



□ 黄 琦 张 浩 黄宜秋

大潮起珠江，广东省深圳市用40年时间创造了一座现代化城市崛起的奇迹。深圳必须抓住“三区叠加”的战略机遇，从增进内生动力与可持续发展着力，奋力改革创新，推动改革开放战略向纵深发展，全面提升改革开放质量和水平，努力打造引领建设社会主义强国的城市范例。

三区叠加
深圳再出发

2020年是深圳特区设立40周年，也是深圳改革开放再出发的关键节点。面对建设社会主义现代化强国城市范例和全球标杆性城市的新时代要求，如何打破空间、资源、行政边界等瓶颈制约，继续发挥经济特区的创新驱动作用，带动湾区都市群建设，实现社会主义先行示范区的制度红利外溢，充分释放“三区叠加”驱动效应，资源统筹和跨区域合作是一个关键。在良好基础上，强化宏观调控力度，对周边城市的一体化发展进行资源整合和通盘谋划，形成打破行政边界、高速有效的区域协调机制，促进区域协同发展，成为一种可能的选项。

深圳特区的创新性要求在资源整合上有新的突破。经过改革开放40多年的发展，深圳已经积累起了资金、人才、体制等多方面的巨大能量和优势，深圳特区的地理空间、城市发展动能不断增大，但从整体上而言，“大马拉小车”的困境日益明显。深圳建设开发强度在世界城市中居于前列，以小土地面积撬动大发展的模式正面临瓶颈。城市面积不足，土地资源相对紧张，可开发空间越来越稀缺，土地供给矛盾及其衍生的问题相对突出。多年高强度的土地开发和利用，让深圳可供建设的新增土地所剩无几，土地和间资源紧缺成为制约城市进一步发展的瓶颈。由于土地资源的承载能力不足，城市面貌的改善和提升、产业结构优化升级、基础设施建设及重大项目落地等问题都受到较大限制，深圳建设全球标杆性城市的发展目标与空间资源配置供给极不相称。经营成本上升导致产业空心化危机。极度稀缺的住宅用地引发房价、物价、用工成本、物流成本甚至租金成本的上涨，挤压了企业的生存空间，催生传递效应，成为企业经营困难和外迁的主要原因。深圳土地供给失衡，人地矛盾紧张，居住用地不足，推高房价，对拉动内需极为不利。就中心城市首位度而言，深圳在土地面积、人口数量、经济规模、综合影响力等指标上，在一线城市中都处于后位。深圳必须在扩权统筹、体制机制改革上有新的创新举措，向内整合资源、挖掘内生动力，向外拓展空间、借助发展外力，才能打破瓶颈，实现质的飞跃，续写升级版。

演进必然
五地再携手

从深圳的发展历史来看，深圳每次发展的量级递进都与扩容有着密切的关系。从蛇口工业区到关内关外，深圳每一次扩容都迸发巨大的能量，都带来发展质量的飞跃。深圳虽然经过三次扩容，但发展空间和资源瓶颈的限制仍然是显而易见的。对于空间和资源发展陷入瓶颈的特区来说，扩容或扩权，意味着城市在制度上的改革创新、资源上的空间拓展和城市的整体升级。

一脉相承，深莞惠汕河统筹合作的渊源深厚。深圳在地理位置和历史渊源上与东莞、惠州、汕尾、河源四市有着密切的关系。五市渊源很深，历经多次分合。从历史上看，1979年之前五市均属于惠阳地区；1979年深圳成为中国首批特区城市，从惠州单列出来；1988年东莞独立设市，与惠州分开。30年后随着《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》的实施，五市再次携手密切协作。深圳市发展和改革委员会也对外公布2020年工作计划，将加快推进深圳都市圈规划编制，明确提及将协调莞惠河汕四市共同参与，强化空间规划衔接和基础设施互联互通，加快深莞惠协同一体化发展。深圳都市圈不是寻求行政区划上的扩容，而是借助飞地经济、同城化、经济圈，做大做强自己的统筹范围。

当前，深圳建设社会主义先行示范区的全新定位，对深圳的发展空间和资源配置提出了新要求。深圳要为社会主义现代化强国探索出新路径，打造出一个城市范例，成为全球标杆城市，深圳向外拓展、加强与周边城市的合作成为必然选择。规划中的深河（河源市江东新区）合作区预计面积434平方公里，如能再加上惠州惠阳区、东莞市，深圳扩权统筹的总面积将达到6279平方公里，达到一个巨量的增长，对深圳增强发展后劲来说是非常重要的支撑。从2019年五地的土地、人口和生产总值来看，深圳扩权统筹之后在土地面积、人口资源方面在北上广深中的实力将进一步跃升（见表1），这是深圳未来作为国际化创新型城市、全球标杆城市的必然物质基础。

商缘相联，市场化模式外溢奠定了合作基础。在资源方面，深圳具有体制、人才、资金和基础设施的优势；产业方面，深圳以高新技术产业为主导，而东莞则以制造业为主导，惠州惠阳以重工业为主，深汕、深河则提供较大的地理空间和人口资源，五地互补性很强。五地统筹合作之后发展空间更大，能进一步提升土地、劳动力、资本、技术、数据要素的整合效率，为区域协调合作发展提供了新路径。深莞惠经济圈在交通运输、机制共建、产业合作、生态环保、民生事业等领域有较好的合作基础。当前不少深圳的企业都将制造环节外迁，东莞、惠州、河源、汕尾等地已承接深圳制造业项目3000多个。一些企业把生产线迁到其他地方，在深圳本土留下总部、研发设计等环节或者母厂，逐步形成了深圳与周边“总部+生产”的产业布局。相比以往两波产业转移和外溢，新一波产业合作呈现出截然不同的面貌：即企业主体形态从中小企业演变为大型企业，产业链位置从低端迈向高端环节，产业分布从传统产业转变到新兴产业。

企业的外溢体现了深圳作为中心城市的引领辐射作用在不断增强，这种市场化的辐射带动模式，通过产业的自然外溢带动周边地区发展，意味着深圳的产业、营商环境等外溢已经突破行政藩篱，率先在经济层面上显现。特别是2014年以来，“创新之都”深圳的产业外溢效应加速显现。凭借地缘、产业配套、营商环境等优势，东莞成为深圳产业转移首选地，两地产业融合不断加快。深圳+东莞的新一轮产业合作模式，定位是在珠江东岸打造具有全球影响力和竞争力的电子信息等世界级先进制造业产业集群。世界级产业集群意味着大量产业联系密切的企业以及相关支撑机构在空间上集聚，并形成强劲、持续竞争优势。以莞深产业合作为核心的统筹合作新模式，也就有了核心的产业技术支撑。在此基础上，如果能突破现有行政体制的限制，在行政化合作模式上有所突破，将大大加快环深圳地区的发展步伐。

制度创新，深汕特别合作区的综合效益凸显。东莞、惠州在承接深圳产业转移上具备先天优势，但三地的合作主要依靠市场化推动，其进程比较漫长，成效并不显著。深汕、深河合作区则更多是在行政层面上的推动。2018年12月，深汕特别合作区正式调整为深圳市委、市政府派出机构，以深圳市一个经济功能区的标准和要求，对深汕特别合作区进行顶层设计、资源配置、规划建设、管理运营，在不改变深汕土地行政属地所有权的基础上，汕尾让渡管理权，交由深圳一方全权管理，从根本上解决了合作区发展面临的法制、体制等障碍。这一探索10多年的区域协调发展模式进入新的历史阶段。深汕特别合作区的管理模式为区域协调合作发展提供了新路径，具有重大创新价值和推广意义。

从深汕合作区目前的建设经验来看，区域协调一体化发展的主要障碍在于行政区划的束缚及利益分配机制的不平衡。从合作历程来看，早在2009年深圳与东莞、惠州融合发展就被提上日程。但经过10年时间，三市融合度并不够高。因此，在深莞惠原有的良好产业合作和基础设施互联互通的基础之上，如何“打破城市间的行政壁垒”，成为一个关键。而明确深圳对于合作示范区的主导地位，赋予深圳经济、社会、民生事务等省级管理权限，成为打破城市间行政壁垒的重中之重，也为合作区域享受深圳制度红利外溢建立合理的制度基础，有利于以深圳、东莞、惠州惠阳、深山合作区、深河合作区五地为基础，探索构建一个基础设施一体化、城市间产业分工协作、公共服务共建共享、生态环境共保共治的区域协同发展示范区，为全面深化改革做出新的探索，推动国家创新驱动战略奉献一批行之有效、能普遍推广的广东方案。

扩权赋能
模式新探究

深圳经济特区、湾区中心城市和社会主义先行示范区的三重属性，对深圳提升统筹聚集能力提出了新要求。鉴于深莞惠及河源、汕尾五市良好的合作渊源，探索建设大深圳统筹合作示范区成为最优选项。这就是，以推进高质量发展和资源统筹为切入点，在不改变行政区划的前提下，由深圳主导，通过赋予深圳经济、社会、民生事务等省级管理权限，对深圳、东莞、惠州惠阳、深汕合作区、深河合作区五地的土地、劳动力、资本、技术、数据等供给侧要素进行结构性调整，在顶层设计上规划建设一个跨行政区域的资源统筹、功能协调、产业互补、成果共享的区域统筹合作新模式，加快社会主义先行示范区的制度红利外溢，为中国改革开放和现代化建设提供一个“扩权不扩容、强统筹聚合作”的实践模式。

制度设计。大深圳统筹合作示范区要突破行政区划的空间和职能限制，以互联互通的全局性思维，在统筹合作示范区内重新进行资源整合和通盘谋划，形成高速有效的区域协调机制，促进人流、物流、资金流、信息流等要素自由流动和高效配置，促进优势互补、协同共进，实现产业升级和城市升级。参照深汕合作区模式，统筹合作示范区在行政体系方面，全面对标深圳组织人事的管理制度、科层制度、薪酬制度，加大统筹合作示范区内干部双向交流力度。统筹合作示范区地区生产总值、税收存量归当地所有，增量部分由五地政府在协商基础上按比例分成。

扩权赋能。赋予深圳经济、社会、民生事务等方面的省级管理权限，享有省一级立法权、省一级政策制定权、规划审批权、对外经济合作权、金融和税收等宏观经济调控权、项目审批权等，在不改变原有行政区划的基础上，由深圳主导规划、国土、交通、建设、环保、科技、金融和社会事务等。由深圳对统筹合作示范区的规划整合融合、土地开发安排、共建科技创新平台、招商共享、交通基础设施、环境治理以及城市公共服务布局等涉及经济发展的重点领域以及教育、医疗、社保等民生领域

进行有益探索，将统筹合作示范区过去“各自为政”的发展方式向“共谋共建”转变，构建“集团发展区域”。

规划融合。通过大深圳统筹合作示范区规划融合，打破现有的行政壁垒，实现五地在产业、交通、生态环境等领域的融合，充分发挥规划对统筹合作发展和空间资源配置的引领作用。

——产业融合。以建设高质量现代产业体系和科技创新体系为核心，统一品牌对外、统一组织协调、统一产业布局、统一产业政策、统一运行机制、统一招商和服务标准。

——交通融合。依托高铁、城际铁路、市域轨道等重大交通基础设施，构建高效一体的轨道交通网络、高速铁路与慢行交通网络，形成清晰的区域货运通道与客运走廊，促进区域协调和创新要素流动，实现高端要素在区域内的自由流动。

——生态环境融合。大力推动统筹合作区内生态资源保护利用和环境协同治理，建立五地协同、分工有序、共保共治的工作机制，坚持区域同步、系统治污、精准施策，共同提升区域生态环境品质。

——文化融合。坚持融合与特色并重、共性与个性统一，在文化方面深度合作，构筑资源配置合理、创新发展协同、产业分工协作、公共文化服务共享的文化共同体，成为文化最繁荣、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。

——公共服务融合。强化统筹合作示范区内公共服务发展规划对接，推进公共服务资源共建共享，实现公共教育、公共医疗、社会保障、就业一体化等。

探索建设大深圳统筹合作示范区，不仅可以加快社会主义先行示范区的制度红利外溢，更可以为粤港澳大湾区提供一个更强大的参与国际竞争的平台，为下一轮全球化的合作和竞争占据有利的制高点，为深圳实现2025年跻身全球城市前列、2035年成为全国典范、21世纪中叶成为全球标杆性城市的发展目标奠定坚实基础。

〔本文系国家社科基金特别委托项目和马克思主义理论与建设工程特别委托项目（2020MYB036）“‘一国两制’制度体系研究”的阶段性成果〕

表 1：2019 年北上广深及大深圳统筹合作示范区数据对比					
	北 京	上 海	广 州	深 圳	大深圳统筹合作示范区
土地面积 (平方千米)	16140	6340	7434.4	1996.85	6279.15
2019年GDP (万亿元)	3.5	3.8	2.3	2.6	3.6
人口 (万)	2153.6	2428.14	1530.59	1343.88	2265.37
综合影响力	全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心	国际金融中心	国家中心城市	全国性经济中心	全球标杆城市

