向深圳政府交地租。这一模式的目的是利用它使得确实不需要或不愿居住在香港、但又想享受香港自由制度的人长期在深圳居住。如此，可以长期分流香港人口，并推动深圳城市消费、房地产市场和城市发展。从港深城市区域整体上看，这一模式期望利用两地的优势互补条件解决各自的问题，突破资本主义的香港和社会主义的深圳之间的地域限制，促进城市一体化，共同建设具有强大竞争力的国际大都市。具体说，“香港飞地”设想包括四方面的设想和突破，包括在制度领域、海关领域、金融领域和旧区改造领域的创新。

比照这一设想，前海的模式已经有所跨越，从简单的居住飞地到了经济合作区，作为经济体制创新的重要载体，并且将产业合作重点放在了金融业、现代物流业、信息服务业、科技和专业服务业等五个方面。且听专家在这方面的评述。

谭刚：前海可以作为与中环互补的深港都市区金融中心

前海合作区是深圳提出来的，然后中央送大礼，顺势而为。深圳比较成功一点的是把香港拉过来，与香港形成了前海要成为深港合作现代服务业示范区的共识，并且以金融、物流、中介服务为重点。在物流这块，香港深圳



前海地区概念规划国际咨询中标方案——前海水城

认为在前海做基本没有分歧，中介配套服务、会计师问题也不是很大，关键是在金融这一块，因为金融是分成不同环节的。如果把金融看成是一个产业链的话，有若干个环节，最核心的环节毫无疑问还是要维持在香港中环，不可能搬到前海，但是它有一部分阶段性的业务，比如创投、基金，跟制造、加工相关联的金融服务是可以分到前海来的，这样可以有效地避免中环和前海金融相互冲突的情况。很多关于人民币的中心、和金融相关联的企业、创新型的金融业务，在前海很可能是更有优势的。因为在这个地方跟中国内地市场的联系更加紧密，包括内地要发一些债券，进行招商引资和融资，甚至证券交易，都可以在这里完成新的业务，特别是跟人民币结算相关的业务。珠三角有三个地区，深圳、珠海、东莞当时可以做人民币结算的业务，有出口退税等很多新的功能。像这种新型的业务，离岸中心的业务，是有可能做到的。因为内地人到前海来，毕竟比到香港更加方便。这样跟香港的金融中心就形成了一种互补的关系。香港的金融需要数据的备份中心、各种后台服务基地，类似于这种东西，可能也可以做起来，所以，我觉得应该对前海合作区发展的具体内容进行更深一步的具体探讨。

宋劲松：前海定位上不要与中环相冲突

有一个提法，说把前海打造成为香港的CBD，香港的CBD永远在中环、在维港，永远都不可能到前海。区域合作是建立在磋商妥协、共同接受的基础上的，深圳尤其要处理好跟香港的关系，包括一些提法要顾全大局，一定不要以我为主。因此，把前海理解成整个都市区的重要功能区之一，这个说法比较合适。

杨汝万：前海的合作内容还不是很清楚

香港事实上很少介入到前海前期的规划构思。主要深圳单方面自己要做，当然深圳有深圳的抱负，你们要做，在金融方面要做大做强，一定有希望。但是在这个同

时，香港有什么可以合作？香港的金融业从中环搬过来是完全不可能的。香港、广州都有金融中心，但是深圳，特别是前海要搞得那么大，怎么样定位，怎么样分工，怎样服务香港，没有讲得很清楚。例如深圳的股票市场，当然在国内是重要的优势资源，只有上海跟你们两家，但是你跟香港那么近，要合作，怎么样合作，怎么样可以做得好，怎么样可以互补？这个要提出来。中环的金融中心是不可以变的，因为要服务金融中心要有律师、有保险、有银行、有很多很多不同的高级服务行业，才可以做得好。现在全球大的投资银行，95%最大的，他们的亚洲代表处就在香港，所以香港不是自己说要做，但是创造了条件之后，他们自动要来。你要做金融中心，就是来到这个地方就不用去其他地方，便能获得任何想要的服务。香港的成功就是因为制度上比较完善，同时跟外面的接轨也没有问题，但即使这样，也是经过了很长的时间才逐渐形成的。前海方面深圳官方已经定了这个地方，但是实际的内容就比较模糊，不知道怎么样做，怎样跟香港进行合作，规模多少我们也不知道，全是空白的。我们拿不到数字，拿不到信息，这本身就不利于合作。

牛慧恩：相比合作内容，合作方式和机制更为重要

我个人觉得深圳的发展和香港的关系要进一步加强，特别是服务这方面。我们搞生产还可以不讲太多的联系，但做高端服务实际上就是和市场、国际更密切的接触，而香港的优势和条件是摆在那的，深圳将来的发展肯定需要通过香港的经验把这块弄好，否则是不行的。深圳特区的特必须要探索一条跟国际更密切、更好地合作的途径和方式，这是未来特区存在非常有必要的一点，否则就没什么意义了。你可以利用特区的身份去尝试一些更密切的合作方式，包括经济、社会治理方面的。只有嫁接进来，在这里做一些尝试之后，才能在更大的区域去带动实施。前海的开发本身就是一个大家互动尝试的方法，其实我觉得发展什么产业、吸引多少投资也不是重要的，反而是跟香港之间有一个怎样的合作过程、合作机制，这方

面才是实质，同时这也是大家没有搞清楚的地方，或者双方互相在试探的过程。香港现在经济优势有所削弱，所以把眼睛回过头来看我们，其实它也很重视前海，它也很积极，但是具体怎么做，它要保障它的利益。因此，香港对于前海的定位还是很敏感，如果提出跟中环一样的地位，它肯定不干。

专家言谈之间，似乎还有两层没有明确透露出来的意思。第一，经济发展方面的合作是比较容易的，毕竟两地在联手发展某个产业方面已颇有经验，但前海的使命应不止于此，应该通过这么一个具体化空间的管理，更多地学习香港的先进观念和社会治理模式，以及在处理一些事务上的具体做法。做的是产业，但合作的是社会文化。现代服务业的主要生产要素是人，今后前海就是深港两地、国内外高端人才集聚的国际化社区，那么随之需要调整适应的就是我们的社会管理体制和决策思维模式了。建立一个半自治型的深港双方合作的管理机构，似乎是一个更大胆的想法。第二，前海开发是深圳主推，香港配合。但香港配合有一个前提，就是不能为了前海而牺牲自己的利益。尤其在前海发展的主导产业——金融方面，香港还有很多的顾虑，由此导致了前海发展的许多具体内容、具体方式尚不清晰。所以要更好地发展前海，要学会更好地换位思考，更多地去想想香港可以依托这块土地做些什么，香港主诉，深圳配合，跟着别人才能学到东西。

深莞惠：一体化的问题与路径

最近，随着深圳特区扩容，光明新区、坪山新区建设进入高潮，深莞惠一体化这个题目炒得很热。2010年10月底，深圳、东莞、惠州三市还在深圳联合召开了首届珠江东岸论坛。但当我们就这个问题访谈中山大学袁奇峰教授时，他却说“深莞惠一体化本身就是一个很幽默的话题”、“不是深莞惠一体化，是港深莞惠一体化”。诚然，区域合作不能撇开老大不理，但是，深莞惠城市合作已提出多年，但舆论多行动少，这不得不迫使我们从区域关系上作重新思考。

从最初功能单一的出口加工区，到1996年总规的“与香港功能互补的区域中心城市”，再到2010年总规的“全国性经济中心城市”，深圳城市定位在理论上实现了单一工业城市向综合性中心城市的转变。但在很多广东人的眼里，深圳依旧是一座“空降城市”、“移民城市”，它虽然座落于珠三角，但却又几乎游离于广东文化根基之外，

经济总量庞大，但与内地周边城市联系薄弱。深圳，似乎依旧是一座定位尴尬的城市。

袁奇峰：深莞惠一体化本身就是一个幽默的话题

我觉得深莞惠一体化本身就是一个很幽默的话题，东莞从来没觉得要靠深圳什么。所以不是深莞惠一体化，是港深莞惠一体化。深圳的尴尬之处就是深圳虽然体量很大，但其实不是中心城市，是全中国的国家级的业务城市。深圳要认清自己的角色，原来说深圳是“先锋城市”，很雷人，但我后来终于理解了，它不叫先锋城市，真不知道叫什么。它不是一个一般的中心城市，不能用中心城市来概括。它不是中心城市，不是区域城市，更不是珠三角城市，不是广东的城市，很有意思。说它是什么很难，说它不是什么可以很明确的告诉你。

宋劲松：中心城市要主动带动别人发展

从改革开放30年进程来看，深圳对珠三角其它城市影响确实比较弱，谈不上像个中心城市。中心城市不在于国家给了多少优惠、多少地位，靠的是实力和外部化的效应。中心城市的核心就是它的辐射作用，辐射作用范围有多大。番禺、佛山、顺德这些地方是广州在辐射，现在还在辐射。深圳以前没有辐射，东莞的东西都是从台湾、香港来的，惠州也是如此。所以当你还没发展起来，没有辐射作用的时候，中心城市怎么样要看外部效应。外部效应能不能发挥，现在看企业转移，要强化服务功能，企业肯定是就近转移比较有利，现在很多转移的企业回迁了或者转移到惠州都是有可能的。中心城市低端的二次产业转移出去后，提升自己的服务，这服务一定是区域的。服务的人流、物流打通，无障碍流通才能服务。从现在开始深圳的成败，必须和珠三角的成败联系在一起，特别是跟珠三角东岸地区、粤东地区捆绑在一起，不然深圳将来没有前途。它的外部性、它的服务对象都在这里。原来深圳是靠别人带动，将来中心城市要在去带动别人、服务别人的同时寻找自己的利益，就是所谓区域共同发展。我们现在有条件，我们现在内部的外溢性已经出现了，要做好产业转移的战略，不然以后你的服务业从何而来？为什么97之后香港会衰退，就是因为服务受这种制度的约束跟不上去，和珠三角比较隔离，它认为它是北京的，但北京能给它什么服务，北京的人能去它那几次。所以香港现在一是开关，二是加强粤港澳合作，所以这几年发展比较好。深圳同样也应如此。

有意思的是，这两位都是广州的专家。在广深两地搏命拼经济的同时，两地的学术界也在底下暗暗地较着劲。深圳知名民间学者曾笑谈省政府内有一帮“仇深主义者”，在制定政策的时候总是将深圳一脚踢开。深圳的专家言辞似乎就没那么激进，且看看他们对深莞惠合作的设想。

金心异：深港同城和深莞惠一体化事实上是一件事情

生活在这个系统里，要跟这个区域的所有角色打交道，只是地缘不同，关系不太一样而已。但如果深港不抱团，将来广州超过深圳香港是非常有可能的事情。在战略层面上，不论是在国际层面还是国内层面，深港出于共同利益的需要而合作。莞惠不仅是深圳的核心腹地，也是香港的核心腹地，是深港国际都会的核心腹地。深港同城和深莞惠一体化看上去是两件事情，事实上是一件事情，是珠三角东岸城市群的一体化。实际上是以深圳为枢纽，把东莞、惠州、香港，整个东岸联系在一起。

刘鲁鱼：区域一体化要相信市场的力量

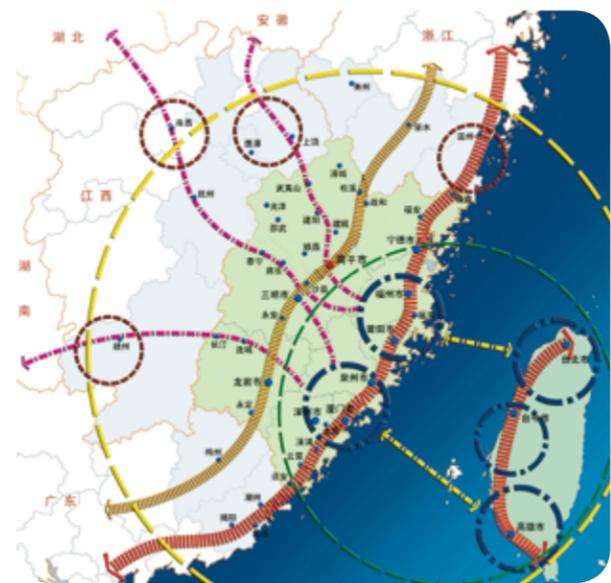
区域一体化从经济学上讲，跟政府不相关。这个一体化是构建一体化市场，实现全要素的自由流动。可能有的地方交通不便利，但从制度层面讲，经济的一体化早就实现了，包括产业配套，只不过有些基础设施还无法使用。政治家谈的一体化不是这个概念。对深圳来说，提升城市功能，强化跟外部的交通连接，肯定是更便利于要素流动，而且增加城市的吸引力，我觉得这个对深圳是有很大的好处，至于对广东肯定也是有好处的。深圳土地空间的匮乏是好事，不是坏事。我说深圳在30年内把所有的土地都搞掂了，是最好的事情，是最大的成功。现在很多人把它当成一个教训，我觉得不是，而且我反复强调一定要

相信市场的力量，市场一定会寻找到出口。中国的产业升级只有在资源开始出现短缺的时候才会发生。如果新增的土地和劳动力还是像现在这样源源不断的涌向市场，产业升级，尤其是珠三角的产业升级是不可能实现的。世界上有几个规律，西方是污染，出现负效应就会转型；东南亚是由于成本，日本污染是一半，成本是一半；韩国就全都是成本；我们这边也是因为成本，要素价格高。政府完全就是瞎操心。从市场层面上讲，深莞惠的合作从改革开放就一直在进行，只不过政府现在想来主导这个合作，非想做自己不应该做的事。政府要管的就是一些公共事务的问题。现在实际上人家跟你争的是你把污染排到人家那去了，人家东莞花了100多个亿去治理深圳的污水，坪山河流到淡水去，把人家污染得一塌糊涂。公共事务和环境方面是必须合作的，现在这方面不仅不合作，还是互相诋毁，深圳恨不得把垃圾填埋场建到惠阳去，全是干互相拆台的事，根本就谈不上合作，连合作的意向都没有。至于深惠边界建设大片的工业区，还是一个重量不重质的发展，我是反对的。

谭刚：加快深惠合作，提早谋篇布局图海西

最近许勤市长牵头做过深莞惠一体化的研究和讨论，深圳和东莞、深圳和惠州的落差还是挺明显的。惠州对于和深圳的合作需求比较强烈，涉及到深圳如何寻找到发展的空间。惠州想成为珠三角地区和海西地区相连接的通道，深圳要在珠三角一体化中起作用，也应当关注到海西地区，可能在未来相当长的时间里，海西地区的发展是一个很重要的增长点。深圳可能需要提早谋篇布局，在这方面寻找东进的新通道。特别是厦深铁路明年就建成，将成为与海西、长三角联系的大通道。今

年签署的ECFA，它所提出的内容还是非常新的。深圳应当在整个经济发展的格局里，不断寻找新的热点区域，我们现在依托了珠三角，今后可能在海西地区，可以把更多的台湾因素引进来，形成一个新的增量空间和资源。从更大战略层面来思考，严格来讲，海西地区不仅仅是附近，还包括浙江的南部、温州这一块，还包括粤东地区，海西的空间范围，我们通过惠州也是够得到的。东南沿海、上海过来的沿海经济动脉，以前是缺少交通网络的，现在有了厦深走廊之后，或许会形成一个新的经济走廊，再加上两岸关系的发展，可能在今后中国的经济板块里，其重要性会进一步显现出来。



海西战略方兴起，深圳长宜放眼量

牛慧恩：区域一体化，不要把着眼点简单地放在空间拓展上

深莞惠一体化正在做，是政府在撮合，是一个比较主观的东西，其实在跟周边的共同发展中行政边界的影响是有，但不是特别大，这是客观的过程。很多产业都到了东莞和惠州，其实已经有一体化，但是太强调政府方面，做得太多其实没有太多的作用。只能说是引导，一种政治的东西而已。我是觉得特区扩区对此没有太大的影响，关键是特区的招牌你能做什么愿做什么，或者做得怎么样。从经济上看，产业升级，产业成本高了，很多大企业为了发展空间向外迁徙是有的，像德国的很多企业都是放在小城镇上。但同时很多企业在发展战略上有多角度的考虑，不是说搬就搬的。搞边界地区合作也是这样，不能说把中心放在深圳，东莞、惠州给深圳做生产配套，这是不可能的事。而且东莞和惠州有更大的空间，为什么要选择在边界地区发展呢？除非我愿意让你带我发展。其实深圳不要把深莞惠合作的着眼点放在简单地拓展城市空间上，作为一个政府，把管辖范围内每块空间都做好了，又不追求总的规模，满足大家各方面需求就可以了。哪有地不够的，地不都是那块地吗？我们很多考虑其实都是在政绩考核下的一种诉求，不是从城市本身的发展来考虑。

区域一体化是推动破除空间瓶颈的有利途径，但区域一体化不是以此为名目在三市边界地区大搞建设，抑或在外地布局几个“飞地工业园”。空间瓶颈这个问题，并不能简单地通过扩大空间这个手段解决。从个人观点出发，真不想再看到有人一提及区域一体化，就抛出“行政区划调整，合并惠州”和“往东（或往西）走，那边土地多”这样的论断。苦练内功，增强辐射，帮助别人，共同发展才是正途。



惠州丰富的空间资源无疑是深圳产业转移和腹地延伸的有力支撑。

篇尾语： 昔日的成就不是今天的光环

深圳是我国改革开放以来快速城市化的最佳样本之一，也是我国体制政策创新的主力军之一。作为一支根植在深圳的城市发展研究力量，我们一直在关注深圳的发展和成就。同时，我们也希望在这种关注中，更多地体现一种理性的冷静和负责的担忧。在特区三十周年大喜之际，围绕特区扩容，我们组织的这些访谈内容和观点，就是想体现这种冷静和担忧。谈到特区扩容时，更多的人第一反应是能缓解特区空间资源的紧约束。但我们思考的还不仅于此。

比空间约束更为隐性而且致命的，是制度创新的弱化。这里面，有一个很突出的惰性思维，就是不愿触动以往的制度创新成果。特区草创之初，没有财力征地拆迁，就直接将大量集体土地纳入城市管理范畴，同时给农民划定非农建设用地作为一种补偿。这种方式在解决了财力困窘问题的同时，极大地推动了城市建设，为今后的发展奠定了空间基础。但现在，它的问题也显而易见，就是尾大不掉的“城中村”现象。由此说明一个道理，在快速发展的城市，当时能起到积极作用的政策制度，可能会在很短的周期内就转为负面作用占主导地位。再拿土地招拍挂制度来说，1987年，深圳敲响“全国土地第一拍”，由此带动了全国的土地交易制度的建立，实现了土地价值的回归。当时它违反的不仅仅是一般的国家法律，而是直接“违宪”，可以说是冒了杀头的风险，是名副其实的“勇于创新”。但是在房价高企、公益性用地无处着落、土地财政影响民生幸福的今天，在用地尤

其紧张的深圳，其负面作用也开始凸显。这时候，如果再沾沾自喜地拿“第一个开展土地拍卖的城市”说事，而不去反思其局限和问题，不敢触动土地招拍挂制度，就只能理解为是汪洋同志形容的“顶着光环、固步自封”了。

文革结束后，曾经有一股“两个凡是”的逆流，党内有识之士以一篇“实践是检验真理的唯一标准”对其进行了批驳，由此引发了小平同志精彩的“黑猫白猫论”。昔日的成就不是今天的光环，过去的创新不是今天的真理。特区扩容只是给深圳发展筑下了一个新的起点，在重新上路之际，我们需要全面检讨我们以往的政策、制度，象摆脱镣铐一样，去除那些不合时宜的羁绊，哪怕它曾经是我们引以为傲的成就。

我们就用访谈专家张京祥教授这段充满冀望的话作为我们的结尾吧：

所谓特区的“特”，我认为不能再象过去那样寄希望于政策的“特”，这种思路本质上是借助于国家给予深圳区别于其它城市的一种不公平、不对等的竞争机制。它不是市场机制，也不可能对深圳的长远持续发展产生根本的动力和竞争力。我理解深圳未来的特区的“特”，在于深圳这座年轻、富有朝气活力、高素质人群的城市其自身孕育的源源不断的创新动力和无限的活力，只要永远保持前瞻性的思维，永远有创新的举动，深圳就能继续成为全国发展的排头兵。

深圳市蕾奥城市规划设计咨询有限公司成立于2008年8月，现有团队百余人，拥有正高级规划师15名，博士硕士30余名。公司以“行动规划”为核心竞争力，寻求将通用城市规划在城市决策、发展、建设与项目开发上更有效地发挥，并将业务范围拓展至城市建设管理咨询、地区与项目的开发及运营策划。公司成立以来，先后在广东深圳、广州、佛山、惠东、梅州、天津北辰、塘沽、福建南平、武夷山、江西吉安、江苏南京、镇江、扬中、四川成都、湖南株洲、内蒙包头、海南三亚、山东日照、东营、广西钦州、尼日利亚阿布贾等多个省市和地区开展城市规划技术服务，规划成果质量和技术保障服务均得到甲方的高度认可。

让规划行动起来！



最快成长

蕾奥由资深规划师王富海教授带领精英团队创立于2008年8月，两年多即发展为百人团队，承接各地各类规划百余项

最新甲级

蕾奥于2010年11月获住房与建设部颁发城市规划甲级资质，编号101206

最优理念

蕾奥在充分把握传统规划基础上，针对中国城市进入科学发展阶段的大趋势和

最具潜力

蕾奥刚刚启程，急需共同探索、共同创业的人才；蕾奥正在建立共同学习、共同成长的独特上升通道；蕾奥实行“骨干持股制”，期待与您共有团队、共享发展

