

吴军, 叶颖, 陈嘉平. 2021. 尺度重组视角下粤港澳大湾区同城化地区跨界治理机制研究——以广佛同城为例. 热带地理, 41 (4): 723-733.

Wu Jun, Ye Ying and Chen Jiaping. 2021. Cross-Border Governance Mechanism in the City Integration Areas of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area from the Perspective of Rescaling: A Case Study of Guangzhou-Foshan City Integration Area. *Tropical Geography*, 41 (4): 723-733.

尺度重组视角下粤港澳大湾区同城化地区 跨界治理机制研究——以广佛同城为例

吴 军, 叶 颖, 陈嘉平

(广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所, 广州 510060)

摘 要:在经济全球化竞争下, 尺度重组已成为中国调控空间发展的重要跨界治理手段, 以实现吸引资本流动、培育区域经济发展动能的目的。同城化地区作为一种城市区域尺度, 其跨界治理机制逐渐成为区域一体化的重要议题。文章以国内同城化进程相对成熟的广佛同城为例, 从尺度重组的视角探讨其跨界治理演变, 研究发现广佛同城化进程经历了两个阶段的尺度重组: 从“行政区”尺度到以广佛高质量发展融合试验区为代表的“功能区”尺度。新阶段治理机制在治理主体上增加了功能平台管委会和市场主体, 强化以功能区为引导、以全周期为理念的规划建设运营机制, 在激励机制上转向政策争取与制度红利共享, 可视为广佛原有治理机制的经验保留和渐进式改革。广佛为适应不同阶段发展运用尺度重组策略推进治理创新的探索, 能为粤港澳大湾区乃至全国其他都市圈同城化地区跨界治理提供参考。

关键词: 同城化; 跨界治理; 机制; 尺度重组; 广佛

中图分类号: TU982

文献标志码: A

DOI: 10.13284/j.cnki.rddl.003374

文章编号: 1001-5221(2021)04-0723-11

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



在经济全球化的背景下, 为应对全球竞争的外部危机和解决区域内部矛盾, 尺度重组已成为我国调控空间发展的重要治理手段(张永姣等, 2015)。自2005年以来, 国家陆续出台《国家新型城镇化规划》《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》等系列政策性文件, 通过自上而下的国家尺度重组方式来重构国家-地区以及地区之间的治理关系, 促使城市区域成为资本再地域化的重要单元。治理(governance, 又译为管治, 本文按治理译)的概念源于20世纪60年代, 用于探讨不同力量之间的权力平衡(Jessop, 1998)。上世纪90年代, 西方学界在此基础上提出城市治理的概念, 用于研究城市和

大都市区政府角色作用和功能重组(顾朝林, 2000)。随着资本全球化进程的加深, 资本与要素在城市间的跨界流动日益频繁, 并对原有城市行政管理体系产生挑战(Perkmann et al., 2007a)。跨界治理(cross-border governance, 又译为区域管治)是城市治理在地域上的延伸, 在区域层面探讨国家、区域、城市等不同层级、不同单元的政府和发展主体之间的权力互动和利益协调(张京祥等, 2000; Wu, 2006)。同城化既是城市区域的一种尺度表现, 也是跨界治理的一种模式, 在国家大力推进都市圈一体化发展和全球城市区域建设的趋势下, 将成为国内跨界治理转向的重要标志。目前,

收稿日期: 2021-04-15; **修回日期:** 2021-07-13

课题来源: 广州市城市规划勘测设计研究院科研课题《跨界地区一体化发展合作机制研究》

作者简介: 吴军(1978—), 男, 海南海口人, 高级工程师, 硕士, 研究方向为区域规划、城市更新、产业经济、土地政策等, (E-mail) 1885856@qq.com;

通信作者: 陈嘉平(1984—), 男, 广东顺德人, 高级工程师, 硕士, 研究方向为科技创新、城市更新、新马克思主义地理学等, (E-mail) 86798083@qq.com。

国内学术界大多基于新区域主义理论探讨同城化治理模式及各层级政府发挥的作用(魏宗财等, 2016; 吴瑞坚, 2014), 但对同城化过程中存在的尺度重组关注较少(马学广等, 2018)。

传统的尺度(scale)在地理学仅作为一种静态的空间度量工具, 直至20世纪80年代起, 受列斐伏尔空间生产理论的启发, 尺度成为一个政治经济分析的对象(张京祥等, 2014), 包括3个维度, 即“大小(size)”“层级(level)”和“关系(relation)”。当前尺度研究热点与重点更偏向“关系”维度(Howitt, 1998), 即认为尺度不是固定的, 而是由特定的社会、政治、经济和文化进程以及它们之间的关系所建构的, 是可以重组的。尺度重组(rescaling)体现为不同主体为实现自身利益, 对既有尺度间的各种关系进行重组的过程, 并为资本积累创造“新国家空间(New State Space)”, 从而引导资本与要素的流入和锁定, 提升其全球竞争力(Brenner, 2004)。尺度重组本质是对经济干预和调节的权力在不同空间尺度重新配置的过程, 即治理的重构(殷洁等, 2013)。

自20世纪尺度重组理论引入国内, 现有研究集中在尺度重组概念内涵、理论背景、研究进展、一般实践形式和管治机制(温丽等, 2020), 近年来研究视角逐渐转向对中国城市区域尺度重组现象的分析。相关实证研究涉及不同的治理尺度, 一是以城市群、都市圈为核心的城市区域, 包括探讨城市群的尺度建构理论背景(马学广等, 2019)、区域规划工具应用(罗小龙等, 2009; 张京祥, 2013)、各类尺度建构过程及尺度主体发挥的作用(Li et al., 2014; 陈品宇等, 2019; 许志桦等, 2019); 二是以国家级新区为代表的功能新区, 包括探讨新区的尺度重组动因和过程(王博祎等, 2016; 王璇等, 2021)、治理架构(殷洁等, 2018)等。而在跨界治理的分析框架上, Perkmann (2007b)提出“政治动员(political mobilization)、治理建构(governance building)、战略统一(strategic unification)”的分析框架, 用以研究尺度重组过程中跨界治理。类似地, 吴蕊彤等(2013)在对广佛同城化的研究中, 总结出跨界治理框架是由共识、渠道、激励三要素组成, 并以同城化实施为例, 提出

“共识构建”是治理主体协调的核心, “渠道构建”和“激励机制”是同城化规划开展与实施的保障和催化剂(李郁等, 2016)。马学广(2016)运用“策略-制度”的思路研究山东半岛蓝色经济区的尺度构建及跳跃, 其中的策略建构旨在促进治理主体共识。胡剑双等(2020)以治理主体、治理内容、治理工具为框架, 分析长三角区域在新一轮国家-区域尺度重组中的区域治理转变, 其中城市群规划、都市圈规划等区域规划成为国家尺度重组和区域柔性治理的重要工具(徐江等, 2009; 陈小卉等, 2017)。可以发现, 学者们在分析框架设计方面大多倾向总结治理主体、治理工具、激励机制等要素, 在跨界治理尺度的研究侧重于城市群、都市圈等行政区尺度和跨界新区尺度, 但对中观层面同城化地区及其新出现的功能区尺度研究相对较少, 相应地对新尺度治理主体的作用和地位、建设机制及激励机制的探讨有待丰富。

广(州)佛(山)是粤港澳大湾区核心城市, 也是粤港澳大湾区同城化建设最早、进程最快的地区。自2009年起广佛同城步入了市级、区级等“行政区”尺度的跨界治理阶段。2019年以《粤港澳大湾区发展规划纲要》的出台为标志, 广佛跨市、区共建“1+4”广佛高质量发展融合试验区(以下简称“1+4”试验区), 建构以“功能区”为载体的新治理尺度。广佛同城化经历从“行政区”到“功能区”两个阶段的尺度重组, 治理机制也随之发生变化。因此, 本文以广佛同城为例, 基于尺度重组的视角, 从治理主体、建设机制、激励机制3个方面对不同治理尺度阶段的跨界治理机制进行研究, 探讨广佛如何运用尺度重组手段促进治理关系的深化, 以期为粤港澳大湾区乃至全国都市圈同城化治理提供参考。

1 研究区域与方法

本文研究区域为广州市和佛山市, 总区域面积为1.12万km²^①, 2020年经济总量达3.5万亿^②, 是全国首个“双万亿”GDP的同城化地区。广佛两地自古一体、文化同源、经济互通, 广州荔湾与佛山南海地缘相近, 是广佛同城的“前沿地区”。上世纪90年代开始, 广州的商贸、居住功能突破行政边

① 数据来源: 根据《2020广州统计年鉴》和《2020佛山统计年鉴》整理。

② 数据来源: 根据《2020年广州市国民经济和社会发展统计公报》和《2020年佛山市国民经济和社会发展统计公报》整理。

界沿着广佛公路向佛山外溢，在广州荔湾芳村地区、佛山南海黄岐等广佛交界地区出现城镇连绵建成区。2008年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》出台后，广佛地区在政府层面逐步开启有组织的同城跨界治理，并处于不断深化合作过程，其跨界治理机制在我国同城化地区中具有显著的典型意义。

本文主要采用文献资料分析方法开展研究，从政策文件、政府报告、学术研究、联席会议纪要等资料入手，对广佛同城尺度重组和治理机制演变进行梳理总结。此外，笔者借助2019—2020年《“1+4”广佛高质量发展融合试验区建设总体规划》的编制契机，于2019年5月至2020年12月对广州市规划和自然资源局、佛山市自然资源局、佛山三龙湾高端创新集聚区管理委员会的工作人员进行多次访谈，主要了解同城化规划实施面临问题、“1+4”试验区尺度建构过程和动因等；于2019-07-31、08-13与广州市大湾区办、市发展改革委进行座谈，主要了解广佛同城跨界治理面临的困境以及市层面对“1+4”试验区的发展研判；于2019年8、9、12月与“1+4”试验区涉及9个行政区的规划、交通、工信、发改等区职能部门进行座谈，了解各区政府在广佛同城跨界治理发挥的作用和诉求。

2 “行政区”尺度的同城治理机制

2003年以“广佛区域合作与协调发展”座谈会召开为标志，广佛两市开始就道路交通衔接和环境整治等方面进行协调对接，但行政层面的直接对话并未出现。随着2008年《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》出台，“广佛同城”正式上升为国家战略，推动了城市治理尺度的上移。2009年3月，广州市政府、佛山市政府签署了《广佛同城化建设合作框架协议》以及城市规划、产业协作、交通基础设施、环境保护等4个专项协议，标志着在市级尺度建立起以同城化党政联席会议为核心、以项目库为载体的跨界治理机制。随后自2015年以来，广佛进一步在接壤区形成以共建广佛同城化合作示范区为代表的区级同城治理尺度。无论是市级还是区级合作，这时期的同城跨界治理主要在“行政区”尺度层面进行。

2.1 治理主体：“市—区—镇”多层级治理框架

党政联席会议是广佛同城跨界治理机制的核

心。在不打破现有行政权力架构的基础上，广佛在市级尺度建构由“党政四人领导小组—市长联席会议—分管副市长工作协调会议—市直部门组成的专责小组”构成的垂直型协调机制，通过临时性的权力协调，从市级层面对同城项目和重大事项进行讨论和协调（图1-a），能较好推进市级及以上高等级项目的实施。由于广州、佛山的市区权力关系不一致，广州是以市政府为主导的“强市弱区”发展模式，决策话语权主要掌握在市级层面；而佛山是充分发挥区、镇主体力量的“强区弱市”发展模式，区、镇街成为地方发展的主要决策者、实施主体。仅以市为治理主体的跨界协调机制难以满足不同层级行政主体的利益诉求，区镇级行政主体则缺乏直接对话和磋商的渠道。

因此，2015年以广州市荔湾区、佛山市南海区签署《共建广佛同城化合作示范区框架协议》为标志，广佛在既有市级治理尺度上推进同城化合作示范区的区级治理尺度重组，接壤区成为跨界治理主体。目前广州市荔湾、南沙、番禺、白云、花都等5个区和佛山接壤的南海、顺德、三水等3个区已实现了两两结对共建。在市级现行治理机制基础上，结对区在区级层面进一步建立以区直部门、镇街为主体的区级联席会议，并通过每年不少于2次的结对区党政领导互访，在区级尺度对两区合作重大项目进行研究决策，加大跨界合作过程中具体事项的协调频率（图1-b）。此外，广州市番禺区石壁街道与佛山市顺德区陈村镇于2018年签署《同城化共建合作框架协议》，开启镇街级同城对接的新局面，但访谈发现实际操作中镇街层级的直接对话较少。

2009—2019年这一阶段探索了“市—区—镇”多层级政府参与同城化治理，通过市级、区级党政联席会议，促进将不同层级利益主体的诉求表达常态化、程序化（魏宗财等，2019），但治理主体层级差异问题仍然存在。这主要是由于同城化项目多为市级重点项目，投资权力和实施主体仍集中在市级尺度，尤其以广州市最为明显。由于广州“强市弱区”和佛山“强区弱市”的权力结构差异（魏宗财等，2016），虽然两市的区层级联席会议在形式上对等，但在实质的权力和协调能力上是不对等的，也就是尺度关系上的不完全对等，大大影响区层级的跨界治理效率。此外，广佛同城跨界治理还面临多元主体参与不足的局限，治理主体多限于两

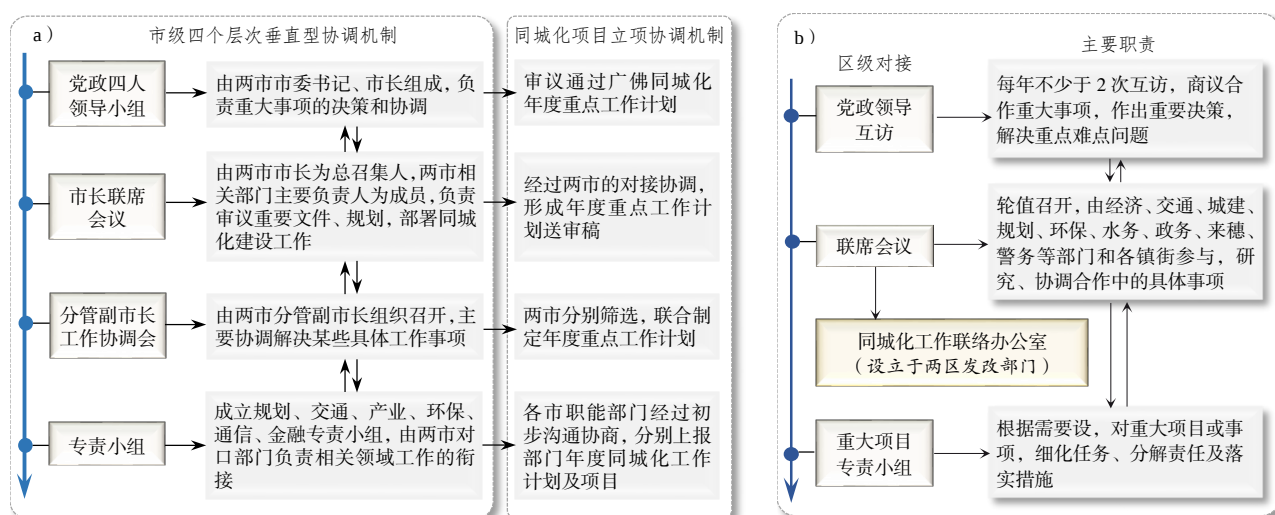


图1 广佛市级尺度 (a) 和区级尺度 (b) 的同城化治理机制

Fig.1 Governance mechanism of city integration at city-scale(a) and district-scale(b) in Guangzhou-Foshan regions

资料来源:图1-a 根据文献魏宗财等(2016)改绘;图1-b 根据《广州市花都区 佛山市三水区共建广佛同城化合作示范区框架协议》整理绘制。

市各层级政府, 缺乏省级层面的协调和市场主体的介入。

2.2 建设机制:市直部门主导的项目化实施机制

同城化规划和项目库是广佛两市跨界治理的重要工具。自2009年起, 广佛携手编制了《广佛同城化发展规划》《广佛城镇空间发展战略规划》《广佛两市道路系统衔接规划修编》等10余项同城化规划, 目前形成了战略规划、五年发展规划、交通专项规划、跨界地区整合规划等多层次、多类型成果, 在引导后续重大项目立项尤其是交通类项目发挥了积极作用。但由于同城化规划定位模糊, 与法定规划缺乏传导和衔接路径, 无法实现长期有效的底线管控与用地预留, 如广佛采取“同编协审、分市实施”方式对7个跨界地区开展空间整合规划, 在规划编制过程达成的共识主要起到引导作用, 实施中以各自治理主体发展诉求为主, 难以落实同城化规划设想和管控要求。

广佛将具体项目作为跨界治理的主要抓手, 通过联合制定同城化年度工作计划, 依托党政联席会议、市长工作会议针对项目库和重点项目实施问题进行协调与决策, 采取“一事一议”方式协调项目资金投入与利益分配。同城化项目具体包括规划衔接、基础设施、产业协作、环境保护和社会民生等五类, 并由两市对口的规划、交通、产业、环保、

通信、金融部门组成6个专责小组负责相关领域工作对接和落实推进。这种以市直部门为主导的建设机制, 在同城化前期能较好推进基础设施类和环境整治类等项目实施, 如基础设施方面, 2020年广佛衔接道路建成28条、在建6条, 建成道路比2006年增长一倍(广州市规划和自然资源局, 2020); 环境整治方面, 完成16条广佛重点跨界河涌整治^③; 公共服务方面, 实现了接壤区政务互通、跨市公交运营、医疗社会保险共认等。但这些同城化项目多从解决最迫切矛盾出发, 以“点”和“线”突破为主, 缺乏引导各建设主体合力推进的空间平台, 跨界地区整体开发、连片运营的片区型项目数量少且推进难度大。

2.3 激励机制:政治指令和经济效益驱动

广佛同城主要以合作协议建立“合伙人”关系, “协议”本身是一种没有违约责任的不完全政治合同, 缺乏有效的行政考核、财税分享等激励机制。广佛虽然通过同城化年度重点工作计划明确了工作分工和工作内容, 但项目实施过程中自由裁量权过大, 缺乏上级政府权威性的考核监督, 重在项目协调, 更强调双方的平等“协商”。同城化项目实施动力主要来自于上级政治指令和自身经济效益驱动, 这体现在上级行政推动的项目推进快, 如在省政府督办下, 两市合力完成广佛跨界河涌综合治

③ 数据来源:广州市发展改革委, 佛山市发展和改革委员会. 2019年以来广佛同城化工作情况及下一步工作思路, 2020。

理,实现跨界区域考核断面水质全面达标;具有共同利益的项目推进快,如高速公路等高等级交通项目实施率高。由于利益补偿、利益共享等激励机制缺位,产业、市政设施等项目实施动力不足、协调周期长,如500 kV 楚庭第二通道工程是西部电力送入粤港澳大湾区中心的重要通道,两市从2012年起对接,先后提出“西、东、中”三套线路方案,2018年将该工程纳入广佛同城重点项目,随后在每年的党政联席会议,广州市均提请该工程作为需佛山支持事项进行协调,由于线路走向影响佛山市城市规划,至今未有定论。

3 “功能区”尺度的同城治理机制

近年来以粤港澳大湾区建设为标志,新一轮的国家战略要求广佛两地深化全域同城化建设,在原有交通同城、生活同城的基础上,构建“新国家空间”,打造粤港澳大湾区的发展极点,锁定全球资本。在此背景下,为进一步提升治理效能和提升广佛竞争力,2019年广佛两市签订《共建广佛高质量发展融合试验区的备忘录》,沿边界线共建“1+4”广佛高质量发展融合试验区,范围为629 km² (广州275 km²、佛山354 km²),涉及两市九区^④,包括“1个先导区”和“4个试验区”(图2),从而形成一个以功能区为载体的新治理尺度。

3.1 “功能区”尺度建立的内在动力

“1+4”试验区是国家、省、地方多尺度的互动结果。在国家 and 省的层面来讲,要求广佛同城化进程迈向新的阶段和高度,同城的目标从原来提升两地居民生活便利度转向提升全球超级都会竞争力。《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确提出打造广佛、港深、珠澳三大极点,要求“发挥广州-佛山强强联合的引领带动作用,加快广佛同城化建设,提升整体实力和全球影响力”。在地方层面来讲,广佛两地在市、区层面均

围绕跨界地区规划布局了广州南站商务区、佛山三龙湾高端创新集聚区、佛山副中心、广佛新城、白云湖数字科技城等一系列市、区级的重点发展平台。“1+4”试验区的设立是对广佛两地原有市、区重点发展平台的整合和提升,实质是城市内部空间的尺度上推,通过尺度重组,提高原地域空间尺度层级,争取更大的话语权和影响力,共创发展增量。因此“1+4”试验区是广佛两地争取国家和省权力下放的空间载体,是引导国家、省资本投入、要素投入和制度创新的战略空间,以期通过强有力的行政力量与活跃的市场力量相适配,促使社会资本对“新地域空间”产生足够的信心,进而驱动同城化地区经济高质量发展。

3.2 治理主体:设立功能平台管委会及平台合资公司

同城化进程是一个经济社会发展过程,“1+4”试验区中5个平台的区位条件、同城阶段、发展基础具有差异。其中,“广州南站-佛山三龙湾-广州荔湾海龙”先导区(以下简称先导区)毗邻两市中心区,同城基础好,基本完成基础设施互联互通,其同城重点已转变为打造面向全球竞争的战略平台,引导资源精准投放。先导区范围内布局广州南站商

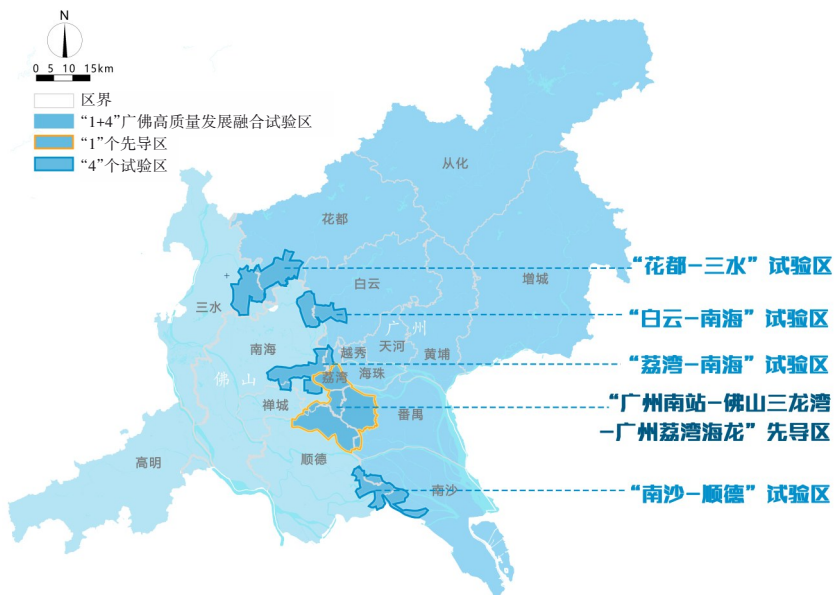


图2 “1+4”广佛高质量发展融合试验区区位
Fig.2 Location of the “1+4” high-quality development and integration pilot area of Guangzhou-Foshan

④ “1+4”广佛高质量发展融合试验区规划范围涉及广州市荔湾区、番禺区、花都区、白云区、南沙区与佛山南海区、顺德区、三水区、禅城区等9个行政区,以及佛山三龙湾高端创新集聚区一个功能区。

务区、白鹅潭中央商务区和佛山三龙湾高端创新集聚区3个市重点功能平台。在尺度重组的背景下,先导区则是广佛进行跨界治理机制优化的主要平台,目前两市内部及之间正在此探索以功能平台为基础建立准政府性质的协调机构——管委会,以统筹地区开发和治理。

1) 市、区放权,强化功能区治理主体。广佛两地通过管委会的设立,构建了功能区的管治尺度,从而实现了治理尺度对等。2019年,佛山市整合南海区、顺德区和禅城区的两街三镇共130 km²区域,设立佛山三龙湾高端创新集聚区,成立三龙湾高端创新集聚区管理委员会(以下简称三龙湾管委会)。三龙湾管委会的设立,是跨界地区治理主体从“行政区”尺度转向“功能区”尺度的重要标

志。在行政区划、财政管理体制、建设发展主体责任“三不变”的原则下,佛山市通过招商、建设等方面的市级行政赋权和南海、顺德各区部分规划权的让渡,理顺管委会与各区的行政关系,在三龙湾这一新尺度增强市统筹的话语权。同期,广州市围绕广州南站,也通过功能平台的尺度重组方式在番禺区紧邻三龙湾的边界地区,建构36 km²的广州南站商务区。两市这一尺度重组过程改善了以往广佛两市同城行政对话层级不一致的困境,体现了两市在边界地区的共同战略谋划,在“1+4”试验区成立后奠定市级主导建设先导区的制度基础,在决策层面发挥广佛现行党政联席会议的作用,在协调层面以三龙湾管委会牵头与广州市职能部门、区政府对话(图3)。

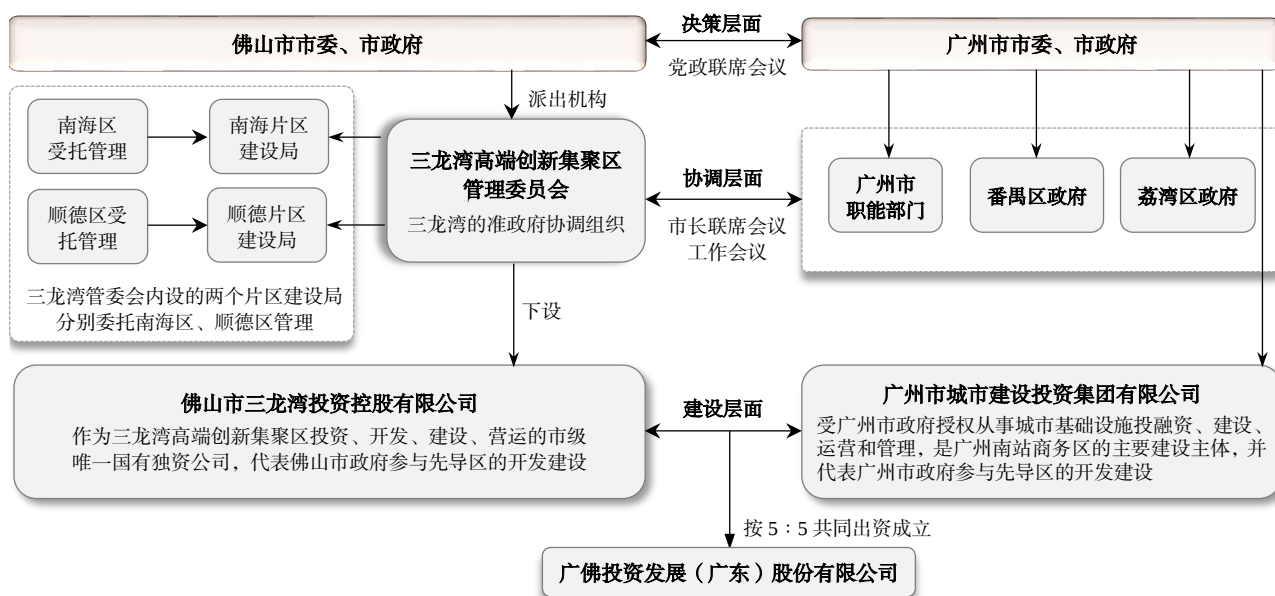


图3 “广州南站-佛山三龙湾-广州荔湾海龙”先导区同城化治理模式

Fig.3 Governance model of city integration in "Guangzhou South Station-Foshan Sanlong Bay-Guangzhou Liwan Hailong" pilot area

2) 组建企业,引入市场主体。具体建设上,广佛双方按商定比例共同出资,以两市国有企业为主建立先导区平台公司,作为投资建设主体负责先导区开发运营、基础设施建设、招商引资等工作。2020年9月,由广州市城市建设投资集团有限公司与佛山市三龙湾投资控股有限公司按5:5出资成立合资公司“广佛投资发展(广东)股份有限公司”,在两地政府指导下重点围绕先导区组织实施三旧改造和土地整备、产业园区一体化开发运营、TOD项目开发、区域经营性基础设施建设运营、

智慧城市建设等投资建设工作,打造广佛同城城市综合服务运营商,实现先导区的平台共建与发展共享。

3.3 建设机制:以功能区为引导、以全周期为理念的规划建设运营机制

广佛同城化治理过程是一个共识形成和执行实施的过程,也是规划、建设、管理的全周期运作过程。在实践中,“1+4”试验区通过一体规划促进多主体达成共识,通过平台合资公司推进项目实施落地,形成以全周期管理为理念的建设机制。

1) 一体规划形成发展共识。同城化规划作为区域规划的一种形式,本质上是两地城市开发建设共识形成的过程,需要协调主体呈现多元化态势,横向协调多个部门,纵向涉及市、区、镇不同层级行政主体。为匹配尺度重组带来的社会关系变化,加强制度设计,“1+4”试验区同城化规划在编制方式上,由以往的“单一部门”编制转向“自然资源部门和发改部门双主体协同”编制,其中两市发改部门共同制定试验区建设方案,研究制定试验区的共建机制、管理组织架构、创新政策等,以期通过上报省级政府乃至中央审议,推动政策区的尺度建构;两市自然资源部门共同制定试验区建设总体规划,界定试验区尺度空间,以同城化规划为协商平台,将生态、交通、产业、公共服务等关键规划共识上升固化为政治共识,转化为面向各市直部门、各区政府建设实施的同城化共建项目库,强化后续实施合力。在规划管理上,由“同编协审”转向“同编同审”,在试验区探索建立两市“共编、共审、共管”的一体规划机制,目前已经在广佛高质量发展融合试验区建设总体规划、广佛荟国际设计竞赛、广佛湾地区概念规划和城市设计国际咨询等方面进行了实践。

2) 一体建设运营提升实施效率。交通项目清晰的投资运营成本和收益分配机制, 促使广佛同城

化在交通设施同城取得显著成效。过去十年高速公路等同城化项目实施较多,未来以主次干道为主的基础设施共建仍然是试验区同城工作的重点。访谈发现,试验区已形成以市直部门牵头协调、统一建设运营主体的跨市交通项目建设机制,即一是由两市交通运输局作为跨市道路的牵头协调主体,通过合作协议共同授权某一个城市市属企业一体建设,原则上一座桥梁由一个城市牵头负责立项、建设和管养;二是明确出资模式,跨市桥梁的主桥建设费用由广州、佛山按5:5出资,以主桥为界,各自负责行政边界内的引桥建设费。

广佛荟作为试验区标志性产业项目，位于先导区佛山三龙湾与广州番禺交界处，毗邻广州南站，横跨陈村水道，与南海新交通合为一体连接广佛两市，承载交通、商务交流、购物、展览等功能，是先导区平台公司的首期项目。经对广佛荟项目实施过程的考察，项目协调主体为广州市自然资源部门和佛山三龙湾管委会，由三龙湾管委会牵头开展城市设计竞赛、产业策划等前期工作，成果征求广州市政府意见，用地保障事项提交广佛同城化市长联席会议讨论后由两市相关部门及区政府分别落实。两市国资分别出资5亿元注入平台公司，后续由平台公司对广佛荟项目进行统一建设，采用市场化方式统一运营（图4）。

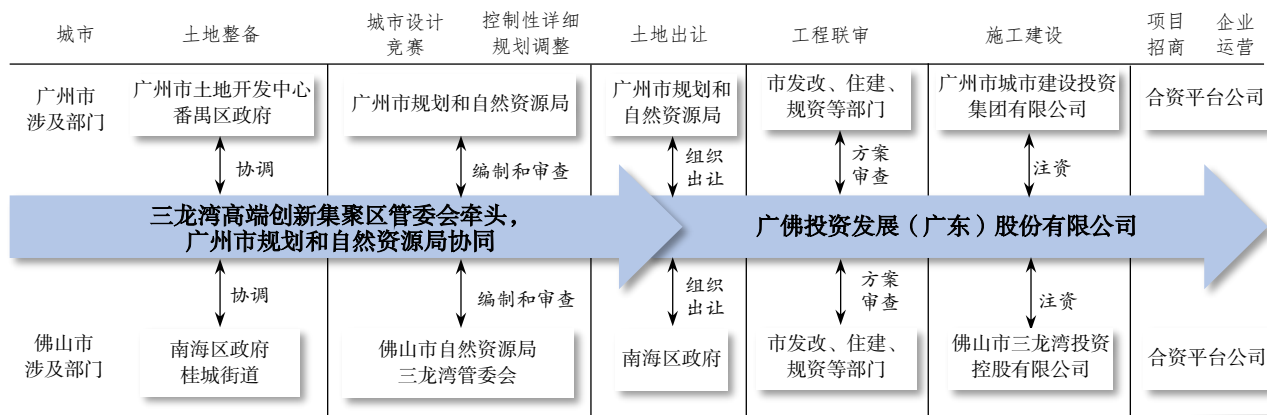


图4 广佛荟一体化规划建设运营流程

Fig.4 The process of integrated planning, construction and operation of Guangfo Plaza

3.4 激励机制：政策争取与制度红利共享

对在试验区建构中市、区互动过程的调研发现,《粤港澳大湾区发展规划纲要》的实施让两市政府认识到深化广佛同城合作的紧迫性,市级层面

对试验区的定位倾向于深化和创新同城跨界治理；区级层面则更期望通过尺度上移获得国家、省相关的制度、政策创新权利，以此来实现地方治理层级的跃迁，获得更大的自主发展空间。因此，产业、

土地、人才流动、利益共享等政策创新和自贸区政策成为主要诉求。以呼声最高的土地政策为例,试验区作为粤港澳大湾区典型存量地区,面临城乡混杂、建设用地与非建设用地交错等特征,访谈发现各层级主体期望通过“1+4”试验区叠加两地已有的土地政策创新,同时争取国家、省在推动城乡用地连片更新、全域土地综合整备、生态资产化运营等具体政策措施和支持。由此可见,“1+4”试验区既是一个功能区,更是一个政策区,本身是一个试验性的新尺度空间,既能有效促进要素在试验区内无障碍跨市流动,又能保障政策试验在一定的尺度下面封闭运行,避免全面放开的风险。运用制度红利、政策集成来激发地区获取发展新增量,是推动“1+4”试验区尺度建构的内在动力,也是“功能区”尺度治理阶段跨界合作的激励因素。

4 结论

广佛同城化建设包含了“向上”和“向下”的尺度重组过程,既有《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》等国家尺度的下移,也有广佛携手向国家、省争取政策红利的尺度上移,而合作框架协议的签订、党政联席会议、同城化规划等举措则表明治理权力相对应地向区域尺度上移。但同城化并非一蹴而就,广佛同城化进程经历了从行政区到功能区的治理尺度重组,其中治理主体从“市一区一镇”多层级政府延伸到功能平台管委会和平台合资公司,促进广佛两地在先导区实现治理尺度对等;建设机制在以市直部门为主导的项目化实施路径的基础上,上升到以功能区为引导、以全周期为理念的规划建设运营机制,更强调平台一体规划和一体建设运营;激励机制从政治指令和经济效益的驱动转向政策争取与制度红利共享,构建政策共同体。

可以说,无论是市级、区级的“行政区”尺度还是“1+4”试验区的“功能区”尺度,都是广佛为应对全球竞争环境和回应国家战略要求的一种积极尺度重组策略。不同阶段的跨界治理机制并没有优劣之分,而是适应同城化地区不同阶段发展的选择。基于行政区尺度的跨界治理阶段,奠定了以党政联席会议为核心的市一区协调机制基础,通过同城规划和项目库形成共识并落地实施,由于该时期处于广佛同城的起步阶段,治理内容主要关注区域

交通、生态和公共服务,治理机制能有效推进提升广佛同城生活便利度的目标实现。功能区治理尺度建构背景刚好处于新一轮国家一区域尺度重组和广佛同城化十年的历史时点,从提升广佛全球城市区域竞争力目标出发,治理内容则更关注跨界平台共建、产业发展等,通过“1+4”试验区的尺度上移来引导资本投放;该阶段的治理机制本质是原有治理机制的经验保留和渐进式改革,这表明广佛已逐渐形成由多层级政府、市场构成多元主体的网络化治理机制,从项目共建转向平台共建。当前,国内正经历前所未有的空间尺度重构和社会治理变动,广佛同城化近十余年运用积极的尺度重组来推动跨界治理改革和不断深化的实践,能对粤港澳大湾区乃至全国其他城镇群、都市圈推进区域一体化提供示范和经验,其治理机制的探索对粤港澳大湾区建设及治理,提升地区全球竞争力,支撑国家建设全球城市区域具有重大意义。

但需要指出的是,“1+4”试验区尺度重组更多体现在规划空间和合作协议上,无论是“1”先导区还是“4”试验区,都未能产生一个与新尺度完全融合的空间治理主体,上级政府力量的介入尚待观察。“1+4”试验区内部的发展阶段、同城化进程及融合深度、地域空间分割等问题仍需进一步深入讨论和剖析。另外,同城化本质是城市治理主体的利益和事权的协调,广佛同城化十多年实践表明投入共担机制已逐渐清晰,但更深层次的利益共享、风险责任共担机制的构建更为重要,这是同城化治理从项目协调机制走向都市圈协同治理机制的关键,可视为未来的努力方向。

参考文献 (References):

- Brenner N. 2004. Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11(3): 447-488.
- 陈小卉, 钟睿. 2017. 跨界协调规划: 区域治理的新探索——基于江苏的实证. *城市规划*, 41 (9): 24-29, 57. [Chen Xiaohui and Zhong Rui. 2017. Cross-Boundary Coordination Plan: A New Exploration on Regional Governance—A Case Study of Jiangsu Province. *City Planning Review*, 41(9): 24-29, 57.]
- 陈品宇, 李鲁奇, 孔翔. 2019. 尺度重组理论视角下的粤港澳大湾区建设研究. *人文地理*, 34 (1): 54-62. [Chen Pinyu, Li Luqi and Kong Xiang. 2019. Study on the Construction of Guangdong-Hongkong-Macao Greater Bay Area: from the Rescaling

- Perspective. *Human Geography*, 34(1): 54-62.]
- 佛山市统计局, 国家统计局佛山调查队. 2020. 佛山统计年鉴. (2020-12-01) [2021-04-13]. http://www.foshan.gov.cn/gzjg/stjj/tjnj_1110962/. [Foshan Bureau of Statistics and Investigating Team of Foshan. 2020. Foshan Statistical Yearbook. (2020-12-01) [2021-04-13]. http://www.foshan.gov.cn/gzjg/stjj/tjnj_1110962/.]
- 佛山市统计局. 2020. 佛山市国民经济和社会发展统计公报. (2021-03-21) [2021-04-13]. <http://www.fsonline.com.cn/p/288001.html>. [Foshan Bureau of Statistics. 2020. Foshan Municipal Statistical Bulletin on National Economic and Social Development. (2021-03-21) [2021-04-13]. <http://www.fsonline.com.cn/p/288001.html>.]
- 顾朝林. 2000. 论城市管治研究. 城市规划, (9): 7-10. [Gu Chaolin. 2000. On Urban Governance. *City Planning Review*, (9): 7-10.]
- 广州市统计局, 国家统计局佛山广州调查队. 2020. 广州统计年鉴. (2020-11-02) [2021-04-13]. <http://112.94.72.17/portal/queryInfo/statisticsYearbook/index>. [Guangzhou Bureau of Statistics, and Investigating Team of Guangzhou. 2020. Guangzhou Statistical Yearbook. (2020-11-02) [2021-04-13]. <http://112.94.72.17/portal/queryInfo/statisticsYearbook/index>.]
- 广州市统计局. 2020. 广州市国民经济和社会发展统计公报. (2021-03-28) [2021-04-13]. http://www.gz.gov.cn/zwgk/sjfb/tjgb/content/post_7177238.html. [Guangzhou Bureau of Statistics. 2020. Guangzhou Municipal Statistical Bulletin on National Economic and Social Development. (2021-03-28) [2021-04-13]. http://www.gz.gov.cn/zwgk/sjfb/tjgb/content/post_7177238.html.]
- 广州市规划和自然资源局. 2020. 规划80条道路加速广佛全域同城《广佛两市道路衔接规划修编》出炉. (2021-01-11) [2021-03-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/G5Cw8bGk0LqHFxy0xXjiZg>. [Guangzhou Municipal Bureau of Planning and Natural Resources. 2020. Plan 80 Roads to Speed Up Guangfo city integration, the Revision of the Road Connection Planning between Guangzhou and Foshan has Released. (2021-01-11) [2021-03-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/G5Cw8bGk0LqHFxy0xXjiZg>.]
- Howitt R. 1998. Scale as Relation: Musical Metaphors of Geographical Scale. *Area*, 30(1): 49-58.
- 胡剑双, 孙经纬. 2020. 国家-区域尺度重组视角下的长三角区域治理新框架探析. 城市规划学刊, (5): 55-61. [Hu Jianshuang and Sun Jingwei. 2020. A Research on the New Regional Governance Model of the Yangtze River Delta from the Perspective of State-Region Rescaling. *Urban Planning Forum*, (5): 55-61.]
- Jessop B. 1998. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50(155): 29-45.
- Li Z, Xu J and Yeh A G. 2014. State Rescaling and the Making of City-Regions in the Pearl River Delta, China. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32(1): 129-143.
- 罗小龙, 沈建法, 陈雯. 2009. 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. 长江流域资源与环境, 18 (7): 603-608. [Luo Xiaolong, Shen Jianfa and Chen Wen. 2009. Rescaling of Governance and New Regionalism—A Case Study of Nanjing City-Region. *Resources and Environment in the Yangtze Basin*, 18(7): 603-608.]
- 李郇, 吴翊舫, 吴蕊彤. 2016. 同城化治理研究——以广佛地区为例. 人文地理, 31 (5): 1-6. [Li Xun, Wu Yifei and Wu Ruitong. 2016. Research on the Governance of City Integration: A Case Study of Guangzhou-Foshan. *Human Geography*, 31(5): 1-6.]
- 马学广, 李鲁奇. 2016. 尺度重组中海洋国家战略区域的策略与制度建构——以山东半岛蓝色经济区为例. 经济地理, 36 (12): 8-14. [Ma Xueguang and Li Luqi. 2016. Strategic and Institutional Construction of Marine National Strategic Region Based on Rescaling: A Case Study of Shandong Peninsula Blue Economic Zone. *Economy Geography*, 36(12): 8-14.]
- 马学广, 窦鹏. 2018. 中国城市群同城化发展进程及其比较研究. 区域经济评论, (5): 105-115. [Ma Xueguang and Dou Peng. 2018. The Development Process and Comparative Study of Urban Agglomeration Integration in China. *Regional Economic Review*, (5): 105-115.]
- 马学广, 唐承辉. 2019. 新国家空间理论视角下城市群的国家空间选择性研究. 人文地理, 34 (2): 105-115. [Ma Xueguang and Tang Chenghui. 2019. Study on State Spatial Selectivity of Urban Agglomeration from the Perspective of New State Space Theory. *Human Geography*, 34(2): 105-115.]
- Perkmann M and Walsh K. 2007a. University-Industry Relationships and Open Innovation: Towards a Research Agenda. *International Journal of Management Reviews*, 9(4): 259-280.
- Perkmann M. 2007b. Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-Border Region. *Regional Studies*, 41(2): 253-266.
- Wu F. 2006. China's Changing Urban Governance in the Transition towards a More Market-Oriented Economy. *Urban Studies*, 39(7): 1071-1093.
- 魏宗财, 陈婷婷, 李郇, 谢石营. 2016. 多层次治理视角下跨界地

- 区合作模式探究——以广佛为例. 地理科学, 36 (9): 1418-1425. [Wei Zongcai, Chen Tingting, Li Xun and Xie Shiyang. 2016. Cross-Border Region Cooperation Mode from the Perspective of Multi-Level Governance: A Case of Guangzhou-Foshan. *Scientia Geographica Sinica*, 36(9): 1418-1425.]
- 吴蕊彤, 陈婷婷, 刘玉亭. 2019. 粤港澳大湾区跨界地区协同发展模式研究——以广佛为例. 城市规划, 43 (1): 31-38. [Wei Zongcai, Chen Tingting and Liu Yuting. 2019. Coordinated Development Mode of Cross-Border Region of the Guangdong-Hongkong-Macao Great Bay Area: A Case Study of Guangzhou-Foshan. *City Planning Review*, 43(1): 31-38.]
- 吴蕊彤, 李娜. 2013. 同城化地区的跨界管治研究——以广州-佛山同城化地区为例. 现代城市研究, 28 (2): 87-93. [Wu Ruitong and Li Xun. 2013. Cross-Boundary Governance on the City Integration Areas: A Case Study of Guangzhou and Foshan. *Modern Urban Research*, 28(2): 87-93.]
- 王璇, 邹艳丽. 2021. 国家级新区尺度政治建构的内在逻辑解析. 国际城市规划, 36 (2): 32-39. [Wang Xuan and Kuai Yanli. 2021. Analysis on the Political Construction of Scale of State-Level New Areas: A Case Study of Guangzhou and Foshan. *Modern Urban Planning International*, 36(2): 32-39.]
- 王博祎, 李娜. 2016. 深港边界地区的尺度重组研究——以前海地区为例. 人文地理, 31 (3): 88-93. [Wang Boyi and Li Xun. 2015. Rescaling Process in Border Regions within Hongkong and Shenzhen: a Case Study of Qianhai Area. *Human Geography*, 31 (3): 88-93.]
- 吴瑞坚. 2014. 网络化治理视角下的协调机制研究——以广佛同城化为例. 城市发展研究, 21 (1): 108-113. [Wu Ruijian. 2014. A Research on the Coordination Mechanism in the Synchronization by the Perspective of Networking Governance: A Case of Guangzhou and Foshan. *Urban Development Studies*, 21 (1): 108-113.]
- 温丽, 魏立华, 丛艳国. 2020. 尺度重组视角下地域空间演变及管治机制述评. 南方建筑, (4): 126-134. [Wen Li, Wei Lihua and Cong Yanguo. 2020. A Review of Research on Regional Spatial Evolution and Governance Mechanisms from the Perspective of Rescaling. *South Architecture*, (4): 126-134.]
- 徐江, 叶嘉安. 2009. 珠江三角洲城市群规划中的空间重构与区域治理研究. 城市与区域规划研究, (3): 67-83. [Xu Jiang and Ye Jia'an. 2009. Spatial Reconstruction and Regional Governance of Urban Agglomeration Planning in the Pearl River Delta. *Journal of Urban Regional Planning*, (3): 67-83.]
- 许志彬, 刘云刚, 胡国华. 2019. 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组. 热带地理, 39 (5): 635-646. [Xu Zhihua, Liu Yungang and Hu Guohua. 2019. From the Pearl River Delta to the Greater Pearl River Delta and to the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: State Rescaling in Post-Reform China. *Tropical Geography*, 39 (5): 635-646.]
- 殷洁, 罗小龙. 2013. 尺度重组与地域重构: 城市与区域重构的政治经济学分析. 人文地理, 28 (2): 67-73. [Yin Jie and Luo Xiaolong. 2013. Rescaling, Deterritorialization and Reterritorialization: The Political Economic Analysis for City and Regional Restructuring. *Human Geography*, 28(2): 67-73.]
- 殷洁, 罗小龙, 肖菲. 2018. 国家级新区的空间生产与治理尺度建构. 人文地理, 33 (3): 89-96. [Yin Jie, Luo Xiaolong and Xiao Fei. 2018. The Space Production and Governance Rescaling of State-Level New Areas. *Human Geography*, 33(3): 89-96.]
- 张京祥, 庄林德. 2000. 管治及城市与区域管治——一种新制度性规划理念. 城市规划, 24 (6): 36-39. [Zhang Jingxiang and Zhuang Linde. 2000. Governance And Governance For City And Region. *City Planning Review*, 24(6): 36-39.]
- 张京祥. 2013. 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. 城市发展研究, 20 (5): 45-50. [Zhang Jingxiang. 2013. Scale Rescaling of Regional Governance: Based on the Analysis of the Perspective of “Nation Strategic Regional Planning”. *Urban Development Studies*, 20(5): 45-50.]
- 张京祥, 陈浩, 胡嘉佩. 2014. 中国城市空间开发中的柔性尺度调整——南京河西新城区的实证研究. 城市规划, 38 (1): 43-49. [Zhang Jingxiang, Chen Hao and Hu Jiawei. 2014. Flexible Rescaling during the Development of Urban Space in China: a Case Study on Hexi New Town in Nanjing. *City Planning Review*, 38(1): 43-49.]
- 张永姣, 方创琳. 2015. 地域尺度重组下的我国城市与区域规划体系改革. 人文地理, 30 (5): 9-15. [Zhang Yongjiao and Fang Chuanglin. 2015. Reform of Urban and Regional Planning System in China under the Background of Regional Rescaling. *Human Geography*, 30(5): 9-15.]

Cross-Border Governance Mechanism in the City Integration Areas of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area from the Perspective of Rescaling: A Case Study of Guangzhou-Foshan City Integration Area

Wu Jun, Ye Ying and Chen Jiaping

(Regional Planning Design Office, Guangzhou Urban Planning and Design Survey Research Institute, Guangzhou 510060, China)

Abstract: Under global economic competition, rescaling has become an important cross-border governance means to control the development of domestic space to attract capital flows and foster regional economic development momentum. City integration is a kind of urban regional scale, and its mechanism of cross-border governance has gradually become an important regional integration issue. At present, research on cross-border governance from the perspective of rescaling focuses on urban areas represented by urban agglomerations and metropolitan areas and new functional areas represented by state-level new areas, with limited research on the scale of city integration at the meso level. The discussion on the role and status of corresponding governance subjects, construction mechanisms, and incentive mechanisms needs to be enriched. In this paper, the evolution of cross-border governance is discussed from the perspective of rescaling, taking Guangfo city integration, which is relatively mature in the process of domestic city integration, as an example. The study finds that, taking the introduction of the outline of the reform and development plan for the Pearl River Delta region in 2008 and the outline of the development plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area in 2019 as the target, the city integration process of Guangfo has experienced two stages of rescaling: from the governance scale of an "administrative area" to that of a "functional area" represented by the pilot zone for the high-quality development integration of Guangfo. By comparing and analyzing the cross-border governance mechanisms of city integration across different scales, this study finds that the city integration governance stage of the "functional area" scale, first, enriches the participation of multiple governance subjects, extending from "city-district-town" multi-level government to the functional platform management committee and platform joint venture company. Second, on the basis of the project implementation mechanism led by municipal departments, the construction mechanism strengthens the planning, construction, and operation mechanisms guided by functional areas and, taking the whole cycle as the concept, increases emphasis on integrated planning, construction, and operation. Third, the incentive mechanism has shifted from the driving of political instructions and economic benefits to the striving for policy and the sharing of institutional dividend. Both "administrative area" and "functional area" are the positive scales restructuring strategy of Guangfo to deal with the global competitive environment and respond to the requirements of national strategy. The two-stage cross-border governance mechanism is neither beneficial nor harmful, but is a choice to adapt to the different development stages of city integration. The governance mechanism of the "functional area" scale can be regarded as the experience retention and gradual reform of Guangfo's original governance mechanism, to improve the governance efficiency of the city integration and competitiveness. Guangfo's practice of using rescaling to promote cross-border governance reform and deepening in the last ten years can provide a certain reference for cross-border governance in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area and other metropolitan areas in China. However, it should be pointed out that at present, the rescaling of the pilot area is more reflected in spatial planning and cooperation agreements, and has failed to produce a spatial governance subject that is fully integrated with the new scale. In addition, the deeper benefit sharing and risk responsibility sharing mechanism still needs to be strengthened.

Keywords: city integration; cross-border governance; mechanism; rescaling; Guangzhou-Foshan