

# 基于尺度重构理论的粤港澳大湾区 合作发展动力机制

吴逸然

(中共湛江市委党校经济教研室, 广东 湛江 524088)

**[摘要]** 粤港澳大湾区发展战略是我国的重要国家战略, 关乎国家发展大局的繁荣和稳定。尺度重构理论为研究粤港澳大湾区经济发展提供了有效的研究工具。基于尺度重构理论, 本文对粤港澳大湾区合作发展过程中的动力机制进行了深入分析。作为国家重要发展战略区域, 粤港澳地区自改革开放至今不断发生尺度重构, 其合作发展过程体现了国家和地方政府推动区域发展的战略选择。改革开放以来, 粤港澳地区经历了从自发性经济合作到制度性合作及空间融合发展的过程, 并在不断应对危机的过程中推动了区域的尺度重构, 包括应对产业发展、资本流动的危机以及社会经济稳定的需求。在此过程中, 政府发挥了关键作用, 国家及地方政府推动了粤港澳地区的尺度重构。与西方国家相似, 中国的尺度重构也经历了从去中心化到再中心化的过程, 并通过柔性尺度调整工具和刚性尺度调整工具进行尺度重构。在粤港澳地区合作发展前期, 珠三角地区通过行政区划调整等刚性尺度调整工具进行尺度重构; 在大珠三角时期, 区域规划等柔性措施作为主要的尺度调整工具; 到了粤港澳大湾区时期, 国家加强权力介入, 通过区域政策、基础设施等柔性尺度调整工具推动粤港澳大湾区融合, 结合了柔性和刚性尺度调整, 使两种尺度调整工具都发挥了重要作用。

**[关键词]** 尺度重构 合作发展 动力机制 城市区域 粤港澳大湾区

**[中图分类号]** F0-0; F127 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)01-0013-11

## 一、尺度重构与城市区域的发展

传统上的尺度是用于衡量空间的工具,<sup>[1]</sup>随着1980年代以后人文地理学的“尺度转向”,<sup>[2]</sup>尺度的概念不断延伸和发展到等级体系以及复杂的社会经济关系等领域, 被作为政治经济分析的对象, 关注于特定的尺度如何被生产及再生产。<sup>[3]</sup>西方国家的尺度重构是在全球资本主义竞争以及经济全球化背景下, 尺度不仅仅集中在国家这一层面, 国家通过“向上”形成跨国区

域组织等超国家尺度、“向下”将权力下放至区域、城市等次国家尺度以及“向外”与非政府部门进行互动合作, 从而调控及干预社会经济的发展。<sup>[4]</sup>

对于中国来说, 中国经历了与西方相似的全球化、分权化以及市场化的过程。中国积极参与到经济全球化进程中, 并在超国家尺度的组织中持续发挥作用, 如世界银行、亚洲发展银行等, 通过尺度重构的创新策略来提升全球竞争力。同时, 中央政府通过一系列改革措施及政

收稿日期: 2022-04-15; 修回日期: 2022-11-02

作者简介: 吴逸然, 讲师, 主要从事政治经济学、城市规划与管理研究。

策,逐步释放经济和行政控制,推动市场化及分权化发展,<sup>[5]</sup>国家将权力与责任导向了区域和地方尺度,推动了城市区域的发展。<sup>[6]</sup>其中,发展粤港澳大湾区是我国的重要国家战略,关系着我国经济繁荣发展与社会稳定。

作为中国经济最为发达及最为开放的城市区域之一,粤港澳大湾区包含了广东省珠三角地区的九个城市以及香港、澳门两个特别行政区,行政范围跨越了不同的政治制度,尺度相对较为复杂。国家高度重视粤港澳地区的稳定发展,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中提出,要“维护国家主权、安全、发展利益,维护特别行政区社会大局稳定,保持香港、澳门长期繁荣稳定。”作为国家重要战略区域,粤港澳地区的合作发展过程体现了国家和地方政府推动区域发展的战略选择,具有典型意义,而尺度重构理论为研究区域经济发展提供了有力的研究工具。本文基于尺度重构理论,对粤港澳地区的合作发展进行深入分析。

## 二、尺度重构动力机制研究理论框架

“尺度重构”通常特指“国家尺度重构”,即新一轮全球化背景下国家尺度朝向超国家和次国家尺度而发生的管制和资本积累重构。社会经济活动中往往涉及到复杂的政治经济结构以及多元化的主体,通过相互作用和影响推动尺度发生重构。国家进行空间选择的过程中,国家功能向上(超国家尺度)、向下(次国家尺度)以及向外(其他非政府组织)转移,发生尺度重构。从中西方国家尺度重构研究来看,国家的尺度重构过程并非是单向、线性的过程,而是充满冲突、开放的过程。<sup>[7]</sup>地方政府不再是被动的参与者,中央政府也没有完全收回自己的权力,尺度重构的推动主体及推动方式需要进一步探讨。

我国学者结合中国实际,对城市区域的尺度重构进行了不少研究,如借珠三角的实例分

析国家尺度重构和城市区域的形成以及剖析中央—地方的权力关系,<sup>[8]</sup>以南京河西新城区为例探讨中国城市空间开发中的柔性尺度调整,<sup>[9]</sup>等等。中国采取了各种调整尺度战略来进行尺度重构,并成功地增强了其全球竞争力。<sup>[7]</sup>在城市区域的合作发展研究中,学者通过对南京等城市区域的研究发现,城市区域的合作实践从注重行政区划调整<sup>[10]</sup>到注重区域规划(包括都市圈发展论坛<sup>[11]</sup>、跨界协调规划<sup>[12-13]</sup>、同城化规划<sup>[14]</sup>、都市圈规划<sup>[15]</sup>等),并有学者发现,经济发达的区域合作已经开始探索多元主体管治的尺度重构过程,如长三角地区开始探索政府主导型的多层次网络化协商区域治理新框架,在尺度重构过程中,多方作用者参与到区域协商治理当中<sup>[3]</sup>。总体而言,城市区域在行政区划调整、区域规划等尺度重构手段的作用下推动合作实践。但研究更多地是针对某些尺度重构手段进行分析,对于城市区域合作发生尺度重构背后的动力及推动原因,研究涉及较少。城市区域合作发展推动力是什么,由谁来推动尺度重构,如何推动尺度重构,这些问题对于深入认识中国城市区域的尺度重构过程具有关键意义。

目前研究对尺度重构的分析框架设计进行了较多探讨,如Keating提出了“领域—经济和社会利益—制度”的框架<sup>[16]</sup>,Chung等提出以“尺度行动者—主要目标”对中国环境治理中的城市规划体系尺度重构进行分析<sup>[17]</sup>,Su建立了包含更多要素的“尺度关系—行动者—策略—目标”的分析框架,对中国云南的跨国区域化进行研究<sup>[6]</sup>,等等。但总体来说,已有研究成果对尺度重构的研究框架并未形成统一的分析思路,需要根据实际研究构建分析框架。结合已有研究及本文研究问题,本文借鉴Su的分析框架,提出基于尺度重构的问题导向,建立“面临的问题—尺度调整工具—推动主体—尺度重构结果及影响”的研究框架,面临问题分析发生尺度重构的原因,尺度调整工具以及推动主体分析是谁、怎么样推动尺度重构,尺度重构结果及影响分析尺度重构带来的效应,从而深入

分析尺度重构的动力机制。其中,尺度调整工具借鉴刚性尺度和柔性尺度的概念进行分析。<sup>[18]</sup>刚性尺度和柔性尺度的概念目前应用于区域规划、城市治理等方面的尺度研究中。<sup>[9, 18]</sup>刚性尺度包括行政区划以及政府机构设置在内的正式行政设置与正式的权力规定,刚性的尺度调整即改变正式的行政设置与权力,柔性尺度调整是除了改变刚性尺度以外的尺度调整,如组建临时性机构、区域规划等。刚性尺度和柔性尺度对城市区域合作发展过程中各主体的策略和方式进行了有效区分,有助于更好地理解城市区域合作发展过程中尺度重构的逻辑和机制。

因此,本文基于尺度重构的视角,探讨粤港澳大湾区合作发展的尺度重构过程及其动力机制,分析粤港澳大湾区发展过程中面临的问题、尺度重构策略、推动主体以及尺度重构的结果及影响,补充对城市区域尺度重构过程的动力机制的研究。

### 三、粤港澳大湾区合作发展历程简述

自1978年中国实行改革开放以来,粤港澳三地的关系一直处在动态变化当中,经历了从珠三角地区和港澳、大珠三角地区到粤港澳大湾区<sup>①</sup>的过程<sup>[1]</sup>。

#### (一) 珠三角时期(1978—1996年)

1978年的改革开放极大地推动了珠三角地区的发展。珠三角的发展很大程度上得益于毗邻香港、澳门的地理优势,珠三角地区拥有较为丰富的土地和劳动力资源,承接了港澳及海外的产业转移,通过“前店后厂”(港澳为“前店”,提供厂商服务,珠三角为“后厂”,提供制造产品)的地域分工使得珠三角与香港、澳门形成合作关系,珠三角地区也通过这种分工格局嵌入全球化生产链条当中。

改革开放初期,珠三角地区作为市场化改

革的先行地和试验场,发挥着探索社会主义市场经济道路的作用。在改革开放的推动下,一方面,外资企业投资,经由香港、澳门进入珠三角,促进珠三角的发展。另一方面,香港、澳门的产业结构变化,将加工制造业转移到临近的珠三角地区。珠三角地区通过“三来一补”(“来料加工”“来件装配”“来样加工”以及“补偿贸易”),推动了加工制造业的发展,从而初步完成了工业化。而香港利用珠三角的廉价劳动力以及丰富的土地资源,降低生产成本,促进香港制造业的外移和第三产业的兴起,香港成为中国大陆企业与外商之间的重要连接点,担负着推动中国走向世界以及世界进入中国的重要角色。

在这段时期,珠三角地区和港澳的关系主要是“前店后厂”式的产业合作,是在市场驱动下推动的经济合作模式。

#### (二) 大珠三角时期(1997—2015年)

1997年香港的回归以及1999年澳门的回归推动了珠三角和港澳向“大珠三角”转变,并通过《关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)等政策推动三地的制度性合作。

2003年,国家商务部与香港、澳门分别签署了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》以及《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》,随后每年都签署补充协议,推动中国大陆,尤其是珠三角地区与香港、澳门的经济合作。除了经济合作以外,粤港澳三地还制定了合作框架协议,明确粤港、粤澳合作的定位、原则和目标,并确定了一系列的合作举措及保障机制。2009年,粤港澳三地政府联合发布《大珠江三角洲城镇群协调发展规划研究》,提出粤港澳共建世界级城镇群,推动大珠三角地区的合作发展,珠三角与港澳向大珠三角地区的空间转变。

但是,珠三角地区经济的发展使得原先“前店后厂”的分工协作关系发生了变化,香港

<sup>①</sup>珠三角地区指广东省的广州、深圳、佛山、珠海、东莞、中山、惠州、江门、肇庆9个城市,大珠三角和粤港澳大湾区范围一致,均包含珠三角地区的9个城市和香港、澳门特别行政区。

的地位受到广州、深圳等城市崛起的竞争,在一定程度上影响了粤港澳地区的进一步合作交流及经济一体化发展。

在这段时期,粤港澳地区的合作从自发的市场驱动下推动的经济合作,向制度性合作转变。

### (三) 粤港澳大湾区时期(2016年至今)

2016年至今,粤港澳三地的合作发展进入新阶段,国家政府明确提出推动粤港澳大湾区的建设。2016年发布的“十三五”规划纲要提出“推动粤港澳大湾区和跨省区重大合作平台建设”。2017年,国家发改委、香港和澳门特区政府以及广东省政府共同签署了《深化粤港澳合作,推进大湾区建设框架协议》。粤港澳大湾区的提出进一步推动了粤港澳地区的融合发展,使粤港澳地区进入湾区经济发展的阶段。

同时,粤港澳大湾区也更注重在特定空间区域探索合作融合发展新机制。尽管在第二阶段横琴、前海等区域得到了一定发展,这一阶段其作用得到进一步发挥,突出了空间的融合发展。2021年9月,中共中央、国务院印发了《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》,促进前海、横琴进一步发挥粤港澳合作平台的作用。香港也将建设香港北部都会区。前海、横琴合作区以及香港北部都会区等区域的建设,进一步促进粤港澳地区空间融合发展。

在这段时期,粤港澳地区的合作从珠三角时期的自发性经济合作,到大珠三角时期的制度性合作,逐步向制度性和空间性合作发展。

## 四、粤港澳大湾区尺度重构的动力机制分析

### (一) 珠三角时期(1978—1996年)

在这段时期,由于中央的尺度下放和地方行政区划变革,地方的自主性提高。中央政府进行了权力的下放,推动尺度下移,主要进行刚性尺度调整,推动了粤港澳地区(主要是珠三角地区)的尺度重构。

粤港澳地区是在面临地区体制存在弊端以及地方发展权利受限以后推动了尺度重构。建国初期,我国行政区划经历了多次调整,到20世纪80年代,地区区划体制下地区管理范围过大,不能适应改革开放背景下区域发展灵活性的需求。因而在全国区划变革的背景下,珠三角地区进行了大规模的行政区划调整,促进区域的尺度重构。在20世纪80年代以前,广东省普遍实行“省—地区—市(县)”的尺度结构,在20世纪80年代后,为精简机构,通过一系列的设立地级市,实行市带县体制,以及“撤县设市”等行政区划变革,形成了“省—地级市—县(县级市)、区”的尺度结构,如东莞、中山在1987年从原来的县级市调整为地级市,惠阳地区、肇庆地区在1988年调整为惠州市、肇庆市等。<sup>[20]</sup>通过行政区划的调整,使得珠三角地区的城市范围得到扩大,提升了城市地区的辐射带动能力,同时也使得珠三角地区的行政机制等级更为分明,有利于自上而下的行政命令传达及执行,但是也由此使得城市间水平尺度的合作及协调则相对缺乏,同时,权力下放带来的城市企业主义促使城市间展开竞争,同样不利于水平尺度的合作。

改革开放极大地推动了我国沿海地区的发展,而同时过去计划经济体制下地方发展权力受限却不利于发挥地方自主性。因此,为激励地方发展积极性,除了刚性的尺度调整,中央政府进行了放权,通过放权让利进行柔性尺度调整。例如,中央政府通过设立特殊功能区,对广东省的特定区域进行更多的权力下放,如1980年的《广东省经济特区条例》明确对经济特区下放经济权力和行政权力,1983年的广州经济技术开发区以及1988年将广东省批准设为综合改革试验区等等。权力的下放使得珠三角地区各城市获得了更多的发展权力,进一步推动了珠三角地区各城市之间的发展竞赛。

这段时期,珠三角地区通过尺度重构进行了内部的行政区划和权力的调整,也推动了城市竞争。同时港澳地区与珠三角地区更多的是经济层面的合作,并不涉及太多尺度重构。

表1 珠三角时期粤港澳地区合作发展尺度重构动力机制

面临的问题	尺度调整手段	推动主体	尺度重构结果及影响
地区体制存在弊端	刚性尺度调整: 设立地级市, 撤销地区建制; 市带县体制, 撤县设市	中央政府、 广东省政府	形成“省—地级市—县(县级市)、区”的尺度结构,提升城市辐射带动能力,使得行政机制等级更为分明,但缺乏城市间水平尺度的合作及协调
地方发展权力受限	柔性尺度调整: 中央权力下放		地方获得发展的经济权力和行政权力,推动城市间发展竞赛

资料来源:作者整理。

总体而言,珠三角时期粤港澳地区合作发展尺度重构的动力机制表现为:在面对地区体制存在弊端以及地方发展权力受限的情况下,中央政府去中心化,中央政府和广东省政府通过行政区划变革的刚性尺度调整以及权力下放的柔性尺度调整实现尺度重构。因而这一时期尺度重构的动力来自于政府权力与经济发展之间存在的矛盾,表现为内生动力。但是,在这个阶段,地方发展成为重点,各地级市注重推动自身发展,无论刚性还是柔性尺度调整,都着重于垂直方向的尺度重构,通过尺度重构协调中央、省以及地方发展的关系,而对于水平方向的各地级市之间的协调发展关注较少,缺乏区域间合作。

## (二)大珠三角时期(1997—2015年)

中国加入WTO进一步推动了珠三角地区的对外开放,珠三角地区的制造业和服务业持续发展,逐步成为区域经济发展的动力。珠三角地区实现初步工业化以后,“三来一补”企业退潮,受资源紧缺、成本上升等因素影响,传统的依靠廉价土地和劳动力为主的密集型产业的模式已经难以为继,亟需以产品和技术的投入和创新推动产业转型升级,推进由投资驱动向创新驱动转型,从而更好地应对国际形势变化。同时,珠三角地区也面临着多方面的竞争,在国内面临长三角等地区城市工业发展的竞争,在国际上面临泰国、菲律宾、马来西亚等东南亚国

家劳动密集型产业的同类竞争。为促进经济转型升级,珠三角地区的城市也采取了多种措施,包括发展基础设施、推动产业集群形成等等。

同时,以外向型经济为主的香港受全球经济影响较大,加之受亚洲金融危机以及成本、资源短缺等多方面因素影响,香港的经济出现衰退的趋势。而随着产业分工协作的加深,内地与香港之间的联系越来越密切,香港对祖国大陆的依赖日益明显,香港需要促进与珠三角地区的交流和合作,<sup>[21]</sup>相比上一时期,香港提高了对粤港澳地区合作交流的重视。

在共同合作意愿下,珠三角与港澳寻求在非正式的经济合作之外的更深度的制度性合作。CEPA及其补充协议在推动粤港澳三地的经济合作方面发挥了重要作用。同时,《粤港合作框架协议》及《粤澳合作框架协议》也对粤港澳三地的制度合作提供了一定的保障机制。但是,由于制度等方面存在差异,存在隐性的贸易壁垒,港澳在内地的企业的发展受到一定的限制。

这段时期的尺度重构不再以行政区划调整等刚性尺度调整工具为主,转为将区域规划、联席会议制度等柔性措施作为主要的尺度调整工具。中央政府权力“再中心化”进行有限介入,通过分税制等措施,推动空间及制度的尺度重构。珠三角地区通过区域规划等柔性尺度调整工具,促进区域的协调发展。1994年,

珠江三角洲经济区规划协调领导小组成立，并于1995年制定了《珠江三角洲经济区城市群规划》；2005年，广东省政府制定了《珠江三角洲城镇群协调发展规划（2004—2020）》，2008年，广东省出台了《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》（2008）推动区域一体化规划，推动珠三角地区城市的内部协作。在这段时期，粤港澳地区的合作发展逐步走向制度化，先后设立了粤港、粤澳合作联席会议制度，此后还设立了粤港（澳）合作联络办公室及研究小组等，将南沙、前海、横琴及河套等地区作为重点合作区域。

同时，资本、服务贸易、人员流动以及基础设施的建设也作为柔性尺度调整工具，进一步促进粤港澳三地的合作交流。如港澳自由行的政策进一步促进了内地与港澳的人员流动，《关于内地在广东与香港（澳门）基本实现服

务贸易自由化的协议》进一步推动珠三角与港澳之间的服务贸易自由化。珠三角城际轨道交通系统、广佛地铁促进了广东省内部的尺度重构。通过空间基础设施建设，将资本固定在具体的地域，并与流动资本共同推进区域的尺度重构，以基础设施的一体化发展推动时空压缩，促进区域内部的协作交流<sup>[22]</sup>。

在这段时期，随着珠三角的发展，粤港澳三地原先的分工协作关系发生转变，产生一定竞争关系，对区域合作发展产生一定影响，但粤港澳三地面临各自发展问题，具有较强的共同合作意愿，因而三者极力通过制度性合作，推动区域的一体化进程。中央权力回收，国家开始注重区域发展，但中央政府对粤港澳三地的干预仍然较少，三地的合作发展更多地是通过柔性的政策工具推动合作交流，以CEPA及其补充协议为粤港澳三地合作主要的政策保障。

表2 大珠三角时期粤港澳地区合作发展尺度重构动力机制

面临的问题	主要尺度调整手段	推动主体	尺度重构结果及影响
受全球化经济影响	柔性尺度调整：中央权力回收（分税制），区域规划，联席会议制度，自由行政策，基础设施建设	中央政府、广东省政府、港澳特区政府	中央权力回收，区域合作增强，相关规划以及政策对粤港澳三地的合作提供了一定制度保障
产业发展面临转型升级			
国内外竞争			

资料来源：作者整理。

总体而言，大珠三角时期粤港澳地区合作发展尺度重构动力机制表现为在宏观环境影响下粤港澳三方有着共同合作意愿，在外在环境和内生动力的双重影响下，中央政府、广东省政府、港澳特区政府，通过各种柔性尺度调整，推动了区域一体化的发展。尤其是区域规划、联席会议、自由行政策等制度的出台，为粤港澳三地的合作提供了一定制度保障。虽然这一时期，中央政府进行了权力的回收，但推动尺度重构的主要参与者是广东省政府以及港澳特区政府，通过相互间的交流和制度协商进行合作。

然而，三地仍存在较多的隐形壁垒，行政边界及制度的差异带来合作的阻碍，需要更高尺度层面的参与者进行。

### （三）粤港澳大湾区时期（2016年至今）

近年来，国际形势复杂多变，全球化经济的转型、中美贸易战以及全球新冠疫情等事件的发生，使得宏观国际环境发生了极大变化。对于粤港澳地区来说，推进地区内部的合作与融合有利于更好地服务国家发展大局以及促进该地区的进一步发展。

对珠三角地区来说，珠三角希望通过合

作,继续发挥邻近港澳优势,平衡协调珠三角内部各城市的竞争与合作关系,促进良性发展。对于香港来说,产业空心化导致经济增长动力不足,亟待借助合作交流推动新一轮发展。同时,由于经济低迷等原因,香港近年来存在一定社会不稳定因素,粤港澳大湾区的建设有利于促进香港发展,减少社会矛盾。对于澳门来说,澳门需要促进产业多元化,加强与内地,特别是珠海横琴的合作联系。并且,三地由于制度等方面的差异,存在隐性的贸易壁垒,要素流动受到一定的限制,需要尺度重构,从而突破行政边界及制度所带来的阻碍。而对于国家来说,推进粤港澳大湾区建设,一方面是更好地提升粤港澳地区的竞争力,发挥其示范带动作用,另一方面将香港、澳门纳入到国家发展大局当中,维护地区和平稳定发展。因此,国家政府以及粤港澳三地有着较为一致的深化粤港澳大湾区合作交流的发展目标。

在这一时期,宏观国际环境的变化推动了国家力量的提升,国家权力实现再中心化。国家加强了介入,通过柔性尺度工具,制定区域政策,协调大湾区各城市的发展定位,促进区域的尺度重构。如《粤港澳大湾区发展规划纲要》对粤港澳大湾区当前和今后一个时期的合作发展进行了指导。此外,粤港澳大桥、深中通道等

基础设施的建设也强化了粤港澳三地的时空连接,通过尺度重构,模糊粤港澳三地的“边界”,促进要素的流动便捷化,提升其全球竞争力。

除了柔性尺度重构工具以外,机构调整等刚性尺度重构工具也发挥了重要作用。前海、横琴作为粤港、粤澳深度合作区,其机构设置突破了传统的行政尺度,体现了中央政府对推动粤港澳三地深度融合发展的决心和力度。2021年公布的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》和《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》对粤港和粤澳组织制度合作进行了新的探索,推动了该地区的尺度重构。以横琴粤澳深度合作区为例,合作区管理委员会是粤澳双方联合组建的法定机构,管委会主任及副主任等职务均由粤澳两地政府官员共同担任,突破了原有行政区域管辖尺度,充分体现了粤澳两地共建目标。虽然合作区突破了原有的尺度限制,但区别于以往行政兼并简单、快速的尺度重构方式,是国家推动区域合作尺度重构的新探索,结合了柔性和刚性工具。

在这段时期,国家加强了对粤港澳地区合作发展的介入,实现中央权力的再中心化,粤港澳大湾区进一步通过刚性和柔性的尺度重构,提升区域竞争力<sup>[23-24]</sup>。

表3 粤港澳大湾区时期粤港澳地区合作发展尺度重构动力机制

面临的问题	主要尺度调整手段	推动主体	尺度重构结果及影响
宏观国际环境变化	刚性尺度调整: 机构调整(设立粤港、粤澳深度合作区)	中央政府、广东省政府、港澳特区政府	中央权力再中心化, 粤港澳地区进一步融合发展, 提升全球竞争力
社会经济存在不稳定因素	柔性尺度调整: 区域政策, 交通基础设施建设		

资料来源: 作者整理。

总体而言,粤港澳大湾区时期粤港澳地区合作发展尺度重构动力机制表现为在宏观经济环境背景下,国家的再中心化促进了区域的协调合作。国家权力的再中心化使得粤港澳地区

的合作发展得以在更高尺度的层面进行统筹推动,这也表明存在行政边界和制度差异之下,需要更高尺度层面的推动。这一时期的尺度调整手段包括了刚性以及柔性尺度调整,虽然在20

世纪八九十年代的大规模行政区划调整以后,已经较少应用行政区划变革这一刚性手段进行尺度重构,但并非代表不再进行刚性尺度调整,国家仍然可以选择特定的空间,通过机构设置以及权力下放,对特定空间进行尺度调整,在特定区域试图打破制度壁垒,从而更好地探索促进区域合作的路径。同时,柔性尺度调整也对区域合作产生重要影响。在这个过程中,推动尺度重构的主要参与者是中央政府,以更高尺度层面推动粤港澳地区的深度融合发展,提升全球竞争力。

## 四、结论及讨论

本文以“面临的问题—尺度调整工具—推动主体—尺度重构结果及影响”研究框架,对粤港澳大湾区在合作发展过程中的尺度重构动力机制进行了探讨,深入分析了粤港澳大湾区结合行政区划变革等刚性尺度调整工具以及区域规划等柔性尺度调整工具,从自发性经济合作向制度性合作转变的合作过程及其产生的尺度重构。

### (一) 粤港澳地区的合作发展从自发性经济合作向制度性合作转变

粤港澳地区的合作发展经历了从自发性经济合作向制度性合作转变的过程,先是民间的自发性经济合作,珠三角时期,粤港澳地区的合作交流更多地体现在民间的经济往来,“前店后厂”的地域分工使得珠三角和港澳地区的经济来往紧密,经济上交流频繁强化了粤港澳地区之间的联系,到了大珠三角时期,珠三角地区和港澳地区的政府都有了较强的合作发展意愿,开始在制度层面上进行尝试,通过区域规划、CEPA及其补充协议等政策进行制度保障,但制度差异以及行政边界的跨越使得三方的合作未能真正打破壁垒,因而到了粤港澳大湾区时期,国家政府对通过深度合作区以及一系列区域政策,制度逐步完善,从更高政策层面推动粤港澳地区的融合发展,因此,粤港澳地区的合作发展从经济层面向制度层面转变,从民

间经济合作到珠三角政府、港澳政府推动再到国家推动,从非正规的经济合作走向正规的制度合作。

虽然制度性合作在推动城市区域发展过程中发挥了重要作用,中国城市区域的合作发展并非单纯地在中央政府以及地方政府层面推动,而是结合了从自下而上的推动到自上而下的实施过程,民间经济合作也在这一过程中发挥了一定作用。但是,制度性合作仍然是真正实现城市区域合作发展的重要标志。

### (二) 粤港澳大湾区是在不断应对危机过程中推动尺度重构

从目前国内外研究来看,应对危机是推动西方国家尺度重构的重要原因。在20世纪80年代以来,西方国家在后福特主义下应对危机,推动国家权力尺度上移至区域组织、下移至城市区域,从而推动了城市区域的发展。从对粤港澳大湾区合作发展历程的分析来看,粤港澳地区亦是在不断应对危机过程中推动了区域的尺度重构。

第一是产业发展的危机。1998年以及2008年的金融危机对香港产生很大冲击,澳门亟待推动产业多样化发展,珠三角则面临产业转型危机,三者均面临全球化转型所带来的危机,因而需要通过合作交流来解决自身面临的危机,合作交流的需求推动了三地的尺度重构,反过来三地的尺度重构也进一步推动了其融合发展,同时,粤港澳大湾区建设也可以被看作国家应对当前全球化转型的改革试验区,通过先行先试对继续深化改革开放进行探索。

第二是应对资本流动的危机。粤港澳三地长期以来相对独立的发展模式、制度差异使得资本的自由流动产生了障碍,为了应对资本流动的危机,国家和城市政府不断推动尺度重构。

第三是应对社会经济稳定的需求。粤港澳地区自香港回归后,经过了二十多年的发展,经济总量有所提升,但由于其经济社会发展当中存在的矛盾,也存在一定的不稳定因素。推动粤港澳三地融合发展,不仅仅是出于经济发展的



考虑,更多地是从维护社会经济稳定的角度出发,推动港澳地区的长期和平稳定发展。

可以说,粤港澳地区与西方国家均通过尺度重构提升区域竞争力、从而应对资本流动危机有一定相似之处,都受到宏观国际环境的影响。但由于粤港澳地区的经济发展阶段以及“一国两制”的国情,又有着其特殊之处。与西方国家已经进入工业化后期不同,粤港澳地区,尤其是珠三角地区是在改革开放以后逐步发展起来的,推动合作发展的需要随着其经济发展所处的阶段会有所变化。同时,“一国两制”的国情下,边界和制度的壁垒也导致内部合作发展产生障碍,国家需要通过尺度重构,突破目前由于边界和制度产生的分割,从而应对资本流动、全球化发展及社会经济稳定等问题,一方面是更好地提升粤港澳地区的竞争力,发挥粤港澳地区的示范带动作用,另一方面将香港、澳门纳入到国家发展大局当中,在“一国两制”的框架下更好地推动香港、澳门的进一步发展。因此,粤港澳地区的合作发展在受到宏观国际环境影响的同时,也受到其内在发展所带来的需求推动,即在应对内外部危机过程中发生尺度重构。

### (三) 国家及地方政府是粤港澳尺度重构的推动主体

与西方国家相似,中国的尺度重构也经历了从去中心化到再中心化的过程。在中央政府放权的过程中,地方政府得到发展,提高了地方企业自主以及地方政府的议价能力。但是,中国有着与西方国家不同的独特的政治经济制度,虽然经历了从改革之初放权、后期授权以及如今再中心化参与领导粤港澳大湾区协调发展的过程,国家的权力始终未被弱化,中央政府始终扮演着重要角色,中央政府始终具有强大的权力来动员资源与实施政策<sup>[23, 25]</sup>,特别在经济全球化以及后疫情的背景下,国家的作用反而被进一步强调,国家对区域尺度重构仍然发挥关键的作用,国家对区域经济的发展有着重要影响。

国家通过向下的尺度重构将经济发展的

权力下放到区域和地方,粤港澳大湾区等城市区域得到发展。但粤港澳三地的制度差异以及日益发展的竞争性阻碍了三地的协调发展,需要更高层次的尺度推动合作,因而中央政府又逐步介入到粤港澳三地融合发展进程中,推动新一轮的尺度重构。在粤港澳地区合作发展的整个历程当中,地方政府积极推动三地的合作与交流,但发挥关键推动作用的仍然是中央政府。尤其是在粤港澳大湾区时期,中央政府提出的粤港澳大湾区概念得到普遍认同,粤港、粤澳深度合作区的设立以及粤港澳大湾区规划纲要的公布对推动粤港澳三地合作发展具有明显意义。粤港澳地区合作发展过程中中央政府所发挥的作用印证了西方学者对欧美国家研究得出的国家力量并未弱化的观点。但是,相对于西方国家企业、非政府组织在尺度重构中发挥推动作用,粤港澳大湾区的尺度重构过程始终是政府的行政力量进行推动。

### (四) 粤港澳大湾区的合作发展过程结合了柔性和刚性尺度调整

粤港澳地区在合作发展的过程当中,三地所面临的问题、中央政府与地方政府的角色变化等促进了这一区域的尺度重构,并通过政策、行政区划调整等柔性、刚性工具实现。

在粤港澳地区合作发展前期,尺度的重构主要发生在珠三角地区内部,通过行政区划调整等刚性尺度调整工具,对珠三角地区进行尺度重构,从而提升了城市辐射带动能力,使得行政机制等级更为分明,但科层制的行政等级体系缺乏城市间水平尺度的合作及协调,城市企业竞争推进城市间竞争。在大珠三角时期,行政区划调整等刚性尺度调整工具不再作为主要的尺度工具,转为城市群协调发展等柔性措施作为尺度调整工具,相对于前一阶段国家权力下放、城市尺度兴起,在这段时期,中央政府进行了有限介入,通过CEPA及其补充协议的签订、分税制的推广等政策的实施,推进中央对地方的介入以及强化内地与港澳的合作,广东省政府也通过区域协调规划、基础设施建设进

行柔性尺度调整,促进区域定位协调以及时空压缩,因而柔性尺度重构成成为主要的尺度调整工具。到了粤港澳大湾区时期,随着中央权力的再中心化,国家继续加强介入,通过制定区域政策、建设基础设施等柔性尺度调整工具推动粤港澳地区融合,同时以前海、横琴等区域进行探索合作发展新机制,从而推动了尺度重构,结合了柔性和刚性调整。

相较于西方国家在尺度重构过程中更多运用柔性尺度调整工具,粤港澳大湾区的合作发展过程从以刚性尺度调整为主,发展为柔性尺度调整工具为主、柔性和刚性尺度调整工具相结合,两种尺度调整工具都发挥了重要作用。

#### 参考文献:

- [1]Howitt R. Scale and the other: Levinas and geography[J]. Geoforum, 2002, 33(3): 299-313.
- [2]刘云刚,王丰龙. 尺度的人文地理内涵与尺度政治: 基于1980年代以来英语圈人文地理学的尺度研究[J]. 人文地理, 2011, 26(3): 1-6.
- [3]胡剑双,孙经纬. 国家—区域尺度重构视角下的长三角区域治理新框架探析[J]. 城市规划学刊, 2020(5): 55-61.
- [4]Brenner N. Globalisation as reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union[J]. Urban Studies, 1999, 36(3): 431-451.
- [5]Xu J. Contentious space and scale politics: Planning for intercity railway in China's mega-city regions[J]. Asia Pacific Viewpoint, 2016(10): 1-17.
- [6]Su X B. Transnational regionalization and the rescaling of the Chinese state[J]. Environment and Planning A, 2012, 44(6): 1327-1347.
- [7]Brenner, N. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe[J]. European Urban and Regional Studies, 2003, 10(4): 297-324.
- [8]Li, Z.G., J. Xu and A. G. O. Yeh. State rescaling and the making of city-regions in Pearl River Delta, China[J]. Environment and Planning C 2012(32): 129-143.
- [9]张京祥. 国家—区域治理的尺度重构: 基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. 城市发展研究, 2013, 20(5): 45-50.
- [10]张京祥,沈建法,黄钧尧,等. 都市密集地区区域管治中行政区划的影响[J]. 城市规划, 2002(9): 40-44.
- [11]罗小龙,沈建法,陈雯. 新区域主义视角下的管治尺度构建——以南京都市圈建设为例[J]. 长江流域资源与环境, 2009, 18(7): 603-608.
- [12]官卫华,叶斌,周一鸣,等. 国家战略实施背景下跨界都市圈空间协同规划创新——以南京都市圈城乡规划协同工作为例[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 57-67.
- [13]陈小卉,钟睿. 跨界协调规划: 区域治理的新探索——基于江苏的实证[J]. 城市规划, 2017, 41(9): 24-29, 57.
- [14]李邨,谢石营,杜志威,等. 从行政区划调整到同城化规划——中国区域管治的转向[J]. 城市规划, 2016(11): 72-77, 86.
- [15]陈小卉. 都市圈发展阶段及其规划重点探讨[J]. 城市规划, 2003(6): 55-57.
- [16]Keating M. Rescaling Europe[J]. Perspectives on European Politics and Society, 2009, 10(1):34-50.
- [17]Chung C K L and Xu J. Scale as both material and discursive: A view through China's rescaling of urban planning system for environmental governance[J]. Environment and Planning C: Government and Policy, 2016, 34(8): 1404-1424.
- [18]张衔春,胡国华,单卓然,李祎. 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.
- [19]许志桦,刘云刚,胡国华. 从珠三角到大珠三角再到粤港澳大湾区: 改革开放以来中国的国家尺度重构[J]. 热带地理, 2019, 39(5): 635-646.
- [20]张践祚,李贵才,王超. 尺度重构视角下行政区划演变的动力机制——以广东省为例[J]. 人文地理, 2016(4): 74-82.
- [21]徐江. 香港与珠江三角洲空间关系的转变[J]. 国际城市规划, 2008(1): 70-78.
- [22]杨春. 多中心跨境城市—区域的多层级管治——以大珠江三角洲为例[J]. 国际城市规划, 2008(1), 79-84.
- [23]陈品宇,李鲁奇,孔翔. 尺度重构理论视角下的粤港澳大湾区建设研究. 人文地理, 2019(1), 54-62.
- [24]刘超群,李志刚,徐江,等. 新时期珠三角“城市区域”重构的空间分析: 以跨行政边界的基础设施建设为例. 国际城市规划, 2010, 25(2): 31-38.
- [25]Li, Y. and F. L. Wu. The emergence of centrally initiated regional plan in China: A case study of Yangtze River Delta regional plan[J]. Habitat International 2013, 39(7): 137-147.

【责任编辑 刘红娟】

## The Dynamic Mechanism of Cooperative Development of the Guangdong - Hong Kong - Macao Greater Bay Area Based on Rescaling Theory

WU Yiran

**Abstract:** The development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is an important national strategy for China, which concerns the prosperity and stability of the country's development in general. The rescaling theory provides a powerful research tool for studying the economic development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. Based on the rescaling theory, an in-depth analysis of the dynamic mechanisms that occur during the cooperative development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has been conducted. As a strategically important national region, the Guangdong-Hong Kong-Macao region has undergone continuous scale reconfiguration since the reform and opening up, and its cooperative development process reflects the strategic choice of national and local governments to promote regional development. Since the reform and opening up, Guangdong, Hong Kong and Macao have undergone a process from spontaneous economic cooperation to institutional cooperation and spatially integrated development, and have promoted a reconfiguration of the region's scale in the process of constantly responding to crisis, including the crisis of industrial development, capital flows and the need for social and economic stability. The government has played a key role in this process, with national and local governments driving the reconfiguration of scale in Guangdong, Hong Kong and Macao. Similar to western countries, rescaling in China has undergone a process of decentralisation to recentralisation, and has been carried out through both flexible scale adjustment tools and rigid scale adjustment tools. In the early stage of the cooperative development of Guangdong, Hong Kong and Macao, the PRD region underwent rescaling through rigid scale adjustment tools such as the adjustment of administrative divisions; in the Greater PRD period, flexible measures such as regional planning were used as the main scale adjustment tools; in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area period, the state strengthened its intervention and promoted the integration of Guangdong, Hong Kong and Macao through flexible scale adjustment tools such as the formulation of regional policies and the construction of infrastructure, combining both flexible and rigid scale adjustment tools, which have played important roles.

**Keywords:** rescaling; cooperative development; dynamic mechanism; city region; the Guangdong - Hong Kong - Macao Greater Bay Area