

“空间—权力”动态匹配：尺度跃迁视野下珠三角地方政区空间治理模式与变革展望

黄柔柔 洪世键*

摘要：

【问题】基于尺度跃迁理论，地方政区是空间和权力尺度关系的耦合，地方政区治理要实现“空间—权力”动态匹配。基于此，地方政区实现“空间—权力”尺度匹配的空间治理模式有何表现？导致治理模式差异的原因是什么？新型城镇化与区域协调的发展导向对地方政区空间治理提出何种新的要求？

【方法】以珠三角地方政区为例，通过尺度跃迁理论对地方政区空间治理模式进行剖析。首先，以“空间—权力”两个尺度要素的关系，构建出尺度跃迁理论与治理实践之间的逻辑联系。接着，通过分析珠三角地方政区治理案例，总结在“空间—权力”配置之下不同的尺度跃迁路径及其中的差异原因。

【发现】地方政区空间治理行为中的行政区划调整和行政制度创新分别代表“空间—权力”配置差异下的刚性与弹性两种尺度跃迁模式。模式选择与城市的发展路径，及其所处的城镇化阶段和区域格局息息相关。在新时期下，地方政区空间治理的实践方向逐渐发生转变，这体现了治理思维从刚性“空间管治”向弹性“制度设计”的深化。

【结论】立足粤港澳大湾区建设和新型城镇化的背景，珠三角地方政区空间治理行为应朝着尺度的整合、尺度的共享以及权力尺度的规划转化这三个方面进行变革优化，从整体上提升区域公共治理水平。

【关键词】尺度跃迁 空间治理 行政区划调整 行政体制创新 珠三角

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2020)04-0041-17

【政策之窗】

- ⊙ 空间和权力的尺度配置差异产生刚性和弹性两种治理模式，弹性治理模式遵循先“功能”后“形式”的渐进路径，更适用于多变的城镇化转型环境中。
- ⊙ 个体政区尺度跃迁应配合上位的区域一体化尺度，以跨越区划边界的制度创新手段实现区域内各政区间的要素交换。

* 黄柔柔，厦门大学建筑与土木工程学院，硕士研究生；通讯作者：洪世键（hongshijian@xmu.edu.cn），厦门大学建筑与土木工程学院，教授，厦门大学湾区（大鹏）规划与发展研究中心执行主任。

地方政区是空间治理体系下行政管理分支的组成单元，是涉及规划、财政、人口、土地等各项空间管理工作的重要依托平台（熊竞等，2017）。行政区划调整与行政制度创新是政区维度下的空间治理手段，两者统一于面向政区内部关系优化和区际协同发展的治理目标当中（赵聚军，2016）。其中，行政区划调整是治理体系下政府结构网络的搭建，行政制度创新是区划格局中经济、政治和社会要素关系的重组优化。地方政府空间治理模式体现着一定的治理逻辑，而治理逻辑的走向则依循着城镇化的路径选择（林拓等，2016）。在城市发展的中后期阶段，市场化、全球化和分权化的力量交织，以及经济高质量发展目标带来的城镇化道路转向，促使城市管理者必须通过优化以往传统的行政管理策略来实现新时期空间治理（马振涛，2016；吴金群等，2019；叶嘉安等，2006）。从2016年12月中共中央办公厅对经济发达镇行政管理体制改革做出的指示，到2019年1月标志着行政区划调整法制化的《行政区划管理条例》正式实施，以及温州龙港成功撤镇设市掀起的强烈讨论，都说明了我国政府对地方政区行政管理体制创新的高度关注。与此同时，城镇化的转型发展进一步凸显了区域协调的重要性，城镇空间形态已经进入了“中心城市引领，大都市圈、大湾区城市群协同发展”的发展轨道，作为城市群基本构成的地方政府也需要做出变革调整，承担起构建区域命运共同体的责任（谢涤湘等，2019）。

未来行政管理将进入一个面向治理、面向效率、面向整体的体制创新时代，表现为政区空间治理手段走向多元化创新，以适应不同的要素市场环境和社会发展目标，并最终统一于一体化的区域公共治理体系当中，因此有必要面向新时代要求探寻地方政府空间治理改革新方向。改革开放以来，珠三角地区经历了多次行政区划调整和制度创新试验，是分析地方政区空间治理模式变迁的典型案例。同时，珠三角地区还是大湾区发展战略背景下的关注焦点，其实现区域一体化的治理路径一直是社会各界深入关注的对象。对此，通过引入尺度跃迁的理论视角，在构建尺度跃迁和空间治理关系的基础上，分析珠三角地方政府如何利用行政区划调整与行政制度创新作为尺度跃迁的具体实践手段，来实现空间和权力尺度要素的“错位—磨合—匹配”，从而提升空间治理水平，并基于现状对未来的治理改革方向提出建议，为珠三角各政区创新管理体制、落实自身区域责任以及优化区域空间治理提供参考。

一、尺度跃迁理论回溯

（一）从尺度到尺度跃迁

尺度（Scale）原是地理学中用于衡量空间规模的工具手段（Howitt，2002），后

来随着地理学科在人文、经济领域的延伸，尺度的内涵从当初代表空间物理范围的概念，演化成包含空间形态及空间中各类要素、社会活动的关系总和（张京祥等，2012），因此空间内的地理领域、权力幅度、经济活动、社会组织等，均具有一定的尺度属性。尺度有着层级性（纵向等级）和规模性（横向大小）两个维度特征（叶林等，2017）。从纵向的角度看，尺度是划分这些要素高低等级的基本单位；从横向的角度看，各要素不同规模大小的尺度相互配合、嵌套，使空间内的社会经济活动得到有序的运转。

上述的尺度两个特性对后续尺度理论的扩展深化奠定了思路基础，正是由于尺度可以灵活延展，它既可作为衡量规模的静态单位，也可以代表动态的行为状态，即发生尺度的变化。在要素自由流通的空间地理体系中，尺度内部或尺度间的要素存在着重构的可能。重构是尺度的核心语义，在政治地理学领域中，当尺度重构（Rescaling）作为一种空间治理策略时，尺度跃迁（scaling-up）（Smith，1992）的概念就随之而生。尺度跃迁代表尺度在纵向或者横向的调整与重构，纵向的情形为单要素的尺度由低至高的转移，横向的情形则为两个或以上相互关联的要素，其中一个要素由于另外一个要素尺度的上升而自身也发生着相同的变化。根据过去学者的研究，尺度跃迁发生的领域常集中在行政管理（沈建法，2006）、经济发展（李郁等，2018）和社会治理（叶林等，2017）三个方面，所对应的典型空间现象则以行政区划调整、经济结构改变以及社会治理参与多元化居多。

（二）尺度跃迁的地理现象：政治空间重构

空间重构是尺度跃迁在空间地理上的现象，城市和区域可以通过尺度跃迁实现空间重构。在全球化的浪潮下，随着空间上的资本、信息、劳动力、文化、技术等要素的流动，空间要素的聚集尺度获得重塑的机会（Brenner，1999）。空间具有不同的地理景观，将地理景观进行归类处理后，可以得到特定尺度的空间，因此，空间的分化可以通过“尺度化”（scaling）（Gregory et al.，2000）的手段来实现，使得“元空间”转化为具有差异的“地方”单元（殷洁，2018）。而空间重构，就是对“地方”实行“再尺度化”。结合上述尺度跃迁的纵向和横向两种模式，尺度跃迁下的空间重构现象从尺度上可以分为城市的空间尺度升级和城市群空间协调结构的改变（杨海华，2019）。这两个尺度下的空间重构包括两个方面的内容，一是对地域空间发展规模的重构，二是对地域空间上经济结构、政治权力边界以及社会关系的重构（杨海华，2019）。尺度跃迁总是和政治力量捆绑在一起的，并成为“尺度政治”（Smith，1990）的工具，

它作为一种复合型的制度手段，强调空间重构的政治性，相当于政治重构在空间的映射（Delaney et al.，1997；马学广等，2017a）。其中，国家战略是快速实现空间重构的尺度跃迁手段，小至一个城市可以上升为城市群核心城市，大至一个都市圈可以上升为国际竞争综合体。

二、尺度跃迁与地方政区空间治理的关系构建

（一）地方政区的尺度跃迁工具：行政区划调整与行政制度创新

尺度跃迁通过调整“权力”与“空间”双要素的容量规模，成为提升空间治理水平的手段。行政区划调整与行政制度创新是推动行政管理体制有序运作的主要行为，也是地方政区在实现尺度跃迁的关键途径（李云新等，2019；刘君德等，1993；杨雨思等，2017；张践祚等，2016）。首先，政区划分所形成的差异化行政区划是空间治理的要素布局基础，它构成了纵向政府结构层次。行政区划不仅涉及空间维度的范围、规模、社会经济要素和人文历史环境，还包含了行政权力的等级分层、权限范围和管辖幅度（赵彪，2018），从横向时间来看，各个阶段的行政区划调整还有着不同的发展目标和深层根源。目前，学界对行政区划调整的研究主要沿袭经济和政治两条逻辑主线：在经济发展层面，经济要素的流动需要充足的空间容量，行政区划调整在于处理空间资源破碎化问题，中国的市场化经济运行于行政分权的框架之下（罗震东，2005），城市型行政单元的涌现，能为土地财政创造一个整体市场，更利于吸引基础设施和产业投资，对城镇化有明显的促进作用（李郁等，2015；朱建华等，2017）；在政治权力层面，行政区划调整则是一场围绕“预期收益最大化”的府际协商博弈（张践祚等，2016），利益均衡始终是难题，而矛盾冲突才是博弈中的常态，“权”与“职”匹配的制度安排能一定程度上制约对权力的无序追逐（王雪丽，2012）。

近年来，随着市场化、新型城镇化、区域主义、社会公平等理念的深入，特别是强调“五位一体”高质量建设而非再单纯强调经济高速发展的当今，学者们对行政区划调整中的治理逻辑逐渐重视（王开泳等，2018；熊竞等，2017；叶林等，2017），使研究视角逐步从刚性的区划调整转向更为灵活的体制创新（李云新等，2019；谢涤湘等，2016；张紧跟，2007）。例如，一些如功能新区、合作区、开发试验区等的“准”行政区划或“半”行政区划的调整手段日渐涌现，对空间和权力的尺度把控有更为灵活的政策操作，通过“试探—先行—调整—示范”的功能作用，成为探索谋划多地协调机制、推动要素跨界流动

的制度检验空间（李云新等，2019；马学广等，2017b；张京祥等，2014；赵聚军，2016）。

综上所述，行政区划调整和行政制度创新这两者的逻辑联系在于，地方政区作为行政权力层级、表达范围以及行政地域幅度的交叠尺度空间，是容纳制度运作和制度创新的载体框架（王丰龙等，2019；张紧跟，2007），即首先通过在空间中分配行政权力，使具有相近经济社会要素集合的空间形成行政单元，进而基于行政赋权差异来重构城市空间范围的运行规则（刘云刚等，2014）。尺度跃迁带来的行政区划调整反映了政府力量对权力的空间部署，并通过尺度大小进行行政单元发展行动策略的构建（MacKinnon，2010），是空间发展和权力分配的协调结果。结合王开泳等学者的研究，面向地方政区行政管理空间治理优化涉及治理的效率、稳定性和精细度（王开泳等，2018），行政区划的结构布局是治理的基础支撑，对政区治理的运作效率和环境稳定带来直接的影响。但事实上，在空间治理的后半程，区划背后缺乏精细化考虑的行政制度供给缺陷，以及行政关系造成的要素交换壁垒，才是制约空间治理优化的障碍。因此，本文引入尺度跃迁理论，基于理论框架将尺度跃迁行为划分为刚性和弹性两种模式，并把行政区划调整与行政制度创新视作地方政区的尺度跃迁工具进行讨论。结合地方政区空间治理实践，将行政区划调整以“直接的行政空间和级别变更”特征归于“刚性尺度跃迁”模式，将行政制度创新以“渐进的制度关系优化”特征归于“弹性尺度跃迁”模式。两种尺度跃迁的内涵区分如表1所示。

表1 刚性尺度跃迁与弹性尺度跃迁的内涵区分

内涵区分	刚性尺度跃迁模式	弹性尺度跃迁模式
重构方式	直接的行政空间和级别变更	渐进的制度关系优化
模式特征	管控性、蓝图式、单一化	协调式、试验性、多元化
实践表现	行政区划调整	行政制度创新

资料来源：作者自绘。

（二）面向治理的政区尺度跃迁逻辑：“空间—权力”动态匹配

在治理逻辑主线下，进一步以“空间—权力”的交互关系，对地方政区尺度跃迁进行分析。一方面，“空间”具有尺度的横向特性，是地方行政单元布局、聚集、分化和重组的物理环境表征；另一方面，“权力”具有尺度的纵向特性，是空间物理环境背后的府际利益关系结构，将两者进行交叉联系，能使尺度跃迁理论对地方政区空间治理模式演变具有更全面的解释力。

“空间—权力”的异构是尺度跃迁的逻辑起点，其本质在于处理好经济基础和上层建筑的关系。在城镇化进程中，每类尺度的空间都被赋予了与之匹配的权力尺度，并以此作为顶层制度来进行资源的调配。在初始的权力尺度框架下，空间各要素得以有序发展。随着城镇化的深化，城市发展规模进一步扩大，经济、产业、人口等各项社会经济要素发展日新月异，区域地位和影响持续提高，但如果此时与之对应的社会管理权限仍一成不变的话，会使得行政单元的决策空间处于相对紧缩有限的状态，或仍处于对上级单元决策的执行层面而缺乏对经济发展的自主决策权，于是就产生了空间与权力两者之间尺度的不匹配，阻碍城镇化的推进。这时候只有为空间发展营造新的制度权力环境，社会经济才能继续往上一尺度发展。换言之，对行政空间单元上的经济、政治、社会关系进行重构的基础，在于空间城镇发展已经达到一定的成熟规模或明确存在某种发展潜力，这样行政权力和行政等级的尺度上移才具备意义和价值（陈品宇等，2019）。

推动尺度跃迁发生的力量在于行政机构的权力分配决策，分析是否需要以及如何对权力进行扩容。权力的扩展上移过程需要分步骤进行“空间—权力”的匹配，温州龙港撤镇设县就是“空间—权力”逐步匹配的典型例子。在1984年率先实行户籍改革和土地征收制度后，龙港实现了“农民造城”的奇迹，迅速解决了产业、人口和公共服务配套三大问题。农民带资涌入，为龙港的城市化进程增加了动力，2007年实施的“中心镇培育工程”促进了农民城镇化向小城镇发展的转化，龙港拥有了更大的行政权限和发展空间。随后，2009年温州进行“强镇扩权”改革试点，推行“镇级市”改革，以及2010年浙江省赋予龙港与县（市）级政府基本相同的经济管理权限，反映了战略推动的逐步上移。2014年龙港成为国家级镇级新型城镇化综合试点城市之一，并于2018年通过试点验收，正式具备撤镇设县的所有基础条件。温州龙港撤镇设县的过程体现了空间发展与权力之间的适配，从权力下放到权力增容再到权力关系调整，最终实现权力与空间发展相匹配的局面，推动城镇化阶段性发展。尺度跃迁理论与政区空间治理的关系构建如图1所示。

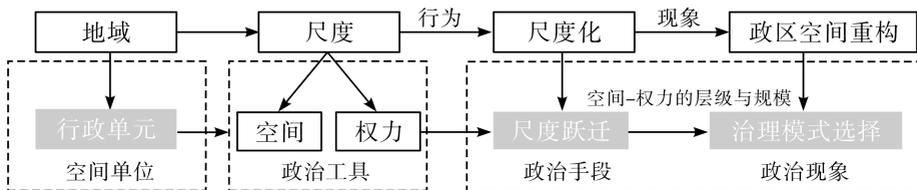


图1 尺度跃迁理论与政区空间治理的关系构建

资料来源：作者自绘。

三、尺度跃迁视角下珠三角地方政区空间治理模式研究

(一) 研究对象概况

珠江三角洲地区是粤港澳大湾区的内陆部分，由深圳、广州、东莞、惠州、佛山、肇庆、珠海、中山、江门九市组成，九市共下辖 36 个市辖区和 316 个镇。从外部环境来看，珠三角是我国最早实现区域经济一体化并发展成大都市圈高级形态城镇化的区域之一（魏达志等，2006），作为一个复合的经济区域，它由于存在多种需要协调的利益，发展初期曾存在过基础设施重复建设、产业分工重合、招商引资恶性竞争等空间区域发展问题（张紧跟，2007）。同时，从内部环境来看，珠三角九市的城镇化道路呈现出多样性，一种是以广州、佛山为代表自上而下的政府主导城镇化，另一种是以东莞、中山为代表自下而上的农村城镇化（李红卫等，2005），还有一种是以深圳为代表的外向型城镇化（魏立华等，2004）。珠三角内部包含着六种行政区划细分类型（如图 2 所示），并且具有复杂的行政管理关系，除了包括行政区际关系，还有行政区与综合功能区、经济合作区的关系，这些关系背后蕴藏着错综复杂的“空间—权力”匹配

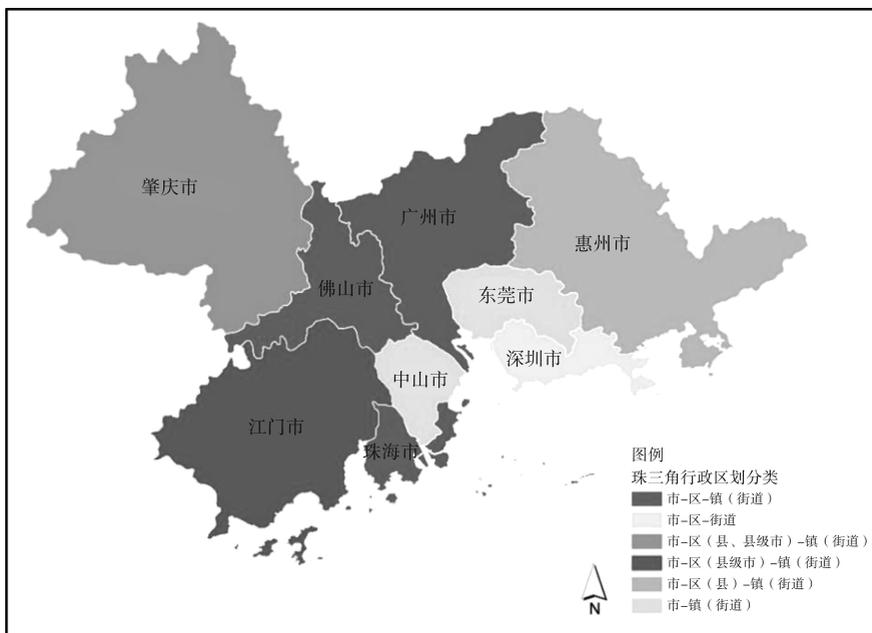


图 2 珠三角各市行政区划类型

资料来源：据广东省民政厅行政区划公开资料绘制。

逻辑，可以说，珠三角地区是分析空间治理改革实践的典型样本。本文基于尺度跃迁理论对珠三角地方政区空间治理模式和变革展望的研究，实质上就是探讨：（1）发展路径不同的城市采取了何种尺度跃迁模式以重新匹配“空间—权力”关系；（2）在地区和时间差异上，导致珠三角地方政区不同尺度跃迁模式的主要原因是什么；（3）高质量发展新时期下珠三角地方政区的尺度跃迁未来将会发生何种转变。图3反映了珠三角行政区划1985—2017年的变更情况。

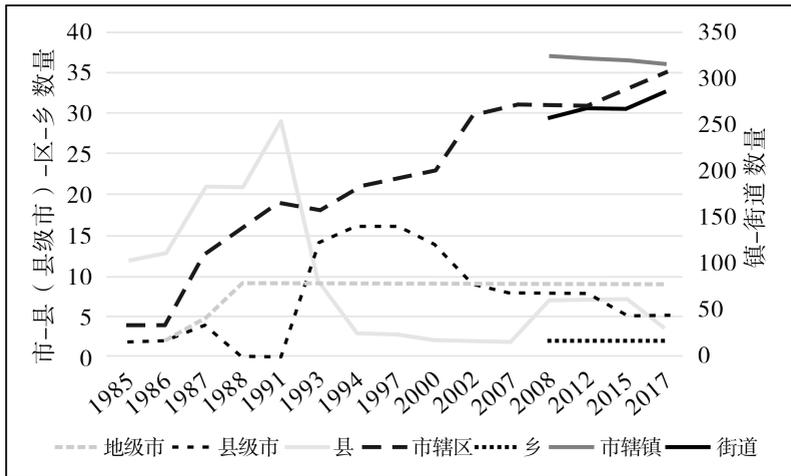


图3 珠三角行政区划1985—2017年变更情况

资料来源：据《广东年鉴》绘制。

（二）刚性的尺度跃迁：地理规模、管治权力与行政级别同步提升

行政区划调整是带有刚性特征的尺度跃迁工具，它直接带来行政等级的提升和改变固定的空间规模和结构布局，调整方式包括撤地设市、地市合并、市县分治、市县合治、撤县（县级市）设市（地级市）、切块设市等。在珠三角范围内，常见的实践主要是从市、区层面进行县（县级市）升格、撤市设区，以及在乡、镇层面进行乡村改居委会和撤镇设街。在20世纪80年代，行政区划调整主要围绕市域层面开展，将整合县（县级市）的资源进行区划升级。在90年代，行政区划调整则是在县级层面进行县升县级市的调整。到了2000年前后，行政区划调整进入以内部行政结构调整为主的阶段，采用在区级层面形成市辖区的行政区划管理模式，县（县级市）的数量不断下降，地级市的作用逐渐强化（张践祚等，2016），行政单元进入各安其位、各司其职的稳定状态。在刚性的尺度跃迁手段下，发展资源可以高度集中于经济产业基础扎实或者有地域区位优势的城市，实现资源的统筹集约利用，从而推动城镇化的快速提升。

例如，广州市行政区划调整就是通过集中资源、做大做强中心城市的刚性模式来实现的。2000 年对番禺市和花都市进行撤市设区，将其并入广州市下辖区，从而扩展土地开发的资源以及统一城市开发建设、公共服务和市政基础设施的规划，使广州市能够拥有充足资源利用土地财政红利快速实现工业化和城镇化。同时，由于番禺的加入，广州市的地理版图迅速延伸至珠江口，从区域空间上跃升成为临海城市，扩大了城市竞争优势。特别是在 2005 年番禺区下辖的南沙镇从经济技术开发区升级为与其行政层级并列的南沙区，更是强化了广州市发展沿海经济的战略部署。从广州行政单元调整的模式来看，刚性的手段就是在土地城镇化模式下通过权力对土地资源的统一调配，解决空间资源的破碎化利用问题，以要素驱动实现城市的快速扩张发展。刚性的尺度跃迁模式如图 4 所示。

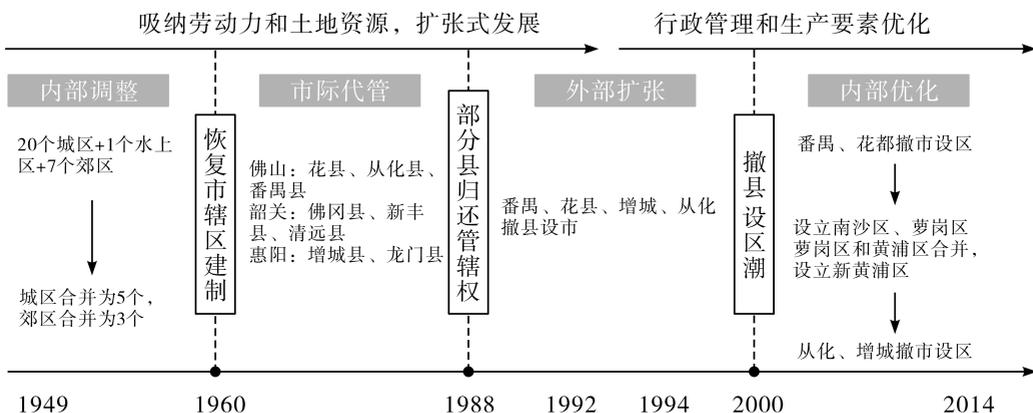


图 4 刚性的尺度跃迁——广州模式

资料来源：据《广州年鉴》绘制。

（三）弹性的尺度跃迁：管治权限的渐进式扩大与空间功能的动态调整

在行政区划基础上进行的行政制度创新属于弹性尺度跃迁模式。它是一种不直接对行政等级和空间进行调整，而是通过赋予行政单元更多的发展建设指标，以及营造更宽松的制度改革环境来实现空间发展的手段，为的是从空间功能出发来重塑空间内部各区域的分工以适应市场经济的不确定性。从现实情况来看，这种模式主要包括设立功能区、试点区或强镇扩权等，具有明显的分权特征。

例如，弹性的尺度跃迁模式就贯穿了深圳市改革开放以来的政区治理变迁历程（如图 5 所示）。深圳市在城镇化初期就已经出现行政区弹性尺度跃迁的模式，鉴于深圳市的地理区位优势，中央对发展初期的深圳市设立经济特区，通

过灵活的手段赋予其后续发展所需相匹配的经济权力，包括土地管理制度改革、住房制度改革等，进而对空间上的社会关系进行调整优化。到了2006年深圳市开展撤镇改街实行农村城市化以后，内部城镇空间和经济结构的固化使得刚性的区划调整手段难以为继。自此，深圳市逐步开展了探索建设功能新区的制度创新路径，尝试在有限的空间平台上扩展制度和权力的深度（王吉勇，2013），降低要素流通交易的成本，再次以创新的弹性调整手段来适应城镇化后期的发展需求。其标志性的事件为2007—2011年间相继成立的光明新区、坪山新区和大鹏新区，它们各自肩负着科技创新、深惠合作以及生态建设的重要任务。

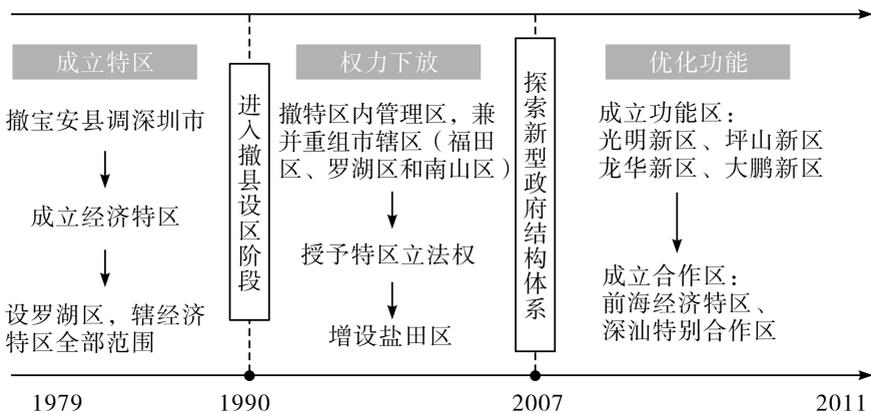


图5 弹性的尺度跃迁——深圳模式

资料来源：据《深圳年鉴》绘制。

此外，从珠三角全域来看，试点镇的方法在近年来也逐渐成为政区弹性尺度跃迁的模式，如2010年增城市新塘镇、佛山市南海区狮山镇和东莞市长安镇被列为国家级经济发达镇行政管理体制改革的试点镇。行政区划调整作为一种制度改革，有时会滞后于现实发展的需求，并且其调整还要综合考虑国家区域战略等高层面的政治和经济因素，甚至还要通过相邻层级行政单元之间的利益博弈才能谨慎推行（李云新等，2019）。因此，以设立功能区、试点区或强镇扩权等制度创新行为为代表的尺度跃迁弹性模式，就是为了适应上述的不确定情况，从而渐进地推动空间的重构。弹性跃迁模式由于具备灵活性，所以可以从动态的角度进行发展观察，更利于空间治理的及时调整以适应市场发展。由此可见，弹性的尺度跃迁手段是为了打破区块式体制制约、降低要素流通成本以实现城际协同一体化，更多地从功能的角度而非空间和等级形式去推动城镇化深化。

（四）地方政区尺度跃迁的路径总结

首先，刚性尺度跃迁更多发生在城市的发展水平和经济实力并未达到设立更高尺度行政制度的标准之时（张践祚等，2016），但是基于地缘战略格局，预测其存在着超越目前行政权力表达范围的空间发展潜力，因此采用刚性的手段进行引导提升。例如，1979年将宝安县和珠海县升格为深圳市和珠海市，体现了决策的高瞻远瞩，为未来经济发展作铺垫。弹性的尺度跃迁常出现在城市逐步适应多元市场环境和发展目标的情况中，它集中在行政权力的释放上，推行之时更多出于考虑制度形式和功能的角度。这就回到了政区空间治理手段作为一种控制和引导空间生产的制度工具的本质：制度兼备形式和功能，最终目的是以形式推动功能的实现。过去曾出现的行政区划恶性调整和尺度跃迁竞争现象，正是反映了只注重制度形式而忽视制度功能的问题。对此，近年来国家对行政区划调整趋于谨慎，并且多采取渐进式的手段，在确保行政功能实现的基础上再有序推进制度形式的完善，即先逐步满足功能，使功能符合形式后再为行政单元进行制度和等级的正名。

从珠三角地方政区空间治理实践来看，无论是刚性还是弹性的手段，最终都是为了实现治理效果的提升，遵循着“权力引导空间—空间发展填充权力范围—权力不足限制空间发展—预测空间发展重新匹配权力规模”的“空间—权力”匹配路径。这个过程既伴随着自下而上的市场驱动，也有着自上而下权力推动，还要兼顾协调各行政单元之间的利益，以及确保能得到相应的技术保障，如文件和标准的出台（吴金群等，2019）。在“空间—权力”配置的过程中，尺度跃迁的两种模式与空间治理并非简单的因果关系。就刚性模式而言，它既是解决“空间发展局限于权力级别”问题的结果，也可作为确保城市按区域战略路径发展的“先行手段”（陈品宇等，2019）；就弹性模式而言，它一方面以“准”行政区划的过渡形式或“半”行政区划的试验形式出现，另一方面它不改变原政区的管辖范围或行政建制类型，而是从空间之上的政府机构组织、权限设置、职能关系等行政内部体制入手，对过去的刚性尺度跃迁带来的区划结果进行“尺度修补”（Scalar fix）（刘君德等，1993；王丰龙等，2019）。从长远来看，行政单元未来在进行尺度跃迁的时候，将会越来越谨慎采用刚性模式，取而代之的是应用更多元化、创新型的弹性模式来适应社会经济快速发展的快速转变期，对应的空间治理思维将会从刚性的“空间谋划”向弹性的“制度设计”深化。珠三角地方政区尺度跃迁与“空间—权力”配置如表2所示。

表2 珠三角地方政区尺度跃迁与“空间—权力”配置

尺度跃迁模式	代表案例	“空间—权力”配置关系			
		空间范围	管治权力	区划等级	
刚性	撤县设市 (地级市)	宝安县—深圳市、珠海县—珠海 市、东莞县—东莞市	-	↑	↑
	撤市并区	佛山对顺德、南海，广州对花 都、番禺，惠州对惠阳	↑	↑	↑
	撤县设区	肇庆市高要区	-	↑	↑
	乡镇撤并	中山市撤翠亨村镇和横门镇，并 入南朗镇	↑	↑	↑
	撤镇设街	东莞市莞城街道	-	↑	↑
	设立特区	珠海市、深圳市	-	↑	-
弹性	设立合作区	深汕合作区	↑	↑	-
	设立功能区	深圳市大鹏新区	-	↑	-
	将经济强镇设 为改革试点镇	东莞市长安镇	-	↑	-

注：↑为上升，-为不变。

资料来源：作者自绘。

四、新时期珠三角地方政区空间治理的变革展望

(一) 尺度视野的改变：主动融入区域战略的权力尺度

地方政区的空间和权力尺度之上还有一层区域尺度。区域尺度的作用影响将会在以城镇群引领新型城镇化的背景下越来越凸显，代表区域空间和权力尺度的国家和区域战略直接决定了地方政区是否有机会进行尺度跃迁或者以何种模式进行。区域上位尺度不仅意味着能为地方带来战略意义的发展红利，还意味着地方需要承担区域发展的个体责任（张京祥，2013），未来地方政区的权力可能会被部分回收用以支持区域发展（马学广等，2017a）。在区域战略下，一个城市群就相当于一个城市系统，而内部的行政单元权力上移后所处的位置必须是在整个权力体系中的合适地位。2019年2月实施的《粤港澳大湾区发展规划纲要》作为上位区域尺度，正式对下一级的城镇行政单元做出的尺度指引，提出要对特大镇进行行政管理体制改革，以期简化行政管理层级和优化行政权力配置。在粤港澳大湾区区域战略的布局下，珠三角地方政区空间治理改革需

要从整体的尺度视角考虑内部权力等级的组织。因此，地方行政单元在改变行政等级之前，尺度的调整视野要从垂直单向的政区层级体扩展至横向广面的区域经济综合体，不仅需要考虑到权力的扩大能从大湾区建设中获取多少政策或资源倾斜，还要考虑自身应如何以新的角色和责任融入到城市群当中。

（二）尺度共享的需求：积极协调主体间的利益交叠空间

资本、技术、人才等发展要素的流动聚集，使不少行政单元之间的行政尺度边界开始变得模糊，彼此间衍生出共同的发展愿景，利益群体尺度交叠现象时有发生，合作区与行政区融合的趋势愈加明显。因此，未来的空间整合将朝着便于生产要素充分流动、降低组织管理成本的方向进行。一方面，在区域经济一体化的时代背景下，我国的空间发展战略已经围绕城镇群一体化展开。曾有学者利用夜光遥感数据分析粤港澳大湾区的空间单元结构后发现，产业协作和信息流动使得城市群内部的空间网络联系已经从过去的行政单元等级组织转化为产业功能区组织（李郁等，2018），换言之，开始出现产业竞争单元代替行政单元参与全球竞争的趋势，使权力尺度边界逐渐模糊但产业经济边界日渐清晰。另一方面，在城乡统筹的层面，城镇间的尺度虽仍存在明显的发展等级，但是彼此在都市圈的范畴中却是共生共赢的关系（夏添等，2019）。行政区单元之间拥有共同的利益空间，而这些利益交会空间往往与公共服务均等化布局息息相关。但是在城乡二元制障碍尚未破解的情况下，过急的行政区划调整可能会令城乡差距进一步扩大，具体表现为得到尺度跃迁的行政单元将获得更多的土地潜在利润，在投资争夺和基础设施建设上处于强势地位，导致相对落后的行政单元的建设积极性下降。再者，我国城镇化进程具有明显的政府主导特征，但政府行为随着市场化潮流而逐渐具有企业行为的特征，尝试以城市经营的理念实现城市建设效益的最大化，于是行政权力边界弱化而经济合作强化的增长联盟由此产生。因此，空间层面和行政体制层面之间的融合，成为尺度利益交叠现状下的关键，地方政区之间的利益流通壁垒必须被打破（张京祥等，2008）。

（三）尺度规划的转化：明确权力跃升后的规划责任转变

一个完整的权力单元就是一个空间治理单元，行政部门在获得行政权力之后需要通过空间规划才能实现权力的布置。首先，从行政等级升格的情况来看，尺度跃迁会改变行政单元在空间规划体系中的地位，使其在规划中拥有更高的决策地位，原来行政层管理权限的规划可能不再适合行政区划调整后的情况，因此，必须依据行政区划调整后行政权限对空间规划发展目标和手段进行调整。

接着，在生态文明建设的背景下，权力尺度的规划转化还要处理发展思维与底线思维的问题，具体而言就是处理行政单元自下而上的城镇发展规模预测与自上而下的发展指标、界限控制之间的关系和矛盾。过去刚性的尺度跃迁注重的是城市发展规模的提升，但未来城市的发展则需要从质量内涵层面实现突破。同样地，行政权力的扩大是为了兼容经济的增量和实现政府自身的利益追求，但是城镇化后期的城市规划却还要为未来的存量空间规划做好准备。也就是说，尽管尺度跃迁会带来地方发展的控制权力上升，但是还要明确上升的界限。例如，行政等级升级时往往会带来更多的新增建设用地指标，但是这些指标的使用需要受到国土空间规划的约束，严格落实“三生融合”和“三区三线”的要求，使权力尺度层级符合空间规划层级。因此，政区尺度跃迁并非绝对地为经济发展创造过度容纳的权力空间，而是要在管控型的规划尺度下实现对经济社会发展尺度的引导。

五、结论与讨论

（一）结论

为了适应发展环境的变化，地方政区的尺度跃迁作为一种空间治理手段，其实践形式逐渐变得灵活多样，使城市在“空间—权力”尺度的收放之间发挥着对经济社会的生产作用。本文基于尺度跃迁理论，以珠三角地方政区空间治理实践为例，通过分析实践过程中“空间—权力”的异构重组，总结地方政区刚性和弹性的尺度跃迁模式，并从尺度视野提升、尺度利益交叠和权力尺度的规划转化三个方面，对珠三角地方政区空间治理的创新方向提出见解。从珠三角城市空间治理实践现象的分析中可获悉：首先，刚性的尺度跃迁模式主要适用于城镇化的快速发展阶段，而在城镇化发展的后期阶段，瞬息万变的市场环境促使行政单元转而采用弹性的尺度跃迁来实现空间治理；其次，行政区划调整作为制度，本身带有引导性和滞后性，前者表现为于权力上升引导空间发展，后者则是导致空间发展反向推动权力扩容的原因；最后，作为空间治理体系的行政根基，区划调整仅是区域公共治理体系中的一个节点，并不能解决所有的发展问题，还有待结合更多体制创新路径进行提升优化，采取更多的弹性尺度跃迁手段应对社会经济的转型过渡期。

基于本文结论，从尺度的整合、尺度的共享以及权力尺度的规划转化三个层面的变革展望出发，提出以下政策启示。一是行政空间布局应在区域一体化

政策语境中开展。在垂直的行政结构层级上，对行政层级进行扁平化精简，适当再增加直辖市，强化特大城市在城市群中的辐射带动作用，同时稳步进行乡镇撤并，以实现区域内人口、产业、公共服务供给的高效聚集（洪世键，2015；马振涛，2016）。在横向的行政空间联系上，以跨越区划边界的制度创新为推手，在利益和资源重叠的相邻政区中培育“要素交换边界区”，实现对审批手续、产业扶持政策、招商引资方案等政策制度共享，将边界区打造成区域经济增长的新极点，从而破除行政区经济对空间协同发展的束缚。二是行政区划改革须遵循先“职责”再“权力”后“空间”的渐进路径。特别对于面向经济发达强镇的扩权改革而言，第一步要立足地区的分工定位和发展目标，明确和规范行政主体在各项公共事务中的职能责任，接着围绕事权、财权和人事权的升级，进一步建立起权责清单制度，确保权力在职责的边界范围内运行，在精细化处理好人员编制、财税分配、绩效考核、机构调整等维度的行政事务基础上，再稳步开展区划空间的调整，实现先顺其“理”再正其“名”。三是以功能分区思维推进行政空间内部要素多元化整合重组。设立功能新区是综合差异与联系、静态与动态的典型弹性尺度跃迁模式（顾朝林等，2015；李云新等，2019）。基于一定的自然资源、人文历史和经济发展规律，进一步理顺行政单元内功能区块，配合国家、区域和城市的长期国土空间规划，在行政空间内开展功能新区布局，一方面将功能新区打造为政策试验和示范区，作为企业型政府创新社会治理模式的新型空间，另一方面对于借助资源优势发展起来、对推动政区整体经济提升有重要贡献的功能新区，可将其作为实施行政区划调整的过渡载体。

（二）讨论

灵活处理地方行政单元上的空间尺度和行政尺度，已经成为优化空间功能、培育区域竞争优势的重要手段。在城镇化的下半场，面对经济全球化、存量优化、产业调整等多重压力，地方行政单元必须采取创新的思路和方式来应对发展新常态下的诸多新挑战。目前，我国地方政区空间治理实践随着城镇化阶段的改变而进入了创新调整的阶段，将体制改革目光放长远，以多元化的思维，将国家区域战略、利益共享空间，以及发展扩容与规划约束之间的关系纳入考虑当中，而非像过去那样局促于垂直结构上的权力低效运作，才是提升空间治理现代化水平的光明坦途。珠三角地区作为各项改革的先行区域，空间治理实践已经迈出领先的步伐，不断摸索行政单元的扩权路径，但过去进行的创新调整是否经得住时间的考验还有待观察。对此，本研究在未来将继续跟进珠三角地方政区空间治理的改进情况，基于实践不断优化对珠三角空间治理的研究思路。

参考文献

- 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, 1: 54-62.
- 顾朝林、王颖、邵园、顾江(2015). 基于功能区的行政区划调整研究——以绍兴城市群为例. 地理学报, 8: 1187-1201.
- 洪世键(2015). 大都市区政治碎片化与中国的大都市区治理改革. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 1: 50-59.
- 李红卫、王建军、彭涛(2005). 改革开放以来珠江三角洲城市与区域发展研究综述. 规划师, 5: 96-99.
- 李邨、徐现祥(2015). 中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析. 地理学报, 8: 1202-1214.
- 李邨、周金苗、黄耀福、黄玫瑜(2018). 从巨型城市区域视角审视粤港澳大湾区空间结构. 地理科学进展, 12: 1609-1622.
- 李云新、文娇慧、贾东霖(2019). 尺度重构视角下地方政府空间治理策略研究——基于鄂州市功能新区建设的考察. 北京行政学院学报, 2: 18-26.
- 林拓、申立(2016). 行政区划优化：与国家治理同行. 经济社会体制比较, 4: 77-86.
- 刘君德、舒庆(1993). 论行政区划、行政管理体制与区域经济发展战略. 经济地理, 1: 1-5.
- 刘云刚、靳杰(2014). 区划调整的城市化效应——中山市的案例研究. 地理科学进展, 8: 1047-1057.
- 罗震东(2005). 中国当前的行政区划改革及其机制. 城市规划, 8: 29-35.
- 马学广、李鲁奇(2017a). 全球重构中尺度重组及其地域性管制实践研究. 地域研究与开发, 2: 1-6.
- 马学广、李鲁奇(2017b). 尺度政治中的空间重叠及其制度形态塑造研究——以深汕特别合作区为例. 人文地理, 5: 56-62.
- 马振涛(2016). 新型城镇化下行政区划调整与行政体制改革：一个成本的视角. 求实, 2: 68-74.
- 沈建法(2006). 中国城市化与城市空间的再组织. 城市规划, S1: 36-40.
- 王丰龙、刘云刚(2019). 中国行政区划调整的尺度政治. 地理学报, 10: 2136-2146.
- 王吉勇(2013). 分权下的多规合一——深圳新区发展历程与规划思考. 城市发展研究, 1: 23-29.
- 王开泳、陈田(2018). 行政区划研究的地理学支撑与展望. 地理学报, 4: 688-700.
- 王雪丽(2012). “以级别定权力”：地方政府“升级锦标赛”原因探析. 云南社会科学, 3: 59-62.
- 魏达志、邓雪丽、曾祥炎、陆麒麟(2006). 城市群与城市国际化. 深圳：海天出版社.
- 魏立华、阎小培(2004). 快速城市化中城市规划和行政区划的关系研究——以珠江三角洲为例. 城市规划, 2: 48-51.
- 吴金群、廖超超(2019). 我国城市行政区划改革中的尺度重组与地域重构——基于1978年以来的数据. 江苏社会科学, 5: 1-17.
- 夏添、孙久文(2019). 基于区域经济理论的新时代空间尺度重构研究. 城市发展研究, 6: 13-20.
- 谢涤湘、范建红、常江(2016). 经济发达地区特大镇行政区划体制改革. 规划师, 10: 34-39.
- 谢涤湘、谭俊杰、楚晗(2019). 粤港澳大湾区城市群行政区划体制改革研究. 规划师, 8: 44-50.

- 熊竞、罗翔、沈洁、何文举(2017). 从“空间治理”到“区划治理”: 理论反思和实践路径. 城市发展研究, 11: 89-93.
- 杨海华(2019). 尺度重组视角下中国城市群空间重构探究. 区域经济评论, 2: 140-146.
- 杨雨思、杨新海(2017). 城乡规划视角下苏州小城镇行政管理体制改革及影响初探. 苏州科技大学学报(工程技术版), 3: 70-76.
- 叶嘉安、徐江、易虹(2006). 中国城市化的第四波. 城市规划, S1: 13-18.
- 叶林、杨宇泽(2017). 中国城市行政区划调整的三重逻辑: 一个研究述评. 公共行政评论, 4: 158-178.
- 殷洁(2018). 大都市区行政区划调整: 地域重组与尺度重构. 北京: 中国建筑工业出版社.
- 张践祚、李贵才、王超(2016). 尺度重构视角下行政区划演变的动力机制——以广东省为例. 人文地理, 2: 74-82.
- 张践祚、刘世定、李贵才(2016). 行政区划调整中上下级间的协商博弈及策略特征——以SS镇为例. 社会学研究, 3: 73-99.
- 张紧跟(2007). 区域公共管理视野下的行政区划改革: 以珠三角为例. 中山大学学报(社会科学版), 5: 91-96.
- 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, 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, 1: 43-49.
- 张京祥、洪世键(2008). 城市空间扩张及结构演化的制度因素分析. 规划师, 12: 40-43.
- 张京祥、王旭(2012). 内生型城市营销推动下的城市尺度跃迁——基于盱眙的实证研究. 城市规划学刊, 2: 33-38.
- 赵彪(2018). 1954年以来中国县级行政区划特征演变. 经济地理, 2: 10-17.
- 赵聚军(2016). 行政区划调整如何助推区域协同发展? ——以京津冀地区为例. 经济社会体制比较, 2: 1-10.
- 朱建华、陈曦、戚伟、陈田(2017). 行政区划调整的城镇化效应——以江苏省为例. 经济地理, 4: 76-83.
- Brenner, N. (1999). Globalization as Reterritorialization: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3): 431-451.
- Delaney, D. & Leitner, H. (1997). The Political Construction of Scale. *Political Geography*, 16(2): 93-97.
- Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M. J., & Whatmore, S. (2000). *The Dictionary of Human Geography*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Howitt, R. (2002). Scale and the Other: Levinas and Geography. *Geoforum*, 33: 299-313.
- MacKinnon, D. (2010). Reconstructing Scale: Towards a New Scalar Politics. *Progress in Human Geography*, 35(1): 21-36.
- Smith, N. (1990). *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*. Oxford: Basil Blackwell.
- Smith, N. (1992). Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale. *Social Text*, 33: 54-81.