

杨凌凡, 罗小龙, 唐蜜, 等. 长三角合作共建园区转型路径与机制——基于“同质多形”视角 [J]. 地理科学, 2024, 44(3): 379-390. [Yang Lingfan, Luo Xiaolong, Tang Mi et al. Mechanism and path for restructuring inter-city co-construction zones in the Yangtze River Delta Region—A study based on the “Theorizing Sociospatial Relations”. Scientia Geographica Sinica, 2024, 44(3): 379-390.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.20220380

# 长三角合作共建园区转型路径与机制 ——基于“同质多形”视角

杨凌凡<sup>1</sup>, 罗小龙<sup>2</sup>, 唐蜜<sup>3</sup>, 丁子尧<sup>2</sup>, 顾宗倪<sup>2</sup>

(1. 西安建筑科技大学陕西省新型城镇化和人居环境研究院, 陕西 西安 710055; 2. 南京大学建筑与城市规划学院, 江苏 南京 210093; 3. 南京邮电大学高质量发展评价研究院, 江苏 南京 210003)

**摘要:** 合作共建园区的转型发展作为重要区域治理现象在学术界备受关注。本文采用半结构化访谈法和文本分析法, 援引“同质多形”理论视角并构建研究框架, 尝试从尺度、网络、领域等多个维度揭示长三角合作共建园区转型的内在动力及其新发展趋势。研究发现: ① 长三角合作共建园区多维特征处于动态演化中, 资本需求与行政治理困境共同构成最为关键的演化动力。园区经历了以企业转移为目标的早期形成阶段、2010 年后的波折发展阶段以及 2016 年后以多元伙伴议程为导向的创新转型阶段, 园区的转型发展由不同时期经济发展需求与行政治理困境共同推动。② 长三角合作共建园区治理方式从政府间协同转向多元主体网络行动, 使园区的尺度、网络、领域特征从早期迁出地主导的单中心治理方式向多元化发展。③ 长三角合作共建园区的建设从突出专业化经济优势转向囊括创新、生产、居住等要素的综合性整体系统转变, 是当前区域治理日趋复杂的缩影, 国家到地方、政府到市场的不同行动主体都参与其中。总之, 本文揭示了合作共建园区治理的新趋势, 并强调同质多形框架在认识与推动当前合作共建园区新发展中的理论与实践价值。

**关键词:** 合作共建园区; “同质多形”理论; 尺度; 网络; 领域; 长三角

**中图分类号:** K901.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2024)03-0379-12

20 世纪末以来, 为了缓和新自由主义经济与社会转向下紧张的城市关系与无序竞争导致的经济要素过度极化危机, 区域城市合作成为全球区域与城市发展的重要课题<sup>[1-2]</sup>。在中国, 区域城市合作的兴起, 根植于独特的历史情景。2003 年, 十六届三中全会提出了协调发展理念, 调整了 1978 年以来增长为重的方针, 以应对城市的盲目扩张与竞争, 推动城市间关系从竞争向协调转向<sup>[3]</sup>。随后兴起的区域城市合作可以概括为 2 类: 一类试图减少城市间竞争在经济、社会、生态等方面的负外部性, 以规避治理摩擦并形成共识与行动; 二是发达与欠发达城市之间的“南-北”合作, 在近 20 a 的区域化进程中最为常见<sup>[4-6]</sup>。伴随长三角一体化、西部大开发等战

略的实施, 合作共建园区作为从国家到地方政府间合作的重要手段, 已经成为中国城市“南-北”合作的主导形式<sup>[7]</sup>。

独特的政治与经济背景使合作共建园区在全球城市合作中备受关注, 其基本特征包括: ① 合作共建园区的转型发展受到行政治理转变的深刻影响而非完全依赖市场力量<sup>[8-10]</sup>; ② 行政治理转变形成于多层级政府与非政府行动者关系的调适<sup>[4-5, 9]</sup>; ③ 组织产业定向转移以应对局部地区产业要素过剩或不受控的自由流动<sup>[11-12]</sup>; ④ 具有易于推广的空间特征<sup>[10]</sup>。近 10 a 以来, 合作共建园区研究成为热点。首先, 遵循政治地理叙事, 学术界认为合作共建园区的形成与发展很大程度上受到行政治理变迁的

收稿日期: 2022-07-05; 修订日期: 2022-12-10

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(42271198)、国家自然科学基金青年项目(42101160, 42301270)、江苏省社会科学基金(23ZZB004)、甘肃省哲学社会科学规划项目(2022YB010)资助。[Foundation: National Natural Science Foundation of China (42271198), National Natural Science Foundation for Young Scholars (42101160, 42301270), Jiangsu Provincial Social Science Foundation (23ZZB004), Philosophy and Social Science Planning Project of Gansu Province (2022YB010).]

**作者简介:** 杨凌凡(1993—), 男, 江苏徐州人, 博士, 副教授, 主要从事城乡规划与治理、区域治理研究。E-mail: ylf4701244@vip.qq.com

**通信作者:** 罗小龙。E-mail: xluo@nju.edu.cn

影响。21 世纪初的早期研究中,学界主要着眼行动者关系,关注横向政府间关系、政府与市场关系、省级政府角色等在合作共建园区发展中的作用<sup>[4-5,9]</sup>。2015 年后,学术界开始从空间本身的演化出发探讨园区的形成与发展,新国家空间、尺度重构、再领域化等理论被广泛运用<sup>[10,13-14]</sup>。其次,经济地理视域下,合作共建园区被视为一种新的经济空间载体,以引导产业要素的区域流动,也被称为“飞地园区”。相较于 20 世纪 50 年代后欧洲的“飞地领土”、1980 年代后的“族群飞地”,“产业飞地”作为合作共建园区的前身在上世纪末的全球舞台上开始出现,集中在东亚、东南亚、中东、非洲等地区<sup>[15-16]</sup>。不均衡发展带来的双向经济困境与区域经济比较优势下的梯度转移空间构成合作共建园区诞生的动机。

2017 年国务院《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》出台后,合作共建园区上升为国家战略并在更多领域受到关注<sup>[8]</sup>。但是,尽管学界已从不同维度揭示了园区的形成与发展,但现有研究仍更多借助尺度、领域等单一理论或横向政府关系、“省-市”关系等单一视角考察合作共建园区;且更多关注园区如何形成,缺乏对其近 20 a 的转型发展以及背后的原因与影响的深入探讨。

Jessop 倡导的“同质多形”视角,为理解合作共建园区的转型提供了重要理论视角<sup>[17]</sup>。当前,国内学者已经关注到不同政治地理进程背后的多元机制,这些研究分别探讨了深汕特别合作区发展中领域、网络与尺度等特征的互动演化关系<sup>[18]</sup>;从尺度与领域二元视角构建行政区划调整逻辑框架<sup>[19]</sup>;以及从领土、地方、尺度、网络和功能等维度揭示城市群概念的多样性等<sup>[20]</sup>。既有研究充分证明了将“同质多形”视角运用于政治地理研究中的可行性,本文主要关注这些影响因素在合作共建园区转型发展中如何相互影响并共同演变。基于此,文章以长三角合作共建园区为例,借助“同质多形”理论视角,构建合作共建园区转型发展的理论框架,尝试揭示其转型发展的路径与机制,为中国区域治理研究与实践提供借鉴。

## 1 理论回顾与研究框架

### 1.1 区域城市合作多重性与“同质多形”的理论意义

区域城市合作伴随着近年来的区域进程悄然兴起并普遍展开。1949—1978 年,中国施行以垂直管理、资源统分统配为特征的计划经济体制,区域

被视为国家劳动分工的产物;改革开放后,分权化改革使区域的地位走弱,成为国家战略的传达者与央地利益的协调者<sup>[3]</sup>。21 世纪后,区域开始成为关键的治理结构,以应对土地资源危机、产业无序竞争、土地财政依赖、区域不均衡发展等危机,并在减少负外部性与形成发展合力 2 个基本前提下,逐步形成协调发展的战略转向。学术界也形成了不同的观点与看法,将区域城市合作视为国家权力在不同层级上的再配置、作为参与者通过自身资源、能力、观念、决策、利益等相互博弈协调形成的行动者网络,抑或是权力与资本改造的新国家空间<sup>[5,8,13,21]</sup>。显然,区域城市合作具有多种解读方法,并在不同理论中形成映射。

“同质多形”并非一种新的理论,而是从多维视角理解空间演化的方法论<sup>[17]</sup>。20 世纪 70 年代后,西方国家经历了向后福特与新自由主义的经济与社会转向,社会空间研究成为人文地理学的重点,形成涵盖空间生产、尺度重构、再领域化等在内的一系列经典理论<sup>[22-23]</sup>。但随着全球化的发展,不断出现的新空间现象显出复杂性,并超越单一理论的解释范畴。21 世纪后,空间开始被认为由多维特征共同构成。2008 年, Jessop 提出了“同质多形”概念并指出,关于“转型”地理的研究往往用单一理论为复杂问题提供“一个简单切入点”,忽视了空间的多重性与各个维度之间的联系,容易矮化或偏解事件的细节<sup>[17]</sup>。一些早期的多重性研究将不同理论特征视为空间发展的动力(如尺度+网络),或将不同特征视为发展的因果(如尺度→转型)<sup>[24-25]</sup>。Jessop 提出一种基于“领域(Territory)、地方(Place)、尺度(Scale)、网络(Network)”的矩阵研究框架(TPSN),将开放的“矩阵关系”视为完善当前多维关系研究的途径(图 1)。Jessop 的“同质多形”框架包含被影响的维度实施领域(Fields of operation)与施加影响的维度建构原则(Structuring principles)2 个向度<sup>[17]</sup>(表 1)。维度

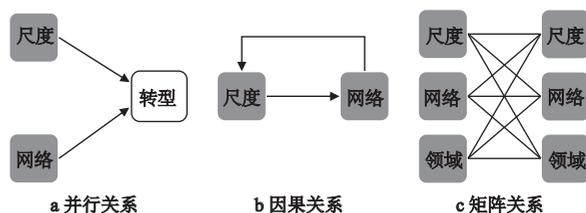


图 1 空间多重特征研究中的不同维度间关系

Fig.1 Different relations of multidimensional characters in the evolution of multiplicity space

表 1 Jessop 构建的社会空间特征关系矩阵<sup>[17]</sup>  
Table 1 Social spatial relation matrix constructed by Jessop

建构原则	实施领域			
	领域	地方	尺度	网络
领域	过去、现在与正在形成的地理界限	特定领域内的不同地点	多层级政府	州际系统; 国家联盟; 多区域政府共治
地方	核心-外围; 边缘地区; 国家; 新中世纪主义	地区; 环境; 城市; 节点; 区域; 地方; 全球性	在不同尺度化地方内的劳动分工	地方/城市治理; 合作伙伴关系
尺度	政治权力的尺度划分(国家、联邦州等)	尺度被视为范围而非等级(地方到全球)或空间分工(俄罗斯套娃)	基于嵌套或交织关系的垂直本体论	平行的权力网络; 非政府化的国际政体
网络	核心边缘; 梯度效应(辐射); 拉伸与折叠; 跨界地区; 州际系统	全球城市网络; 多中心区域; 网络的节点	基于多切入点横向关系的水平本体论	元网络; 流空间; 根茎状结构

注: 灰色区域为原则理论含义, 其他为相互关系, 下同。

间的关系在矩阵中可以通过 3 种方式探讨, 即: ① 单维度的自相关与自演变(斜向); ② 单个维度对其它维度的影响(横向观察); ③ 单维度受到其它维度的影响(纵向观察), 体现了不同维度在转型中受其它维度影响或作用于其它维度的方式。“TPSN”分析框架在 2010 年后被引入国内。苗长虹<sup>[20]</sup>等学者将其称为“同质多形”, 即社会空间诞生与演变中包含的多维特征。

2010 年后, 伴随日趋复杂的区域进程, 空间多重特征在国内区域研究中受到关注。如马学广等以深汕特别合作区为研究对象, 探讨了区域空间生产中尺度、网络、领域等特征的互动演化关系<sup>[18]</sup>; 殷洁等通过尺度重组与领域重组构建了城市行政区划调整的逻辑框架<sup>[19]</sup>; 苗长虹等从地域空间与网络空间的分异探讨城市群缘起与发展<sup>[20]</sup>。这些研究充分揭示了空间多维特征如何在区域合作中形成以及多维特征间关系, 而多维特征如何相互影响并共同演化尚待探讨。本文以长三角为案例, 基于显著影响当前区域进程的尺度、网络与领域 3 方面逻辑, 尝试构建合作共建园区转型的理论框架, 以期揭示合作共建园区转型发展的路径与机制, 为合作共建园区建设提供更为深入的理解与实践参考。

## 1.2 合作共建园区转型的逻辑框架

转型框架包含横向多维度与纵向演化 2 个部分。维度方面, 转型包含多级政府间权力的再配置(尺度), 作为参与者通过自身资源、能力、观念、决策、利益等相互博弈协调形成的行动者网络(网络), 由行动者、资本、资源等要素塑造的新领域空间(领域)。演化方面, 转型体现在新的多重特征取代旧的多重特征。

### 1.2.1 转型的基本维度

在合作共建园区中, 社会空间转型的多维特征并非抽象概念, 而与推动园区转型的地方政府治理逻辑息息相关, 这些逻辑可从 3 个方面看待(图 2)。首先, 园区尺度特征形成于科层制行政管理体系。虽然分权化改革强化了城市政府在发展中的自主能力, 但上下级政府间仍然通过干部晋升、指标控制、项目分包等方式维持纵向管理关系<sup>[26]</sup>。这也意味着一个新空间形式的诞生必须有一个权力层级而非建立在虚空中, 与上级政府沟通并对下级机构有效管理, 具有政府的行政权力与市场信用, 以提高资源调配能力<sup>[27]</sup>。因此, 合作共建园区作为新的尺度出现在传统政府层级中, 向下管理、横向协调与向上被管理, 具有尺度的建构特征<sup>[18]</sup>。其次, 园区网络特征源于地方政府的经济理性。分权化改革使地方城市成为具有独立事权且自负盈亏的单元, 进而出现了地方政府作为企业家的论述<sup>[28]</sup>。合作的关键是合作政府的互利伙伴关系, 更多的市场主体、机构、个体参与其中, 形成有效的治理方式与复杂的网络化行动<sup>[18]</sup>。第三, 开发区领域特征实质是例外性空间的搭建与重组。经济体制改革后, 创造政治和经济例外性空间是中国推动地方发展的关键策略, 形成加速资本进入本地生产循环的物质环境与制度环境<sup>[29]</sup>。这些空间减轻了社会管理负担与复杂的管理程序, 带来经济效率与灵活性<sup>[30]</sup>。因此, 例外性空间几乎参与到中国多数发展项目中, 如开发区、新区等。由此, 合作共建园区的转型由尺度、网络与领域 3 方面特征构成, 而上述地方政府治理的现实逻辑, 是合作共建园区 3 方面特征调整背后的现实机理。本文根据这 3 方面逻辑进行具体分析与验证。

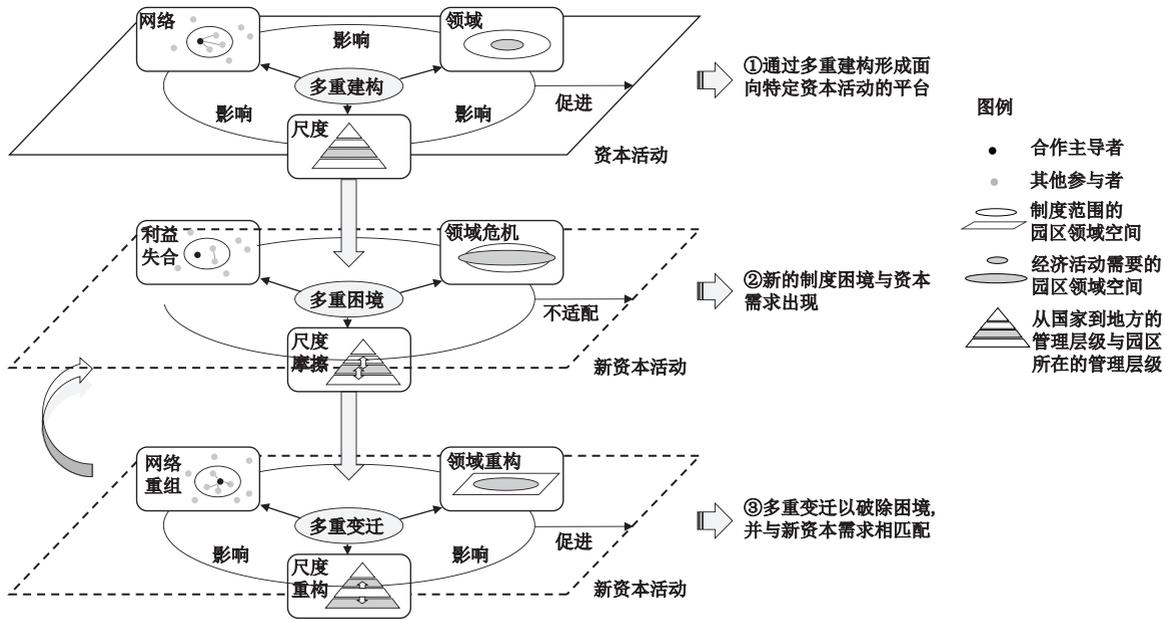


图 2 合作共建园区转型的“同质多形”逻辑框架

Fig.2 “Sociospatial relations” logical framework for the transformation of inter-city co-construction zones

### 1.2.2 转型的主要路径

空间的多重特征并非静态结构,而是伴随经济结构演化而调整。尺度重组方面,通过权力再配置,在不同层级形成对发展要素的有效控制力<sup>[31]</sup>。2000年后,为了转换发展目标与缓和城市关系,国家与地方政府对尺度权力进行了广泛重组,治权在产业项目、基础设施建设等合作项目中被不断上收与下放以匹配不同发展目标<sup>[14]</sup>。网络重构方面,“合作发展”意味着互利性成为城市动力,但主体利益关系失衡的负效应积累、发展环境改变都会推动行动者改变参与策略,形成新的合作内容与伙伴关系<sup>[18]</sup>。三是领域重构。伴随市场经济阶段性积累危机,各种发展瓶颈不可避免地出现在不同阶段的合作中,引导资本活动的空间工具也呈现出弹性,在调节资本、政府和市场关系中发挥不同作用。最后,在多重变迁基础上,多重特征处于互动而非独立的发展中,维度之间存在同一、并行、替代与实现等相互影响的关系<sup>[18]</sup>。总之,转型从学理上可分为3个阶段:①通过多重建构形成合作平台,服务特定资本活动的需要;②随着宏观经济社会结构调整与自身负效应积累,新的制度困境与资本需求出现;③通过多重变迁以应对合作困境,并与新的资本活动调控目标相匹配。

### 1.3 研究区域概况与方法

长三角作为最早进入国家视野的一体化区域

之一,也是当前中国合作共建园区建设最活跃的区域之一。首先,什么力量导致了合作共建园区转型以及如何转型最为关键,它涉及本文最为核心理论贡献。本文运用参与式调查、非结构访谈和半结构访谈、座谈等方法,了解这些当事人对开发区转型过程与原由的回忆,以及对发展成效与问题的诸多看法等口述历史数据与文字材料。其次,就数据来源而言,2020年10月至2022年3月,通过实地调研、项目座谈、与地方管理部门面对面访谈,以及参与相关规划和政策研究获取第一手数据,包括通过参与江苏省“十四五”开发区总体规划、《长三角创新共建省际产业合作园区的路径和对策》等规划与课题项目获得的一手资料,以及2020年10月至2024年3月,对锡沂高新区、苏宿工业园等典型园区及其所在城市的9名土地、规划、商务、工业等相关部门公务人员与一线规划工作者的半结构化访谈。这些数据,辅以已发布的官方文件和政府会议备忘录等材料,构成了本研究中的质性证据,通过文本分析法,对数据进行解析。根据统计结果,截至2020年,长三角已建成合作共建园区160余个。

## 2 连接跨区域城市:产业转移语境下的合作共建园区

21世纪初,2种进程逐步改变了区域城市关系,并成为园区共建政策的起源。一是城市政府自发经

济合作的兴起。1998年《土地管理法》修订后,城市建设用地指标受到上级政府层层管控,导致区域经济版图中“产多地少”与“地多产少”的不均衡起伏,产业转移的土地需求与填充土地的企业需求不谋而合,合作成为城市的共同选择。二则源于平衡区域发展战略意图,并以分包的形式开展。2006年,江苏省出台“南北共建园区”政策,并于2006—2007年支持建成首批11个园区;浙江、安徽两省也于2009年、2012年效仿出台“山海合作”(浙江省《关于实施新一轮山海协作工程的若干意见》,推动沿海发达地区在山区欠发达地区山海协作示范区中建立“区中园”)“南北帮扶”(安徽省《合作共建皖北现代产业园区实施方案》,皖南三市四县区结对帮扶皖北的三市四县区)政策。作为转移工业化的工具,早期合作共建园区的多重特征主要围绕实现转移效率而构建。

### 2.1 城市间的新尺度层级:管制权力的构建

中国区域治理始终伴随着纵向的权力再配置<sup>[14]</sup>,以最大化调动资源并减少内外部阻力。早期合作共建园区体现出典型的“双轨”制尺度特征。“双轨”即经济与社会权力的分离与独立运行。经济权力由迁出地政府主导,脱离属地乡镇形成高尺度赋权经济空间;社会权力仍由属地“城-镇”两级政府负责(图3a)。新尺度主要服务转移工业化的效率,形成加速企业转移与生产的最优环境<sup>[32]</sup>;社会活动则依附、服从于经济活动,园区成为独立于原本合作城市的区域性新经济尺度。例如,2006年由无锡市新吴区与新沂市政府7:3出资建设锡沂工业园,新吴区派驻管委会负责园区开发,行使独立管理权限;而园区所在的北沟镇政府则代新沂市政府行使园区社会管理职责。2006—2015年,“双轨”的尺度特征广泛存在于长三角合作共建园区中,囊括除30余家企业、院校运营园区外的90多家园区。这种精简专一的新尺度为早期转移工业化注入活力。

### 2.2 制度化的网络关系:治理主体的形成

伙伴关系是不同主体根据经济能力与收益博弈的结果,具有更强行动力与收益的主体居于核心地位,决定行动的目标与准则<sup>[33]</sup>。源于资金、企业资源与管理技术的优势,迁出地政府往往是早期建设的主导者,以获得企业转移的场所,并将腾退土地用于吸引更高端企业入驻。因此,早期合作共建园区实质是迁出地的经济飞地。如在锡沂高新区中,双方多次沟通了合作事宜并确定了开发权限问题,无锡方对选址与实际能获得地方给予的权力非常关注(锡沂高新区管委会工作人员A、C;地方自规局工作人员D)。为引入企业、城市发展代理人并获得先进运营经验,属地政府不仅愿意让渡权力,还形成了争夺优质合作对象的热潮。最终,政府间通过权力转移与人事重组,形成园区的职能机构。2006—2015年,包括苏宿、锡沂、蚌埠铜陵、遂昌诸暨等在内,多数园区采用“领导小组(联席会议)-管委会-开发公司”的三级治理结构(图3b),领导小组组长由迁出地政府领导担任,管委会由迁出地按照2:1或3:2比例占有多数席位。省政府则采取权力下放与激励策略,包括税收减免、管理权下放、用地指标倾斜、以奖代补以及成立“发展协调小组”指导等非参与性措施推动发展<sup>[4]</sup>。

### 2.3 飞地型产业孤岛:领域空间的塑造

早期合作共建园区的领域空间由迁出地政府权力所塑造、由转移生产资本活动需要所界定,集中在3方面特征,即封闭边界、有限面积、外部联系(图4)。从边界特征而言,早期园区是从原有乡镇空间切割并封闭运营的“孤岛”,被称为“飞地园区”,如苏宿工业园选址在市区西侧骆马湖畔,锡沂高新区在城郊沐东地区新建,通过完善的设施与服务,保障企业转移与复产。锡沂高新区工作人员B指出:“要毗邻区域交通节点,方便入驻企业对外运

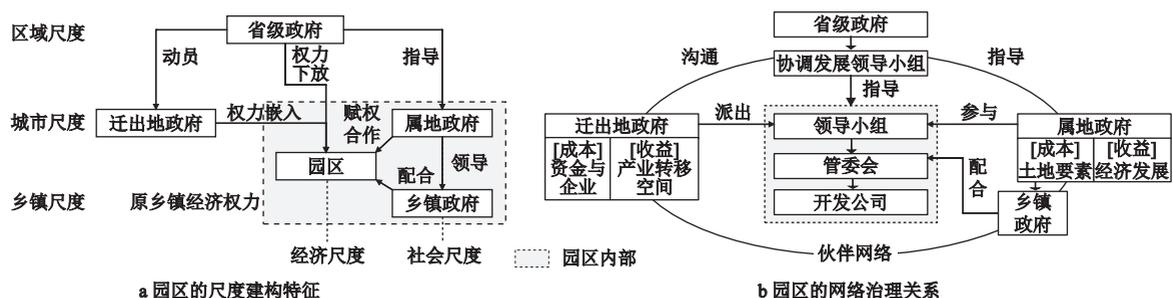


图3 2015年前产业转移语境下长三角合作共建园区的尺度与网络特征

Fig.3 The rescaling and re-networking of the co-construction zones in the Yangtze River Delta Region before 2015

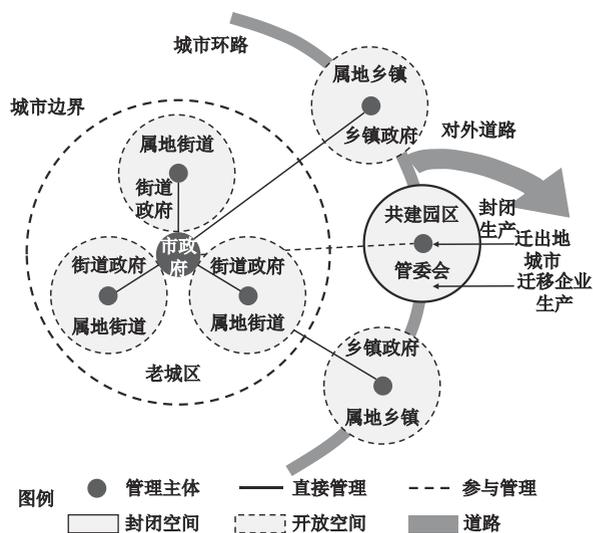


图 4 2015 年前产业转移语境下长三角合作共建园区的领域特征

Fig.4 Reterritorialization of the inter-city co-construction zones in the Yangtze River Delta Region before 2015

输……往南(农田)选址, 拆迁成本与拆迁量也比较小……第三就是他们考虑土地产权要明晰, 与乡镇要保持界限”。从规模而言, 除苏宿、江阴睢宁工业园启动面积达 13.6 km<sup>2</sup>、11.5 km<sup>2</sup>, 早期园区均以 2.0 km<sup>2</sup> 左右的单一制造业空间为主要特征; 据笔者统计, 最早有统计数据的 10 家合作共建园区平均启动面积仅有 2.6 km<sup>2</sup>; 至 2010 年, 24 家已建成园区平均面积略上升为 3.5 km<sup>2</sup>。从交通联系而言, 2015 年长三角绝大多数合作共建园区选址在水运、

铁路、高速等对外交通节点沿线, 具有外向交通依赖性。显然, 迁出地政府与转移资本共同作用下, 园区的边界、规模、地理联系等特征具有共性, 呈现为迁出地企业转移的容器(表 2)。

综上, 合作共建园区的形成囊括尺度、网络、领域特征的建构, 并相互作用。例如, 尺度重组不仅导致新权力层级的出现, 也赋予迁出地政府以相应的管理权限, 通过赋权提升再领域化的效率(表 3)。

### 3 多重困境出现: 摩擦与波折发展的园区共建

2006 年以来, 长三角合作共建园区为区域均衡发展作出重要贡献, 出现了一批实力较强的园区。但合作共建园区的优势在于转移生产的效率, 缺乏对于满足长期发展需要的多维度的妥善安排, 进而引发治权摩擦<sup>[7,10,34-35]</sup>。根据调研, 2010 年后, 一些园区出现了产业停滞与治理摩擦等迹象。

#### 3.1 尺度跃迁中的权力摩擦

作为嵌入属地城市的经济尺度, 园区建设需要在属地权力中运行, 但早期的尺度构建旨在保证转移效率, 与原有市、镇间关系如何协调却尚待考量。

从“市-区”关系而言, 合作引发城市间的治理摩擦<sup>[34]</sup>。2006 年后, 合作共建园区的开发计划大多根据企业转移需求, 而非财政状况制定, 负债开发成为典型模式。园区需要商住土地出让收入回填高额的生产性设施成本, 导致园区的初衷逐渐偏移。

表 2 2015 年前长三角合作共建园区的“同质多形”特征

Table 2 Multidimensional characters of inter-city co-construction zones in the Yangtze River Delta Region before 2015

建构原则	实施领域		
	尺度	网络	领域
尺度	赋予园区超市镇尺度的管制权力	赋予迁出地城市尺度权力, 成为网络关系的主导者	提升再领域化效率
网络	迁出地政府成为新尺度权力的主导者	根据成本收益关系, 围绕“领导小组-管委会-开发公司”治理结构开展合作	根据迁出地诉求塑造园区空间
领域	为新尺度权力配置资源提供工具	巩固迁出地的主导地位	企业转移生产的容器

表 3 长三角合作共建园区转型中的“同质多形”特征

Table 3 Multidimensional characters in the transformation of inter-city co-construction zones

建构原则	实施领域		
	尺度	网络	领域
尺度	尺度上移、尺度下移、尺度外延三种重组途径	为新伙伴关系赋权	推动再领域化进程
网络	形塑多样尺度权力	政府平台公司为核心、多元主体共同参与的市场化合作	从单向主导到多重参与, 从单一封闭到多元开放
领域	提供空间载体	提供活动平台	新的功能特征与空间结构

2010年后,很多园区出现了“新城热”。根据团队对江苏省各开发区年鉴与政府官网公示数据的不完全统计,江苏省有官方公开数据的28家合作共建园区在2010—2015年园均规划面积增速超过30%,甚至超越了工业销售收入增速,且很大比例由园区扩张吞并属地企业贡献,房地产做的多,产业项目做的少”(某园区管委会工作人员C)。尽管土地财政收入仍然留用于园区,但顾此失彼的发展仍引发信任危机。另一方面,新城化不仅造成属地政府部门在规划、实施管理等方面的任务加剧,也带来难以负担的搬迁成本,使园区与属地政府在规划、审批等权限方面处于“拉扯”状态。从区-镇关系而言,土地、审批、税收权力向园区的集中使乡镇失去财权,但其事责却更加繁冗,既要承担属地政府分派的经济社会工作,也要承担园区的公共事业管理(征地拆迁、安置维稳等),财权事权不匹配,并成为市、园区、群众间摩擦的中介,加剧了执行层的阻碍。总之,园区在发展中逐渐出现尺度困境。

### 3.2 利益失衡与伙伴关系波动

一种偏利性现象在早期合作共建园区中普遍存在,但缺乏深入关注。合作对属地城市具有显著的帮助,例如2020年,苏宿工业园贡献了宿迁市46.5%高技术产业产值、13.4%规上工业增加值(<http://ssipac.suqian.gov.cn/ssyq/mtjj/202110/363eb135b77f4f2dab3b7b3182eeb834.shtml>);而除了获得产业转移空间外,早期共建政策要求财政10a内留用于园区,导致迁出地无法从园区开发中获益。而成本方面,迁出地承担了大部分支出。根据长三角各省(市)共建政策,合作城市需共同募集1亿元左右作为启动资金,一般以合作方6:4或7:3等方式进行配置,在启动资金耗尽后,土地财政继而成为园区的主要资金源。但源于土地指标的拉扯,土地出让金往往很难回填建设成本,“客观公正说他们投入是多的,一开始是一个亿,后来有借款或者追加,应该是2到3个亿……”(某园区管委会工作人员C),“扶贫”式合作不可避免地限制了迁出地政府的积极性。早期共建政策则进一步限制迁出地的获利空间,如2006年江苏省要求园区10a内省、市、县税收与开发盈利留成园区并滚动开发。显然,早期园区很难形成持续互利的共赢关系。在偏利性下,迁出地不愿再积极承担工作,而原有偏向迁出地的赋权反而因迁出地政府的消极使发展而下滑。“摩擦和分歧比较大,团队很少再过来。最近没有听

说园区有开展新建设招标与招商工作”(某园区所在城市自然资源和规划局工作人员D)。

### 3.3 产业飞地的梯度效应与孤岛效应

领域方面,园区的困境源于对梯度与孤岛优势的锁定。一方面,园区建立在合作城市间的发展梯度之上,但低端要素的过剩积累困境不可避免地出现在迁入城市。低端产业在迁入地通过设施共享实现聚集经济,但很难形成产业的集群效应,在迁入地发展梯度弥合后被再次淘汰。据团队对某园区2017年的产业调研,2006年后总计近400家落户企业中,不到1/5处于正常生产阶段,多数企业已吊销或迁往它地。2015年前后,合作共建园区产能增速明显降低,据笔者从江苏省年鉴与政府公示材料的不完全统计,江苏省共建园区工业销售收入增速开始明显滑落。另一方面,“孤岛效应”使园区专注于容纳迁移企业的生产性环境建设,但单纯依赖外向产业联系则很难发挥良性的经济作用,不仅对脆弱的地方经济造成冲击,也无法聚拢满足产业升级需求的要素条件。因此,溢出效应是转型的关键,但2010年后一些转型尝试并不一帆风顺。溢出意味着园区向属地的融合,但飞地空间形式、迁出地的权力嵌入及其高经济赋权给这一进程造成阻碍,一些园区共建陷入低潮<sup>[34-35]</sup>。

## 4 再定义合作共建园区:多元化伙伴议程

区域政策具有实用性与渐进式特征,国家到地方的各级政府在政策创新中学习,并推动政策转型以适应新的发展。转型动力源自制度困境,也伴随发展环境转变与新发展需求而出现。2019年江苏省出台《关于推动南北共建园区高质量发展的若干政策措施》([http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/7/22/art\\_59167\\_9320334.html](http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/7/22/art_59167_9320334.html)),重构了园区发展任务,激励合作从“产业转移”转向“区域创新集群共建”。2017年国务院发改委出台《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》([https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jg-sj/dqs/sjdt/201706/t20170602\\_1050606.html](https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jg-sj/dqs/sjdt/201706/t20170602_1050606.html)),从产业、运营、组织等方面指出多元参与与市场化运营的重要性。

### 4.1 尺度重组的3类方案

转型意味着权力层级与社会经济权力的重组,其结果是与资本需求匹配、与外部权力融洽的新尺度,体现在3个主要趋势(图5a)。一是尺度权力上

移,将园区扩权重组为省级开发区,属地乡镇建制划归园区(即“区政合一”),形成社会、经济事务合署管理模式与事权独立、权力统一的准政府机构,以规避市、区、镇间的权力矛盾,其适用范围是发展较为成熟的大型园区,如江阴靖江工业园、苏宿工业园等园区已完成筹建工作,逐步从“一室三局”管理下的单一经济尺度向兼具经济与社会权力的准行政区演变。二是通过尺度下移,成为原属地开发区的“区中园”,负责单个集群的培育任务,一般适用于面积在 0.1~5.0 km<sup>2</sup> 的小型园区,以规避与属地市、镇政府的沟通成本,如 2016 年后浙江兴起的逆向飞地园区。三是推动尺度权力向国资平台延伸的柔性改造,如沪苏大丰产业联动集聚区,由上海临港集团与大丰县政府合作建设,转向企业化运营。事实上,合作共建园区的尺度重组不仅是对尺度权力摩擦的回应,也是推动多重变迁的动力。一方面,尺度的重组也意味新经济主体的形成,新伙伴关系因新尺度的建构而制度化。另一方面,权力再分配也是支撑合作共建园区向新发展任务重构领域空间的支撑(表 3)。

#### 4.2 网络化的新伙伴关系

2016 年后,新的伙伴议程在迁出地与属地政府间实现了权力再分配,并通过引入非政府参与者形成更广泛的行动网络。一方面,在成熟园区中,属地政府逐渐取代迁出地的主导地位,源于其要素投入能力更强并从园区发展中更多获益;迁出地则转向参股城投公司或运营具体项目的市场化盈利模式。另一方面,越来越多的市场参与弥补了迁出地政府退出后的财政缺口,并形成了更为丰富的伙伴关系(图 5b)。这一趋势下,政府平台公司开始成为参与者有序集中并共同行动的核心,管委会则逐步转向社会服务职能。2017 年国家发改委《关于支持“飞

地经济”发展的指导意见》指出,园区应“通过特许经营、政府购买服务等方式将园区部分或全部事务委托给第三方运营管理”;2019 年江苏省也提出“引进国有企业、社会资本以参股和社会资本合作等方式参与园区开发和运营管理”。如江苏省苏宿工业园区开发有限公司,由省、苏州市、宿迁市、苏州工业园区按 1.0:0.5:0.5:4.0 共出资组建,受管委会委托进行土地综合开发运营;2020 年建成的苏锡通科技产业园区由南通、苏州、无锡 3 市跨江联动建设,分为苏通与锡通片区,苏通片区由苏州工业园区 51% 持股并与南通市、地方企业融资共营。综上,新的伙伴议程转换了迁出地政府单向主导下的财力与动能不足问题,形塑了多样的尺度权力与领域特征(表 3)。

#### 4.3 开放多元的领域空间

受到转型影响,可以从 2 个方面管窥园区领域重组趋势。首先,不同层级与行动能力的政府与市场主体参与到园区共建中,根据自身需要对园区空间进行了重塑,使园区的空间结构逐渐从扁平单一制造业空间向“园区-产业园-企业”的分层嵌套化发展,体现出更高的利用效率。在此基础上,2016—2019 年出台的国家与省级政策明确了新的发展任务,即从“企业转移生产”转向推动区域创新集群发展的“总部-生产”关系,如新沂市政府将锡沂高新区重组为“4+1”特色集群科创园,苏宿工业园形成以电子信息、精密机械等为主导的“1+1+N”特色产业空间体系。“现在好的企业有像 A 光伏,据说(产值)达到百亿了,还有两家做光伏的,也都是后来进来(区中园)的……跟 B 师大合作的技术产业研究院,还有南京 C 公司做了一个软件产业园,做的也挺好”(锡沂高新区管委会工作人员 E)。其次,创新的开放需求与“区政合一”进程使得园区空

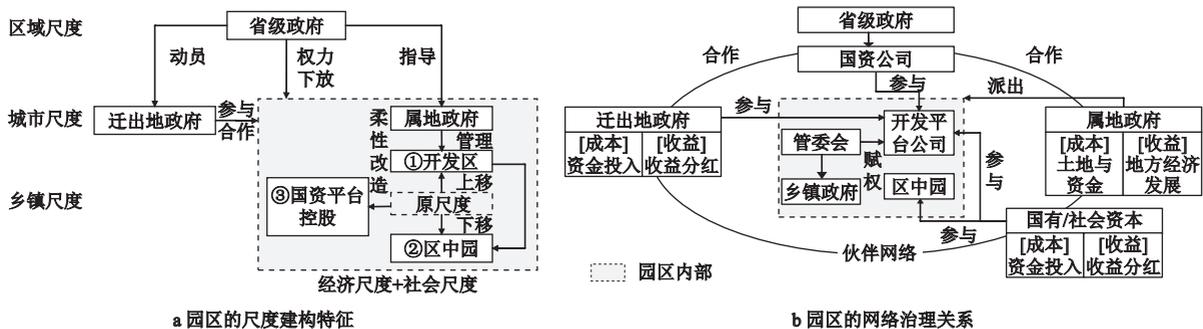


图 5 2016 年后长三角合作共建园区的尺度与网络特征

Fig.5 The rescaling and re-networking of the co-construction zones in the Yangtze River Delta Region after 2016

间边界从封闭转为向属地开放并快速扩张,如根据笔者从江苏省开发区年鉴与政府官网的不完全统计,江苏合作共建园区园均规模从 2010 年园均 3.5 km<sup>2</sup> 快速增长到 2018 年的园均约 22.5 km<sup>2</sup>,并纳入生态、居住、文化等更为丰富的内容(图 6)。综上,再领域化进程中,园区的结构与边界发生剧烈变动,成为新尺度权力空间生产的场所与伙伴行动的新平台(表 3)。

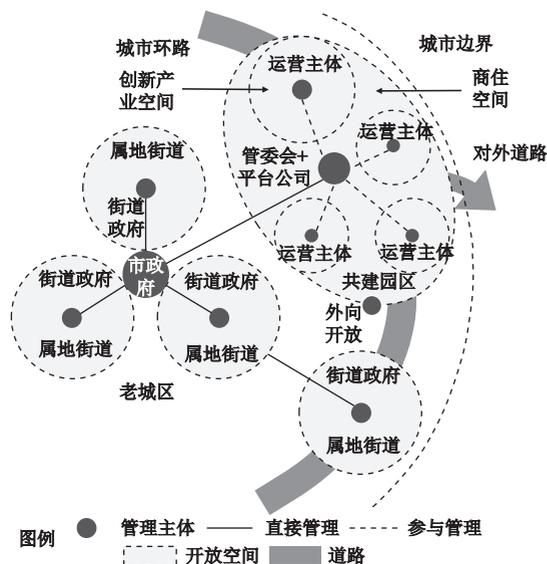


图 6 2016 年后长三角合作共建园区的领域特征

Fig.6 The reterritorialization of the inter-city co-construction zones in the Yangtze River Delta Region after 2016

## 5 结论

本文借助“同质多形”理论,从尺度、网络、领域 3 个维度,构建合作共建园区转型的理论框架,并探讨长三角合作共建园区形成、困境与突围过程。尽管合作共建园区远未完全成熟和定型,但是其在近 20 a 来的大量涌现与广泛转型深刻折射出其内在规律与当前区域合作形势。借助长三角合作共建园区转型的同质多形研究,当前区域城市合作的趋势进一步显现。

### 5.1 动力:区域城市合作转型受行政治理困境与经济影响的双重影响

21 世纪区域城市合作浪潮以来,日新月异的发展环境使合作处于持续重组的动态中,而行政治理困境与经济体系发展构成演化的动力。从经济体系发展而言,园区最早源自外向经济导向下区域不平衡发展矛盾,以推动产业迁移为目标,出现了迁出

地政府主导的新尺度权力层级与飞地园的空间形式。但经济梯度随要素流动与一体化政策实施势必走向相对弥合,产业转移的价值在近年来显著下降,取而代之的是以创新集群培育为基础的区域协同发展。因此,园区折射出不同资本需求下的多重变迁。从行政治理困境的应对而言,早期园区在发挥产业转移效率同时,缺乏对于满足长期发展需要的多维度的妥善安排,进而频繁引发治权摩擦,如尺度权力拉扯、伙伴关系波动等。随后的转型旨在应对这些问题,体现了中国试验性区域政策的阶段性与灵活性。相较于稳健与法定的行政区,随着宏观环境变化,合作共建园区将长期处于自我修复与革新的演变中。此外,从作用方式而言,经济体系发展推动转型的作用逻辑是“演替”,即新的体系取代旧的体系;而修复行政治理困境的逻辑是“扬弃”,即针对不同问题从自身或其它维度提供解决方案。

### 5.2 主体:区域城市合作治理从政府合作转向网络化行动

相较于计划经济时期的区域劳动分工与改革初期基于战略传达的区域合作,分权化与市场化改革的深入与国有资产改革等一系列改革进程,推动形成了当前区域合作中日益丰富的参与者。以合作共建园区为代表的中国区域政策不再倾向于创造一个全能决策者,政府与非政府行动者根据自身需求与资源参与合作,建立信任并形成伙伴议程。

2003—2006 年,合作共建园区的形成受经济性驱动的横向城市合作与纵向省政府的战略意图传达双重影响。上级政府制定了“规则”并采取支持行动;地方城市在互利合作中塑造了合作共建园区的基本形式,成型于江阴靖江工业园的早期探索,并在 2006 年后逐步成熟并推广。2016 年后,纵横向政府主体外,更多的公私运营商、企业、高校院所、社区与个人参与到新一轮共建中,这些行动者分布在全球、区域到地方的不同层面,形成了错综复杂的伙伴关系与网络化行动,形塑了日益丰富的尺度类型、多元的网络关系以及多样的再领域化进程。显见,合作共建园区的多重性,是政府合作到更广泛网络化行动的空间产物。而多主体网络关系的形成与发展作为当前区域城市合作的重要趋势,其理论与实践研究尚待深入。

### 5.3 方向:区域城市合作从发挥专业化经济优势转向综合性整体系统

2003 年后,发挥专业经济优势在很长一段时间

内是区域政策的取向,以形成面向特定目标的合力,并规避在众多琐碎事务中顾此失彼的矛盾,即“集中力量办大事”的实用主义逻辑。但区域项目在推动地方发展中不会止于单一领域的短期成效,面向单一任务的空间形式难以长期承担全面发展的综合任务。伴随新需求的出现,以发挥专业优势为任务的合作不可避免地转向多元化。21世纪初,大量涌现的合作共建园区以推动企业转移为目标,通过尺度、网络与领域的多重构建形成调节区域不均衡发展专业化优势,但并非所有关键环节都被妥善考虑,如经济发展与社会服务的协调、合作城市利益关系的调和、财政来源问题等,早期研究也更多关注推动企业转移的制度空间与经济效益。2016年后,错综复杂的区域进程赋予合作共建园区更全面的发展任务,其转型囊括从国家到地方、从政府到市场以及不同资本需求等多元力量驱动的多重空间生产。区域城市合作不再是面向单一任务的工具,而是解决多元需求、妥善处理多元关系的综合性整体系统。

综上,从“同质多形”视角审视长三角合作共建园区的空间演化与治理转型,有助于进一步理解中国区域城市合作的本质与前沿趋势。本文探讨了3种空间维度对转型的影响,但区域城市合作的不断深化仍会引致新的发展问题并形成对不同空间维度的侧重,仍是需要持续关注的重要课题。

## 参考文献(References):

- [1] Douglass M. From global intercity competition to cooperation for livable cities and economic resilience in Pacific Asia[J]. *Environment & Urbanization*, 2016, 14(1): 53-68.
- [2] Klok P J, Denters B, Boogers M et al. Intermunicipal cooperation in the Netherlands: The costs and the effectiveness of polycentric regional governance[J]. *Public Administration Review*, 2018, 78(4): 527-536.
- [3] Li Y, Wu F. Understanding city-regionalism in China: Regional cooperation in the Yangtze River Delta[J]. *Regional Studies*, 2018, 52(3): 313-324.
- [4] Xian S, Chan R, Qi Z. Booming provincial-led North-South City-to-city cooperation in China: A case study of Suzhou-Suqian Industrial Park of Jiangsu Province[J]. *Cities*, 2015, 46: 44-54.
- [5] Zhang X, Shen J, Gao X. Towards a comprehensive understanding of intercity cooperation in China's city-regionalization: A comparative study of Shenzhen-Hong Kong and Guangzhou-Foshan city groups[J]. *Land Use Policy*, 2021, 103(1): 105339-105352.
- [6] 张衍春,陈宇超,栾晓帆.“以地谋发展”模式的空间重构——以浙江省山海协作工程为例[J]. *自然资源学报*, 2023, 38(7): 1730-1742. [Zhang Xianchun, Chen Yuchao, Luan Xiaofan. The spatial reconstruction of land-driven development mode: The projects of cooperation between mountainous and coastal areas in Zhejiang Province. *Journal of Natural Resources*, 2023, 38(7): 1730-1742.]
- [7] 陈雯,杨柳青,张鹏,等.长三角区域合作类型、障碍和治理路径[J]. *城市规划*, 2021, 45(3): 15-20. [Chen Wen, Yang Liqing, Zhang Peng et al. Types, obstacles, and governance paths of regional cooperation in the Yangtze River Delta. *City Planning Review*, 2021, 45(3): 15-20.]
- [8] 张鹏,陈雯,吴加伟,等.合作园区类型、合作动力与效应的研究进展与展望[J]. *热带地理*, 2020, 40(4): 589-603. [Zhang Peng, Chen Wen, Wu Jiawei et al. Research progress and prospects of cooperation zones: Cooperation type, cooperation motivation, and cooperation effect. *Tropical Geography*, 2020, 40(4): 589-603.]
- [9] 杨凌凡,罗小龙,唐蜜,等.城际合作园区转型的制度空间重构机制——以锡沂高新区为例[J]. *地理科学*, 2022, 42(7): 1196-1206. [Yang Lingfan, Luo Xiaolong, Tang Mi et al. Changing mechanisms of institutional space for restructuring inter-city cooperative zones: A case of the Wuxi-Xinyi (Xi Yi) High Tech Zone. *Scientia Geographica Sinica*, 2022, 42(7): 1196-1206.]
- [10] 李鲁奇,马学广,鹿宇.飞地经济的空间生产与治理结构——基于国家空间重构视角[J]. *地理科学进展*, 2019, 38(3): 346-356. [Li Luqi, Ma Xueguang, Lu Yu. The production and governance structure of enclave economy: From the perspective of state spatial restructuring. *Progress in Geography*, 2019, 38(3): 346-356.]
- [11] 孙君,姚建凤.产业转移对江苏区域经济发展贡献的实证分析——以南北共建产业园为例[J]. *经济地理*, 2011, 31(3): 432-436. [Sun Jun, Yao Jianfeng. Empirical study on contribution of industry transfer to Jiangsu economic development: By the example of Southern-northern Co-building Industrial Parks. *Economic Geography*, 2011, 31(3): 432-436.]
- [12] 连连,叶旭廷.京津冀协同发展中的“飞地”经济研究[J]. *经济问题探索*, 2016, 5: 146-151. [Lian Lian, Ye Xuting. Research on Enclave economy in the coordinated development of Jingjinji region. *Inquiry into Economic Issues*, 2016, 5: 146-151.]
- [13] 张衍春,唐承辉,岳文泽.地域重构视角下区域空间生产与治理——以深汕特别合作区为例[J]. *地理科学*, 2022, 42(3): 373-380. [Zhang Xianchun, Tang Chenhui, Yue Wenzhe. Investigating the regional spatial production and regional governance from the perspective of territorial restructuring: A case study of Shenzhen-Shanwei Cooperation Zone. *Scientia Geographica Sinica*, 2022, 42(3): 373-380.]
- [14] 张衍春,胡国华,单卓然,等.中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治[J]. *地理科学*, 2021, 41(1): 100-108. [Zhang Xianchun, Hu Guohua, Shan Zhuoran et al. Rescaling and politics of scale in China's city-regional governance. *Scientia Geographica Sinica*, 2021, 41(1): 100-108.]
- [15] 姚丹燕,刘云刚.从域外领土到飞地社区:人文地理学中的飞地

- 研究进展[J]. 人文地理, 2019, 34(1): 20-27. [Yao Danyan, Liu Yungang. From overseas territory to enclave community: Research on transmutation of enclave in Human Geography. *Human Geography*, 2019, 34(1): 20-27.]
- [16] 马学广, 贾岩. 欧盟区域间跨界合作(INTERREG)的尺度类型与逻辑解释[J]. 经济地理, 2021, 41(9): 1-11. [Ma Xueguang, Jia Yan. Types of scales and logical interpretation of EU inter-regional cross-border cooperation (INTERREG). *Economic Geography*, 2021, 41(9): 1-11.]
- [17] Jessop B, Brenner N, Jones M et al. Theorizing sociospatial relations[J]. *Environment and Planning*, 2008, 26(3): 389-401.
- [18] 马学广, 李鲁奇. 城际合作空间的生产与重构——基于领域、网络与尺度的视角[J]. 地理科学进展, 2017, 36(12): 1510-1520. [Ma Xueguang, Li Luqi. The production and restructuring of interurban cooperative space: From the perspective of territory, network and scale. *Progress in Geography*, 2017, 36(12): 1510-1520.]
- [19] 殷洁, 罗小龙. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析[J]. 人文地理, 2013, 28(2): 67-73. [Yin Jie, Luo Xiaolong. Rescaling, deterritorialization and reterritorialization: The political economic analysis for city and regional restructuring. *Human Geography*, 2013, 28(2): 67-73.]
- [20] 苗长虹, 胡志强. 城市群空间性质的透视与中原城市群的构建[J]. 地理科学进展, 2015, 34(3): 271-279. [Miao Changhong, Hu Zhiqiang. The nature of urban agglomeration space and the construction of Zhongyuan Urban Agglomeration. *Progress in Geography*, 2015, 34(3): 271-279.]
- [21] 张衍春, 唐承辉, 许顺才, 等. 中国城市群空间规划的历史演化与空间逻辑——基于新国家空间视角[J]. 城市规划, 2021, 45(5): 21-29. [Zhang Xianchun, Tang Chenghui, Xu Shuncai et al. Historical evolution and spatial logic of spatial planning of urban agglomerations in China: From the perspectives of new state space. *City Planning Review*, 2021, 45(5): 21-29.]
- [22] 殷洁. 大都市区行政区划调整: 地域重组与尺度重构[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018. [Yin Jie. *Administration division adjustment in metropolitan area: Reterritorialization and rescaling*. Beijing: China Architecture & Building Press, 2018.]
- [23] Brenner N. New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood[M]. New York: Oxford University Press, 2004.
- [24] Sheppard E. The spaces and times of globalization: Place, scale, networks, and positionality[J]. *Economic Geography*, 2010, 78(3): 307-330.
- [25] Dicken P, Kelly P F, Olds K et al. Chains and networks, territories and scales: Towards a relational framework for analysing the global economy[J]. *Global Networks*, 2010, 1(2): 89-112.
- [26] Yang Y, Wang H. Dilemmas of local governance under the development zone fever in China: A case study of the Suzhou region[J]. *Urban Studies*, 2008, 45(5&6): 1037-1054.
- [27] 晁恒, 李贵才. 国家级新区的治理尺度建构及其经济效应评价[J]. 地理研究, 2020, 39(3): 495-507. [Chao Heng, Li Guicai. Governance rescaling of national-level new areas and evaluation of their economic effects. *Geographical Research*, 2020, 39(3): 495-507.]
- [28] 栾峰, 何丹. 企业家城市: 城市发展理论的内涵及其批判[J]. 城市规划学刊, 2005(2): 50-54. [Luan Feng, He Dan. Entrepreneurial city: Comprehension and critique to a theory of urban development. *Urban Planning Forum*, 2005(2): 50-54.]
- [29] Ngo T W, Yin C, Tang Z. Scalar restructuring of the Chinese state: The subnational politics of development zones[J]. *Environment & Planning C*, 2017, 35(1): 57-75.
- [30] 陈浩, 张京祥. 功能区与行政区“双轨制”: 城市政府空间管理与创新——以南京市区为例[J]. 经济地理, 2017, 37(10): 59-67. [Chen Hao, Zhang Jingxiang. Rising dual system of functional territory and administrative territory: Unraveling the spatiality of urban state and its transformation based on the case study of the city proper of Nanjing. *Economic Geography*, 2017, 37(10): 59-67.]
- [31] 王丰龙, 刘云刚. 尺度政治理论框架[J]. 地理科学进展, 2017, 36(12): 1500-1509. [Wang Fenglong, Liu Yungang. Towards a theoretical framework of ‘politics of scale’. *Progress in Geography*, 2017, 36(12): 1500-1509.]
- [32] 顾宗倪, 丁子尧, 罗小龙. “飞地园区”的领域重构——基于三种类型飞地园区的实证研究[J]. 中国名城, 2022, 36(5): 9-15. [Gu Zongni, Ding Ziyao, Luo Xiaolong. The territory reconstruction of enclave industrial parks: An empirical study based on three types of enclave industrial parks. *China Ancient City*, 2022, 36(5): 9-15.]
- [33] Ostrom V, Tiebout C M, Warren R. The organization of government in Metropolitan Areas: A theoretical inquiry[J]. *American Political Science Association*, 1961, 55(4): 831-842.
- [34] 蒋成钢, 罗小龙, 王绍博. 陷入困境的跨界区域主义——对江阴靖江跨界合作的重新认识[J]. 现代城市研究, 2018, 10: 60-66. [Jiang Chenggang, Luo Xiaolong, Wang Shaobo. Troubled transboundary regionalism: Reconsideration of Jiangyin-Jingjiang's cross-border cooperation. *Modern Urban Research*, 2018, 10: 60-66.]
- [35] 张京祥, 耿磊, 殷洁, 等. 基于区域空间生产视角的区域合作治理——以江阴经济开发区靖江园区为例[J]. 人文地理, 2011, 26(1): 5-9. [Zhang Jingxiang, Geng Lei, Yin Jie et al. The regional cooperative governance from the perspective of regional spatial production: A case study of Jinjiang Park, Jiangyin Economic Development Zone. *Human Geography*, 2011, 26(1): 5-9.]

## Mechanism and path for restructuring inter-city co-construction zones in the Yangtze River Delta Region—A study based on the “Theorizing Sociospatial Relations”

Yang Lingfan<sup>1</sup>, Luo Xiaolong<sup>2</sup>, Tang Mi<sup>3</sup>, Ding Ziyao<sup>2</sup>, Gu Zongni<sup>2</sup>

(1. *The Research Institute of New Urbanization and Human Settlement in Shaanxi Province, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, Shaanxi, China*; 2. *School of Architecture and Urban Planning, Nanjing University, Nanjing 210093, Jiangsu, China*; 3. *Development Evaluation Research Institute, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing 210003, Jiangsu, China*)

**Abstract:** During the process of regionalization in the last 20 years, inter-city co-construction zones have been undergone rapid expansion as well as vital and thorough reorganization, which profoundly reflects the cutting-edge orientation of the widespread economic and social restructuring and current regional process. Located in the developed eastern coastline areas in China, the Yangtze River Delta Region (YRDR) consists of a global city: Shanghai (municipality) and 3 rapidly developing provinces (Jiangsu, Zhejiang and Anhui). Driven by the global metropolis of Shanghai, the YRDR has developed into one of the world-famous city-regions, with the fastest economic and social development in China over the past forty years since the opening-up policy. In particular, establishing co-construction Zones, as one of the most important approaches to promote local economic competitiveness in the YRDR, has had a huge impact on the economic and social growth of the area. Since then, the YRDR has, in part, taken the approach that has been the most encouraging in establishing the co-construction zones. As a result, the YRDR's inter-city co-construction zones have been dispersed across the province/municipality and even outside of it, with some of them turning into growth poles in the city-regions. Co-construction zones appear to have had a significant influence on the YRDR's and the nation's overall economic and social growth. The purpose of this paper is to explain how the multi-dimensional characteristics of scale, network, and territory shape the dynamics of restructuring and influence the formation, dilemma, and breakthrough of co-construction zones in the YRDR under the fluctuating external policy environment by referencing Jessop's theoretical framework of “TPSN” and proposing a conceptual framework for changing regional city cooperation. The study finds that: 1) The co-construction zones' complex features have been continually deconstructed and rearranged by the growing regional development shift, with capital orientation and crisis orientation acting as the main driving forces behind the evolution. Hence, the co-construction zones in the Yangtze River Delta Region have undergone three stages: An initial stage aimed at enterprise transfer, a transitional period of emerging dilemmas, and a new stage of new partnership agenda after 2016, displaying changing sociospatial relations under different capital demands and space fixes in response to institutional crises. 2) The scale, network, and territorial features of the zone were significantly influenced by the organization of shifting transitions from inter-governmental partnership to socionetwork action, as well as the more varied partner agenda. 3) Finally, the evolving course of sociospatial connections moves from a specialization advantage in a specific job to a comprehensive deployment system, indicating the significant trend of regional governance change under the increasing complex regional economic and social activities. The process of restructuring a co-construction zone involves changing sociospatial linkages, and its multidimensional features are continuously enhanced and updated in accordance with guidelines for social and economic growth.

**Key words:** inter-city co-construction zone; Theorizing Sociospatial Relations; scale; network; territory; the Yangtze River Delta Region