

# 探索改革开放时期中国城市研究的新方法

——基于对重庆两江新区的多尺度分析(multiscale analysis)

朴哲显（国民大学中国人文社会研究所）

## 目录

### 一、序论

### 二、多尺度分析与改革开放时期中国的特区

#### 1) 多尺度分析与尺度重组

#### 2) 改革开放时期中国的特区建设：经济特区，国家综合改革试验区，国家级新区

### 三、两江新区形成的多尺度分析

#### 1) 国际尺度：世界金融危机，国外政府，国外专家，国外资本

#### 2) 国家尺度：中央政府，全国舆论

#### 3) 地区尺度：建国初期工业化，三线建设，西部大开发

#### 4) 城市尺度：重庆市，现行国家级新区的建设经验

### 四、两江新区和中国发展模式的转变

#### 1) 中国模式的危机与发展模式的转变

#### 2) 两江新区的政策（内陆开放型经济，以国有资产为主的混合经济，地票交易制度，公租房）

#### 3) 两江新区和现行国家级新区的比较（治理结构行政体制改革：与浦东，滨海比较、新区的定位和政策比较）

### 五、结论：中国式例外空间 - 两江新区

## 一、序论

1978年后，中国进入改革开放时期，为了实现经济发展，中国设计了国家级战略规划，并为实现这一规划采取了一系列政策。与其它国家不同，中国采取的战略和政策具有自身独特的特点，形成了具有一定特色的逻辑概念和结构，被称为“中国模式”。

对于中国模式的起源、形成以及范围，不同的学者持不同的观点，但是大致都认为所谓的“中国模式”即是为了实现经济发展的目标，由党-国家主导的权威主义政治体制，不具备民主化的制度化，以及在经济政策方面采取的计划与市场相结合的方式。

如果回顾一下改革开放以来中国经济发展的历史，就会发现许多地区都会根据自身所处的条件采取不同的发展历程，这些历程与其它地区相区别，具有一定的特点和独立的概念，因此常常被称为“模式”。从1980年代改革开放初期开始，中国就形成了不同的模式，其中有被指定为经济特区的“深圳模式”，以地方政府主导通过乡镇企业的工业化实现经济发展的“苏南模式”，重视家庭手工业和专业市场的“温州模式”等，以及最近形成的“广东模式”、“重庆模式”，这些都可以说是典型代表。这些模式的形成与改革后权力下放，特别是涉及到经济发展的政策时给予地方政府一定的自由密不可分。即，先由中央政府制定宏观的规划和方向，地方政府根据自身的情况制定经济发展模式，取得一定的成果后，再由中央政府将这种地方模式经验向全国推广，或是向其它地区输出一些能够被该地区所吸收的特点。由此可知，改革开放时期通过不同地区模式经验间的相互学习，形成了整体性的“中国模式”。

中国模式一方面形成了以巨大的经济飞跃为主导的中国特色，另一方面造成了贫富差距，地区差距以及城乡差距，而这些差距被认为是导致社会经济两极化的罪魁祸首。2003年，中国进入了胡锦涛时期，为了克服以前在邓小平和江泽民时期占主导的中国模式，同时为了解决社会经济两极化问题，以及保护在社会经济发展中被边缘化的类似劳动者和农民一样的弱者，采取了一系列政策。因此在胡锦涛时期，为了解决基于地区模式经验的“中国模式”所导致的社会经济负面影响，新的模式规划及探讨提上日程。

重庆模式就是为了解决中国模式的一系列问题而提出来的作为地区实验的地方发展模式。重庆模式在整个形成过程中，中央政府和地方政府形成了紧密的磋商协调关系，作为克服现行中国模式的新模式，重庆模式获得了学界及政界的高度评价。

两江新区代表了重庆模式的核心构成要素，于2010年5月5日被指定为国家级新区。1992年10月11日，上海浦东新区被指定为中国最早的国家级开发开放新区（以下简称国家级新区），2006年5月26日，天津滨海新区被指定为第二个国家级新区，这之后，两江新区被指定为第三个国家级新区。“中国模式”作为改革开放时期的经济发展方式，产生了一些问题，在胡锦涛时期主要表现为社会经济的两极化，中央政府为了解决这些问题，探索出了新的模式，并将国家级实验区设在了重庆，集合了“重庆模式”核心要素的两江新区被指定为国家级新区，提出了转换发展模式的规划，并为两江新区提供各种政治经济方面的支持。重庆市政府为了配合国家规划和支持，以现有的条件为基础相应地制定了各种针对性政策。

本研究的目的是从国家级新区——两江新区的指定和政策形成过程入手，利用批判地理学（critical geography）的多尺度分析观点，观察诞生于两江新区的重庆模式的特点，并将这种特点定义为“发展模式的转换”，与以前的中国模式进行比较。因此本研究的分析结果可以为以后经济发展模式转换，提供实验区的决策规律，同时证明在这些地区中实行的政策和以往的政策有什么差别。

“多尺度分析”作为一种研究方法，在国内的现代中国研究中几乎很少使用，国外的中国研究中也很少见到这种方法。但是在研究中央与地方，或中央国家（central state）与地方政府（local state）时，这种方法不仅可以一目了然地表示出二者存在的差异，在对改革开放时期的中国进行社会科学研究过程中分析政治经济变化时，具有多重多层次存在和行为方式的多尺度分析法是一个很有效的分析方法。改革开放时期的中国已经成为世界资本主义体系中的核心国家之一，国内政治经济变化肯定要受到国家以外的全球层面条件和因素的影响，这为多尺度分析所具有的方法论意义提供了依据。

带动中国经济发展的中国模式，在世界经济变化中处于危机之中，在重庆地区设立了替代原有模式的新模式，并选取了两江新区作为试验中的重庆模式，在这一过程中国内外各种政治经济行为主体会介入，并受到它们的影响，从这一点看

来，这是一个适用“多尺度分析”的好例子。

事实上，在地广人多的中国，中央与地方的关系，不仅是统治的一个核心问题，学术层面也可以将中央与地方相互影响纳入到研究范围当中。而且改革开放时期的中国，已扎根于资本主义世界经济中，为了更好地理解中国内部政治经济，不仅要站在中央和地方的角度，还必须考虑到全球的各种行为主体的存在及其作用。由此看来，在研究作为国家级新区重庆模式的两江新区形成的政治经济过程，以及在这一过程中发挥出的各种影响，多尺度分析不失为一个非常有效的方法。

对重庆模式两江新区的各种研究进行文献回顾，可以发现如下问题：第一，以往的研究主要分析了胡锦涛时期，中央政府为了克服之前发展模式的弊端，指定特定的地方为国家级新区和战略性实验区，城市政府的执政者提出具有特色的政策，并与这些政策积极呼应的各种行为。这种分析，只局限于国家级（=中央政府）和城市级（=重庆市政府）两个级别当中，相对忽视了重庆模式两江新区作为国家级新区，其形成和政策要受到全球级别，地区级别等多重行为主体存在，以及与他们之间相互交流活力的影响。其结果在两江新区重庆模式的形成中，过度强调了中共中央和中央政府的作用。第二，虽然决定用实验区来替代以前的中国模式是由国家级别的行政主体——中央政府所决定，但是改革开放以来，地方政府的自由度不仅较原来有了很大的提高，重庆模式的各种特殊政策也充分反映了重庆的现实情况。因此，对中央政府作用的过度强调，会招致人们对重庆模式两江地区的误解，以为重庆模式是中央政府决策，地方政府仅仅执行的上命下达式的模式。第三，自然环境是重庆模式形成的重要物质基础，过往研究忽视了自然环境层位历史遗产的意义，这样就会导致人们得出错误结论，以为新的发展模式的实验是为了代替已有的中国模式，与地区毫无关系，只是中央政府规划，然后给予一定的优惠政策，在任何地方都能实行。第四，国家级别方面的先行研究，主要侧重于中央政府作为该级别行为主体的作用，轻视来自全球的知识分子、学者、新闻工作者、左派、网友，围绕重庆模式建设而进行的一系列热烈讨论和见解。虽然从国家级别来说，最重要的行为主体是中央政府，但是现在的中国在政策决策过程中，不管以什么形式，（中央）政府都会倾听社会舆论，重庆模式形成过程中也不能无视社会舆论的存在。第五，从城市尺度来说，重庆市政府和常委会制定的政策，是否以现行国家级新区建设经验为基础也应一并纳入考虑范围。

事实上，设计重庆模式核心政策的重庆市市长黄奇帆，早在1990年初，当时中国设立最早的国家级新区——浦东新区之后，就在负责新区规划和政策的浦东新区开发办公室和管理委员会就任副主任一职，这一时期的治理经验可为两江新区提供借鉴。第六，从国际尺度来说，以前的研究主要集中于，2008年由美国引起的世界金融危机所带来的冲击，促进了中国现行发展模式的转换。并未考虑国际尺度的行为主体，例如外国政府和专家对重庆模式两江新区形成的影响。当然2010年设立的两江新区，继承了改革开放以来积累的新区建设经验，虽然不能像最早的浦东新区一样，在建设过程中，为了陆家嘴金融中心的建设，得到许多海外专家团队建言献策，但是在一定程度上受到国外影响是肯定的。

基于以上论述，本研究从多尺度的观点出发，通过分析不同行为主体和条件间的相互积极影响，以及重庆模式的核心政策，证明两江新区是为了解决以往中国模式遗留的问题而产生的“发展模式转换型特区”。并比较两江新区与浦东新区和滨海新区的地位及行政体制。

## 二、多尺度分析与改革期中国的特区

这一章首先概括一下对近代民族国家领域性的各种认识持批判性观点的西方地理学社会学研究成果，然后揭示出多尺度分析的理论意义在资本主义政治-经济发展过程研究中的表现，总结出改革开放时期中国的特区建设，特别是多尺度分析在国家级新区建设过程中的应用意义。

### 1) 多尺度和尺度重组(rescaling)

以往对资本主义政治经济发展过程的社会科学分析，过度侧重于国家这一地理尺度，好像所有的政治经济发展都是由国家这一单一主体主导实现，这种结论受到了批判。从社会空间(social space)来看，不只是国家，也应一起分析在全球和地区等其它各种尺度中存在的行为主体间的交互交流，才能说对资本主义发展的政治-经济过程有了比较全面的认识。

政治地理学者John Agnew认为，因为西方近代社会科学是立足于将民族国家的领域性视为超历史性的认识基础，所以陷入将国家领域绝对化的“领域陷阱



(territorial trap)”当中。<sup>38</sup>他认为将民族国家的领域性特权化有如下三个地理假设：第一，国家领域已经扩展到了主权空间(sov­ereign space)这样的固定单位，因此就会导致国家形成和解体过程的脱历史化和脱脉络化。第二，无视多重尺度中的政治-经济过程间的相互影响，简单地用二分法分为国内和国外，国家和国际。第三，国家先于社会而存在，一方面将社会看作容器(container)，一方面误认为社会只是国内的(national)一种现象。政治社会学者兼空间理论家Neil Brenner又批判现行的社会科学的国家中心主义(state-centrism)。根据他的理论，国家中心主义可以定义为以下两个地理学假设。<sup>39</sup> 第一，空间是开展社会行为的静态平台，无法由社会构成或变更成。这种假设最终产生了“空间崇拜主义(spatial fetishism)”，而空间崇拜主义被看作是一种超越了时间和历史的存在。第二，国家的领域性先于经验而存在，是自然而然不能改变的。这个假设产生了“方法论领域主义(methodological territorialism)”和“方法论国家主义(methodological nationalism)”，前者被认为是消灭了所有空间形态和尺度，以领域作为固定单位的主义，后者将国家纳入最终最重要的框架中来认识。Brenner认为，因为国家中心主义，导致近代社会科学在分析政治-经济过程及相互间的作用时，出现了过度强调国家领域性的方法论问题。

虽然说特定的政治-经济过程产生于民族国家的物理法律领域的内部，但是为了分析这个过程，不仅要从国家尺度出发，还要考虑比国家更大的全球尺度，或是比国家更小的地区尺度和城市尺度中存在的各种条件和行为主体。因此只有通过多尺度分析，才能避免过度侧重于上面提出的方法论领域主义和方法论国家主义的陷阱。

对方法论领域主义、国家主义持批判态度的多尺度分析重视如下的新的现象：随着经济全球化进展，现行的国家尺度中进行的许多政治经济过程，被类似EU, UN, WTO等超越了国别的行为主体所进行，或是被比国家更小的地区、城市尺度的行为主体所进行。因此，这些行为主体值得多尺度分析瞩目。换句话说，

---

<sup>38</sup> John Agnew, “The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory”, *Review of International Political Economy*, Vol. 1, Issue 1, 1994, pp. 59–60

<sup>39</sup> Neil Brenner, “Beyond State-Centrism? Space, Territoriality and Geographical Scale in Globalization Studies”, *Theory and Society*, Vol. 28, Issue. 1, 1999, pp. 45–46

现行的国家尺度中实现的“调节(regulation)”正向着全球尺度、地域尺度和城市尺度变化。

这里说的调节，指资本主义内部存在着必然的矛盾和冲突，为了避免因这种矛盾和冲突而受到资本主义的核心功能(=剩余价值的生产)的妨碍，要动员各种社会制度组织，使矛盾和冲突得到缓和。换句话说，在资本主义中，劳动和资本之间，资本与资本之间，虽然存在着矛盾和冲突，但可以通过各种社会制度组织实现调节，在一定程度上克服不稳定和混乱。问题是为了解决“积累的危机”而进行适当的调节，为了实现这种调节，有必要将缓和矛盾和冲突的各种社会制度机制纳入到“空间范围内”。例如，现行的国家尺度中，根据通过社会制度机制实现的调节，按照新的情况和因素，应纳入到全球尺度、地区尺度以及城市尺度中，这是解决危机的突破口所在。

为了缓和矛盾和冲突造成的危机而进行的调节，与通过空间范围变化实现的“调节的空间尺度(spatial scale of regulation)”，并不是固定不变的。根据不同的情况和条件，会发生持续的改变，即便如此，也不能说这种尺度的改变机械地反映了经济状况和条件变化。因为国家并不是随着基础的经济关系变化，而自动调节使尺度发生改变的上层建筑。国家是对尺度重构发挥影响的多尺度行为主体互相冲突、互相妥协的一个具有一定自由度的领域。

还值得注意的一点是，这种“调节的空间尺度”的重构，也就是维持既有的权利关系或是变更这种关系的尺度政治，并不仅仅指现行的空间尺度，从国家的层面向地区或城市这种下行尺度发生改变的“尺度下行(downscaling)”，还包括从国家层面向WTO、NAFTA、EU等上行尺度流动的“尺度上行(upscaling)”。换句话说，当在国家尺度中，政治-经济具有的矛盾、冲突积累到一定程度，导致危机爆发时，为了解决这种危机，在国家尺度进行调节无法发挥相应作用时，就要考虑将空间移动到地区或城市这样的下层尺度进行调节，或是将空间移动到全球这样的上层尺度进行调节。这时，将尺度进行上下两个方向调节的“超越尺度(jumping of scale)”的情况发生时，其主导者并不一定是国家(state)。例如，国内劳动运动势力围绕劳动时间和报酬进行政治斗争时，为了对抗资本和国家，就会联合像ILO（国际劳动机构）这样的全球尺度的行为主体，向国家尺度的行为主体施压。放射性废弃物处理场在进行厂址选择时，参考以前的研究会发现，

将国家层面的问题，转换成地方间的问题，可以很容易地处理厂址选择这样的问题。

如上我们可以发现，在地理学、社会学中，现行的社会科学如果被方法论的领域主义、国家主义所掩盖的话，资本主义政治经济中各种尺度的行为主体间的相互作用就无法被捕捉到。为了克服这种方法论的限制，对多尺度分析进行梳理就会发现如下几点：第一，即使是表面上看起来像是发生在国家尺度中的政治经济问题，也应同时考虑全球尺度、地区尺度、城市尺度等多尺度的存在和影响。第二，为了解决资本主义必然发生的资本积累危机，必须动员各种社会制度机制实行调节，这种调节通常伴随着空间尺度的改变。第三，调节的空间尺度发生改变时，以国家尺度为首，各种其他尺度的行为主体会介入到“尺度政治(politics of scale)”中。第四，“尺度政治”与现行空间尺度相比，会向上行或下行尺度移动，即通过“尺度超越”来寻找危机的突破口。

在第二节中，首先简略介绍一下中国不同的“特区”的形成过程，在特区建设过程中，为了克服危机会进行调节，这种调节使得空间尺度发生改变，这种改变产生的尺度政治是第二节要分析的问题，以及在尺度政治中各种尺度行为主体的存在和作用也是我们要分析的问题。

## 2) 改革开放时期中国的特区建设：经济特区、国家综合改革试验区、国家级新区

改革开放时期中国的特区建设历史要追溯到1979年1月，国务院交通部香港招商局在深圳蛇口地区设置了出口工业区，中国的特区建设由那时开始。1980年5月，开始正式使用“经济特区”这一名称，同年8月指定深圳、珠海、汕头、厦门为经济特区。1988年4月，海南岛被追加为经济特区。进入1990年后，以城市地区为对象的改革开放正式拉开序幕，其范围也扩大到全国。1992年上海的浦东新区最早被指定国家级新区，国家级新区是为了实现国家级战略目标，由国务院直接指定、管理的试行各种特殊优惠政策的特区。2001年随着加入WTO，中国正式进入资本主义世界经济体系。2005年和2006年分别指定上海浦东新区和天津滨海新区为综合配套改革试验区，在全球化和地区经济一体化的趋势下，不仅是为了经济发展，更是为了社会发展而试水的特区时代正式开始。下面就仔细分析一



下改革开放时期特区的建立及作用。

### ① 1980年的经济特区：“体制外”的实验区

1979年，时任广东省第一书记的习仲勋向邓小平建议，将靠近香港的深圳、珠海、汕头等地设置为贸易出口加工区，以进行新体制的实验，邓小平同意了习仲勋的提议，从那时起中国最早的经济特区拉开了序幕。

经济特区的特点就是在“体制外”进行改革。当时改革开放的目标就是打破社会主义计划经济，进入市场经济，当时的计划经济体制不仅是高度集中的死板体制，连支配整个社会的思想也十分严格。因此当时的领导人并不是为了将现有的体制整体纳入市场体制才实施改革，而是在体制外选取一定的地区进行初步改革实验，将计划经济逐渐变成市场经济。

当时的经济特区将引进外资作为重要的目标，距离香港和澳门近，受到计划经济体制影响最少的深圳、珠海、汕头、厦门、海南岛成为选择对象。

因此，为了将“旧体制的抵抗”降低到最小化，有必要从体制外重新建立新的体制，而不是从旧体制内部建立，一旦在经济特区的实验成功，就可以将体制内部设为改革的对象，将成功经验慢慢应用到体制内部。体制转换过程中有可能会发生社会混乱，这种方式的最大优点就是，可以将这种混乱减少到最低，最大程度上得到社会成员的容忍。但也因为同样的原因，现行体制受到的影响十分少，体制内部改革的核心问题——国有企业、金融体系、城乡二元制、分配制度、社会保障制度、行政管理等问题仍未解决。1980年代，中国全面实行了以农村地区和一部分经济特区为对象的改革，因此城市部门的改革仍然没能进入正轨。

### ② 1990年国家级新区：全国性的综合的改革开放实验区

国家级新区由国务院批准设立，是承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。新区的成立乃至开发建设上升为国家战略，总体发展目标、发展定位由国务院统一进行规划和审批，相关特殊优惠政策和权限由下级机关申请，国务院直接批复。在辖区内实施更加开放和优惠的特殊政策，鼓励新区进行各项制度改革与创新的探索工作。新区所属区域的行政级别为副省级级别，大致从90年代开始，中国新一轮的改革开放地区大都是在大城市。2005年12月，现行15个国家

级新区中，只有上海浦东新区和天津滨海新区以行政区的身份设立了区党委和区政府。其他的新区全部只设立管理委员会和党工委，新区中属于直辖市范畴的有浦东新区、滨海新区和两江新区三个新区。

1990年，改革扩大到了城市地区，事实上包括农村及城市，全国地区都成了改革的对象。因此在改革开放全面开展的时代背景下，最早建立的国家级新区则担负起实验国家战略的任务。值得瞩目的是1992年10月，上海浦东新区被指定为最早的国家级新区之后，2005年又被指定为“综合配套改革试验区”，2006年滨海新区被指定为国家级新区的同时，又被指定为综合配套改革试验区，这说明在这之前国家级新区只有浦东新区一个。换句话说，为了全面深化改革开放，国家战略试验的相关政策，以及相关的全面的特惠政策，在1992年至2005年这段时期，只在上海浦东新区实施。由此看来，在加入WTO之前，也就是中国接受全球资本主义规范和正式进入世界经济体系之前，浦东新区都是中国的代表新区。值得注意的是，浦东新区不单单只是“经济”特区，还担负着除了经济以外，中国进行全面改革开放需要进行实验的社会制度和行政体制的试验区，因此与1980年的经济特区相比，浦东新区具有更加全面综合的特点。

### ③ 综合配套改革试验区

与1980年成立的“体制外”的经济特区相比，21世纪才成立的综合配套改革试验区作为“体制内”的实验区，担负着综合改革的先头试验任务。经济特区一般是由国务院指定成立的，而综合配套改革试验区则是由该地区申请，国务院批准同意成立的，这是二者的鲜明差别。综合配套改革试验区与1980年成立的经济特区不同，经济特区以经济发展为唯一目的，而综合配套改革试验区则担负着应对经济全球化和区域经济一体化的经济社会综合改革任务。被指定为经济特区的地区，都是与当时社会主义计划经济体制毫无关联的偏远的农村地区，这些地区通过不公平的竞争和各种优惠政策，短时间内得到了高速发展，综合配套改革试验区选定的都是像上海、天津、沈阳、武汉、成都这样的体制内的核心地区，担负着对现行体制进行社会经济深化改革的任务。经济特区主要靠引进外资，通过低廉的劳动力，进行对外加工贸易，一般位于交通条件比较有优势的地区，而综合配套改革试验区则依靠体制内部的资源，将创新作为主要的发展动力，选定试验

区时不会受到地域限制。经济特区受益于国务院单方面的特殊优惠政策，综合配套改革试验区没有特殊优惠政策，主要是赋予该地区自主决策、创新发展的权利，这一点与经济特区有很大的差异。

另一方面，与国家级新区相比，国家级新区主要限定在城市地区或是更为狭小的范围内，而综合配套改革试验区大都比国家级新区范围大。例如2010年12月山西省全省被指定为综合配套改革试验区，2013年6月先后批准了12个综合配套改革试验区，这些试验区从主题上可以分为：开放开发的、城乡统筹的、两型社会建设的、新型工业化道路探索的、农业现代化的还有资源型经济转型的。