均衡发展视角下深莞惠大都市区跨界发展应对

□ 黄依慧，刘慧有，邓书涵，陈宏胜

[摘　要] 区域内部的不均衡性具有动态变化的特点，从区域极化发展到区域均衡发展要求实施有效的规划干预。文章以深莞惠大都市区为研究对象，通过梳理区域均衡发展的差异化表征，从规划与市场的二元关系互动中解读我国的都市圈规划实践，并构建从区域非均衡发展到均衡发展状态的“三阶段”演化分析框架，以此为基础分析深莞惠大都市区跨界一体化发展演化过程，解析不同发展阶段下相关区域跨界规划的作用。在此基础上，面向“双区”建设的新时代要求，总结提出创新跨界一体化规划范式、“高效市场”配合“有为规划”共建跨界合作区、创新治理模式等规划应对建议。

[关键词] 均衡发展；跨界规划；区域治理；深圳都市圈；深莞惠大都市区

[文章编号]1006-0022(2022)09-0052-09　**[中图分类号]**TU984　**[文献标识码]**B

[引文格式] 黄依慧，刘慧有，邓书涵，等．均衡发展视角下深莞惠大都市区跨界发展应对 [J]．规划师，2022(9)：52-60．

Cross Boundary Programming of Shenzhen-Dongguan-Huizhou Metropolitan Area from the Perspective of Balanced Development/Huang Yihui, Liu Huiyou, Deng Shuhan, Chen Hongsheng

[Abstract] The imbalance within the region is dynamic and planning intervention is needed for the transition of regional polarization to regional equilibrium. This paper takes Shenzhen-Dongguan-Huizhou metropolitan area as the research object, combs the differentiation characters of regional development, interprets the planning practice of metropolitan area from the binary interaction between "planning" and "market", and constructs the "three-stage" evolution analysis framework from unbalanced regional development to equilibrium state. On this basis, the paper analyzes the development evolution process of Shenzhen-Dongguan-Huizhou metropolitan area's cross boundary integration, and explains the role of cross-boundary planning at different regional development stages. Finally, under the requirements of the new era, the paper puts forward planning countermeasures such as innovative cross-boundary integration planning paradigm, "efficient market" and "promising planning", and innovative governance mode.

[Key words] Balanced development, Cross boundary programming, Regional governance, Shenzhen Metropolitan Area, Shenzhen-Dongguan-Huizhou Metropolitan Area

0 引言

均衡发展始终是区域一体化的核心追求，缩小地区间的发展差距，推动区域均衡发展是实现高质量发展的重要途径。全球不同国家和地区均积极通过区域规划引导发展要素均衡配置，将增长极驱动的“极化效应”转变为“均衡效应”，以充分挖掘区域增长潜力，应对边缘地区的衰退问题，如日本的“2050 国土构想”、欧盟的“2020 战略”及美国的“2050 区域发展战略”等均从区域均衡发展视角进行了顶层规划设计。从东部沿海率先发展到西部大开发、东北振兴、中部崛起等，先发地区带动后发地区始终是我国区域发展的核心战略。在百年未有之大变局的新全球化时代，随着我国城镇化进入中后期，区域发展的宏观环境发生了改变，区域发展不平衡的矛盾更加突出。为应对挑战，“十四五”期间我国提出了构建以国内大循环为主体、国内国际“双循环”相互促进的新发展格局。其中，都市圈和城市群作为我国区域发展的主要空间组织形式，其一体化程度对构建“双循环”新发展格局具有重要影响。因此，结合我国典型区域发展案例，总结

[基金项目] 国家重点研发计划资助项目 (2019YFB2103103)、国家自然科学基金资助项目 (51908114)

[作者简介] **黄依慧**，深圳大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

刘慧有，广东省自然资源厅一级主任科员。

邓书涵，深圳大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

陈宏胜，通讯作者，博士，深圳大学建筑与城市规划学院副研究员、硕士生导师，中国城市规划学会城乡治理与政策研究学术委员会青年委员。

区域一体化进程的特点和问题，创新区域协同规划方案，并结合新发展趋势构建具有中国特色的区域规划理论，对于促进我国区域均衡发展和助力高质量发展具有重要意义。

地理空间的邻近性是一体化的重要基础，都市圈在空间结构上呈现“点—轴—网络”的均衡化演变特征[1-3]，其结构演变历程通常伴随要素集散方式的改变和新区域增长极的产生[4-6]。而大城市、特大城市是都市圈形成深化和推动区域一体化的核心“动力源”，围绕核心城市开展都市圈规划是提升区域综合竞争力的有效手段。截至 2022 年 4 月，国家发展改革委已先后批复南京、福州、成都、长株潭和西安 5 个都市圈规划，大都市圈发展开启了新篇章。

“都市圈”“都市区”“大都市区”的概念起源于国外，经学术引进后与我国的城镇建设实践相结合，在学术研究和政策制定上发展出“中国内涵”。在学术研究上，我国的都市圈、都市区和大都市区建设强调区域内城镇体系的构建与分工网络的组织[7-8]。都市圈、都市区、大都市区建设的初始阶段是以经济功能互补为基础，与周边城镇形成垂直工业体系。随着核心城市外溢效应的扩散及更高等级区域城镇形态的出现，中心城市与周边城镇的产业垂直联系趋于扁平化，功能联系也更加紧密。例如，珠三角地区从自然地理中心走向经济地理中心的过程中，内部城镇联系由简单的等级结构转变为复杂的功能交织，广佛肇、珠中江、深莞惠三大都市区取代原先的单一中心增长极 (广州、深圳等)，成为珠三角地区对接全球化的基本单元。在政策制定上，都市圈等新型城镇空间形态布局侧重对核心城市的功能疏解和大城市病的治理，其宏观规划旨在强化政策对城市发展的引导。自 20 世纪 80 年代我国开展城镇体系规划以来，自上而下实施空间干预成为保障我国高质量城镇化的重要手段，既有效调解了“中心—边缘”城市之间的关系，引导城市间资源要素的高效配置，也通过城市区域化的行政管理模式为环境污染、生态保育等问题提供了解决思路[1]。总体而言，都市圈、都市区、大都市区都是我国城镇化发展到一定阶段出现的空间现象，“核心带动，周边协同”是其基本演化逻辑。因此，应在不同时期根据都市圈各组成城市的内在联系及外部引导策略逐渐拓展其“共赢”空间范畴，以适应发展环境的变化和国家战略的调整。

基于此，本文以深圳都市圈中的深莞惠大都市区为例，探究都市圈中各城市在不同时期的一体化发展过程。根据《广东省开发区总体发展规划 (2020—2035 年)》，深圳都市圈范围涵盖深圳、东莞、惠州、河源和汕尾 5 座城市，土地面积占广东省全域土地面积的 20.2%，2020 年深圳都市圈 GDP 约占广东省 GDP 的 39.5%，人口约占广东省人口的 28.56%。其中，河源、汕尾是基于深圳跳跃式辐射形成的外部辐射与协调合作区，而由深圳、东莞、惠州组成的深莞惠大都市区则是核心都市区。深莞惠大都市区的市场化程度高，受区位条件、地缘历史、政策制度等多种因素的影响，其跨界协同的影响机制复杂。因此，本文首先在理论层面构建了区域均衡发展的分析框架；其次重点分析深莞惠一体化发展的演化过程，通过回溯从“坪新清”到“临深带”的跨界地区发展阶段变化，总结、评价不同发展阶段下的规划应对与空间响应；最后对深莞惠一体化发展提出规划建议。

1 文献综述与理论分析框架

1.1 区域均衡发展的差异化表征：4 个空间象限的划分

新古典区域均衡发展理论建立在自动平衡倾向的假设基础之上[9]，早期以马歇尔为代表人物的新古典经济学派认为市场机制是一只“完美无缺的手”，在完全的市场经济运行模式下，劳动力、资本、技术等生产要素自由流动，社会资源配置能达到帕累托最优[10]。在区域空间表征上，该理论认为在自由市场的高效运作下，在区域间和区域内都能实现经济社会平衡发展，有效满足各方的需求，从而达成空间均衡化[11]。但到 20 世纪 30 年代全球经济危机爆发后，市场失灵导致全球区域发展差距拉大与贫富两极分化[12]，这时期对市场的调节和引导变得越发重要。20 世纪 50 年代后，为加快战后的经济复苏，许多发达国家集中调动资源投入到经济基础较好的区域，以保持经济高速增长。此后，虽然对市场和政府在经济发展与市场建设上的作用认识仍是不同学派争论的焦点，但是在实践中促使政府作用的正向发挥 (显性干预或隐性影响) 已成为政策制定者们的共识。

在区域规划中，规划往往立足区域整体利益，强调政府调节干预的积极意义，肯定区域非均衡的客观性和可利用性，主张区域内“有为政府”与“有效市场”的共同作用[13]。基于区域空间的公平与效率，本文将政府与市场的作用结果划分为 4 类空间形式 (图 1)：①极化空间，这是以市场机制为主导，追求发展效率，

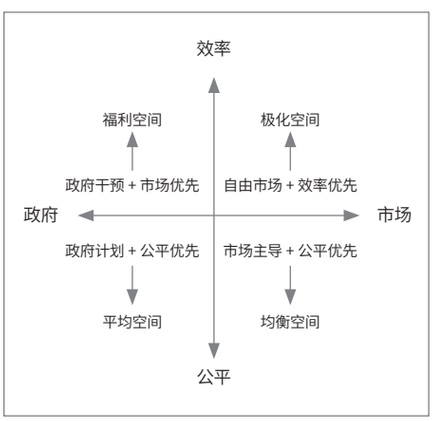

图 1 基于区域均衡发展理论衍生的 4 个空间象限示意图

最大限度保证市场自由的一类空间，其主张自由市场和竞争是资源合理分配的最优解。在区域空间表征上，以效率为目的的空间政策在高度市场化环境中无法进行有效的干预，发展要素持续向市场效率最高或经济效益最大的空间集聚，由此产生空间极化现象。②福利空间，这是因政府强势干预而形成的具有保护效应的一类空间。在区域一体化发展过程中，主张大政府作为首要行动主体，通过采取积极的财政、产业和基础设施等政策对经济进行严格干预，这是实现区域效率最大化的关键。在特定时期，划分福利空间能够有效调节市场过度集聚现象，保障区域整体利益。③平均空间，这是基于社会公平谋求无差异的绝对均等，借助政府资源配置计划而促成的“平均化空间”，如以平衡增长主义为代表的计划学派提倡以各地区的比较优势为基础，借助平衡增长战略 (政策) 手段，全面推进区域内各节点的增长 [14]。在发展初期，这一政策逻辑有助于建立区域产业体系和缩小区域发展差距。但到一定发展阶段后，由于这一政策逻辑过度依赖计划，使市场体系的发育受到限制，经济效率降低，进而导致区域陷入“低水平均衡陷阱”[15]。④均衡空间，这是以市场为区域发展的主导机制，政府实施积极的市场调节，兼顾市场活力与社会公平，形成区域各部分发展差距较小并处于相对均衡状态的一类空间。其中，市场机制对资源配置起着基础性作用，政府通过调控保证外部环境的稳定并降低交易费用。特别是当市场失灵时，政府利用区域公共产品促进宏观经济的增长，同时增进社会公平。

1.2 我国都市圈规划实践进展：化解二元对立

我国的都市圈规划实践是依据国内特殊的发展体制演化而成的，并在不同发展阶段的实践探索中积累规划经验。改革开放以来，国家明确提出高效率发展的目标和“先发带动后发”的发展路径，实施了“沿海率先发展”的非均衡发展战略。2000 年后，我国以加入世贸组织为契机，实施“全方位开放”政策，在区域规划层面推进“差异化均衡”战略，逐步加快西部大开发和中部崛起。近 10 年来，城市群和都市圈建设成为区域发展的重点 [16]，国家增长极从点状布局转向面状分布，形成更大的区域带动势能。总体来看，我国的区域规划和发展以中国特色社会主义市场经济理论为基础，注重总体效益，追求均衡协调。在区域空间策略上，我国经历了“绝对均衡—非均衡—相对均衡”3 个阶段。在计划经济时期，区域规划是为落实“计划模式”而产生的，主要是基于生产要素的空间分布及国防需要对区域空间进行均衡化布局 [17]。改革开放后，围绕经济建设逐步从计划经济向市场经济转型的要求，我国建立了社会主义市场经济制度，特别是加入世贸组织后，我国的劳动力、资本、土地等要素进一步市场化，市场空间主导政策空间，倒逼政府改革各项行政规划管理制度，各类发展要素持续向市场效率最高的中心城市集中，超大城市、特大城市不断涌现。当前，

表 1 我国主要都市圈发展规划一览

都市圈	构成城市	面积 / 万平方公里	核心内容
南京都市圈	南京、镇江、扬州、淮安、芜湖、马鞍山、滁州、宣城及常州金坛区和溧阳	2.70	①发挥南京在我国东部地区重要中心城市的龙头作用；②推进县城补短板、强弱项，促进县城向特色化、专业化方向发展，加强城市周边城镇与城市发展的统筹规划和功能配套；③充分发挥南京都市圈跨苏皖两省、跨东中部的合作示范作用
福州都市圈	福州、莆田两市全域；宁德蕉城区、福安、霞浦县、古田县；南平延平区和建阳区、建瓯部分地区；平潭综合实验区	2.60	①打造以福州中心城区为主动力源、以滨海新城为副动力源的“双源”驱动模式；②提升省会城市发展能级，增强福州都市圈国际化大都市的综合服务功能；③从交通、产业、市场、生态、公共服务一体化等方面实施一系列政策举措，加强政策衔接联动，满足差异化发展需求
成都都市圈	成都；德阳旌阳区、什邡、广汉、中江县；眉山东坡区、彭山区、仁寿县、青神县；资阳雁江区、乐至县	3.31	①完善都市圈东西城市轴线，推动成都东进和重庆西扩相向发展；②统筹推进重大平台联动建设，共建都市圈高能级发展空间载体；③开展交界地带融合发展试点，推动其他交界地带融合发展
长株潭都市圈	长沙全域；株洲中心城区及醴陵；湘潭中心城区及韶山和湘潭县	1.89	①优化长株潭空间布局，强化长沙的龙头带动作用；②对长沙中心城区进行“瘦身健体”，提升株洲、湘潭的发展品质；③以湘江发展轴联动长株潭发展；④取消除长沙市区外其他地区的落户限制，探索长株潭都市圈内城市户籍准入年限同城化累计互认和户口通迁制度
西安都市圈	西安全域；咸阳秦都区、渭城区、兴平、三原县、泾阳县、礼泉县、乾县、武功县；铜川耀州区，渭南临渭区、华州区、富平县；杨凌农业高新技术产业示范区	2.06	①推动西安中心城区的“瘦身健体”，全面提升西安核心辐射带动能力；②加快西安—咸阳一体化发展，推进都市圈核心区率先实现同城化，带动全域一体化发展；③着眼都市圈整体性功能布局，积极推动重点毗邻板块一体化协同发展

中心城市主导的区域发展格局初步形成，发挥中心城市的带动效能，在区域层面解决中心城市过度集聚的问题成为本轮都市圈发展规划的重点。从目前已批复的 5 个都市圈发展规划内容看 (表 1)，以中心城市为引领，联合周边城镇形成区域共同体是都市圈规划的主要内容，其中产业协作、基础设施投资等方面均按照市场效率优先的原则进行引导，同时也强调了规划对区域均衡发展的引导，体现了我国的规划致力于将“有为政府”效能转变为“规划有为”效能，既尊重非均衡市场效率的现实，又结合区域特征制定“有收有放”的空间引导策略。

1.3 区域均衡发展的理论分析框架

在区域一体化发展过程中，从中心城市率先发展到区域均衡发展，规划政策是主要诱导因素之一。基于此，本文重点突出区域一体化发展过程中规划的作用和意义，构建“区域非均衡—规划干预—次区域均衡—区域均衡”的分析框架，以解释区域一体化过程中规划的作用过程 (图 2)，并分别将“区域非均衡—均衡规划干预失效”“区域非均衡—次区域均衡”“次区域均衡—区域均衡”概括为区域均衡发展的 3 个阶段。其中，在第一阶段，为改变区域不均衡现象，区域规划首先自上而下提出干预策略并创造政策空间，但规划的前瞻性与市场响应的滞后性导致规划预期出现“时空差”，一体化响应继而失效，区域非均衡状态未能改变，并且可能在短期内加剧非均衡状态，中心城市与邻近地区出现功能割裂，表现为“睡城”“卧城”等城际功能分离的空间关系。直到规划调整与市场机制形成有效互动，一体化有效响应并在空间上呈现出次区域均衡状态，中心城市与邻近地区从单一功能分工转向融合，区域发展进入第二阶段。第二阶段表现为边缘地区与中心城市的协同发展，边缘地区从以承接非中心城市核心功能为主逐渐发展为区域次中心，其间多次发生“第二阶段循环”的现象，使中心城市与外围地区在产业、公共服务、交通等多方面实现一体化，次区域在空间上由点及面扩张形成区域连绵地带，新增长极出现，区域均衡格局开始形成，并逐步向区域均衡发展的第三阶段递进。

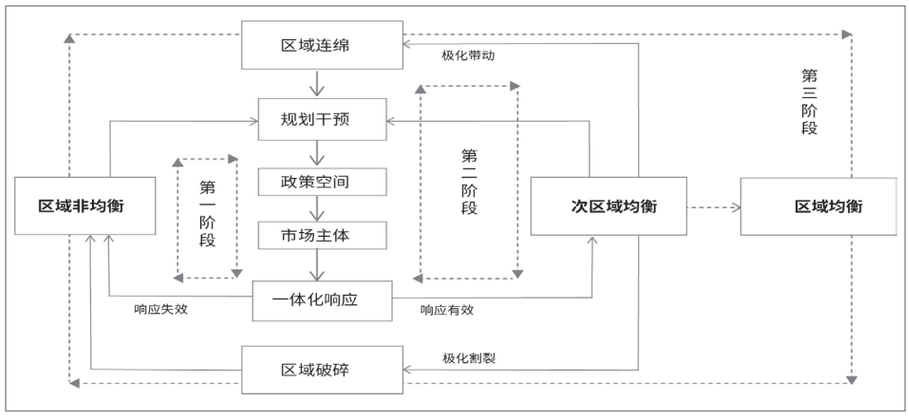

图 2 区域均衡发展的理论分析框架示意图

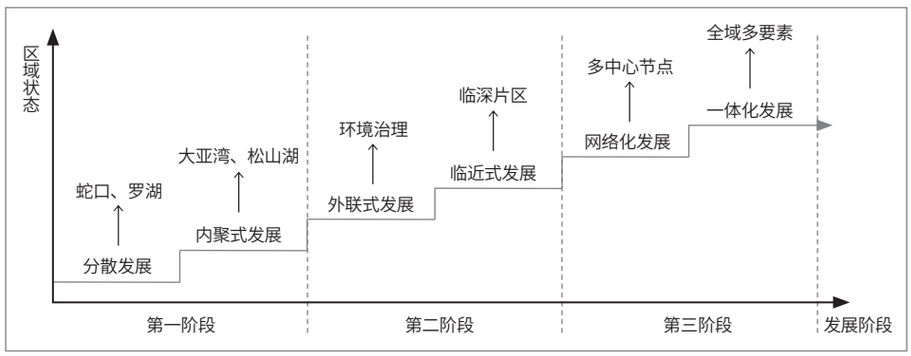

图 3 深莞惠大都市区各阶段发展状态示意图

区域均衡发展的理论分析框架能够解释区域“中心—边缘”格局关系的阶段性特征及其形成机制，推动第一阶段向第三阶段演化，实现区域从非均衡走向均衡。基于此，本文进一步提出在跨阶段之间存在“规划陷阱”的问题，即在“市场—空间”互动过程中因规划干预的失效而难以助力突破区域非均衡发展状态。总而言之，从区域极化发展向区域均衡发展需突破规划效能的依赖助推效用，才能改变区域内部由市场力量主导的非均衡发展状态。

2 深莞惠大都市区跨界发展与规划回顾分析

2.1 总体发展过程回顾

深圳都市圈涵盖的大部分地区原下辖于惠阳地区。1980 年，深圳脱离惠阳地区建立经济特区，此后其余 4 座城市也相继成为地级市，改革开放后深圳都市圈内的各个城市根据不同的资源禀赋优势形成了不同的发展路径。2008 年，国务院批复《珠江三角洲地区改革发展规划纲要 (2008—2020 年)》，提出加快深莞惠一体化发展的要求，相关区域发展规划和政策开始强化对跨城协同发展的引导。本文结合区域均衡发展的理论分析框架，通过梳理深莞惠大都市区演化发展的历程 (图 3)，发现各时期区域内的增长逻辑与开发路径各不相同。早期深圳、东莞、惠州三市的发展重心在城市内部，如深圳以特区政策为基础率

先开发，以蛇口工业区开发为起点，逐渐形成罗湖、福田双中心[18]，从关内优先开发走向关内关外一体化；东莞以“三来一补”的镇域经济为起点，在完成初级工业积累后探索发展模式的转型和创新，打造以高新技术为主导的城市内部产业园区（如松山湖高新区）；惠州以大亚湾为基地，依托港口优势，重点发展石化产业。在深莞惠大都市区发展初期，城际联系较弱，以区域分散发展和城市内部集聚发展为主，各城市在各自的发展中初步形成了区域非均衡格局。随着都市区城际联系和影响力的增强，区域性议题开始拓宽，空间治理的区域化趋势加强，以环境整治为主要内容的一体化策略首先得到响应，并随着城际发展差距的拉大和中心城市外溢效应的强化，在空间上显现出要素向临深片区集聚的趋势，深莞惠一体化发展完成了从区域非均衡发展第一阶段到次区域均衡发展第二阶段的转变。但次区域均衡发展阶段向区域均衡发展阶段的迈进要求深圳、东莞、惠州从区域层面整合各类资源要素，形成多中心、多节点的区域网络。面向“双区”时代，“破圈跨界”是加快深圳、东莞、惠州三市全要素对流的关键，也是当前深圳都市圈建设面临的主要议题。

2.2 非均衡发展：从地方快速发展到公共事业的城际合作

深圳特区成立以来，深圳、东莞、惠州三市的经济差距迅速拉大，城市人口规模随经济发展状况呈现规模递增的特点。改革开放以来，依托城市资源禀赋和区域政策弹性，深圳、东莞、惠州三市各自发挥地方优势驱动经济快速发展。其中，深圳在临港区位和特区优势下发展成为我国经济增长与科技创新的典范城市；东莞依托“三来一补”、外来资本和劳动力成本优势发展成为著名的“世界工厂”；惠州以石化产业为产业龙头，打造形成区域石化产业基地。依靠城市内部的资源和政策优势，三市形成了不同的发展状态。2010 年，深圳 GDP 首次突破万亿元（10 069.06 亿元），同年东莞 GDP 占深圳 GDP 的 3/7，惠州 GDP 占深圳 GDP 的 1/6。惠州在经济发展与人口资源上均落后于深圳和东莞，但其市域面积为 11 347 km^2，是东莞的 4.7 倍、深圳的 5.8 倍。城市经济、人口、用地等要素分布差异的叠加，塑造了深圳、东莞、惠州的非均衡发展格局。

1995 年，《珠江三角洲经济区现代化建设规划》提出了构建城市群的区域发展思路，将一体化融合作为珠三角地区现代化建设的核心策略。但此阶段城际一体化的合作仍缺乏足够的经济产业动力来支撑，仅以跨界环境协同治理为主要合作内容。其中，深莞惠大都市区内部淡水河污染问题已经严重威胁深圳和惠州两市的经济发展与生活环境，但两市自然资源的系统性与行政管理的边界性影响了地方治理的效果。1998 年，深圳和惠州两市就淡水河污染治理问题达成第一次合作并共同制定了《淡水河流域污染源调查整治工作方案》，这是一体化融合核心策略下地方政府合作的重要成果。改革开放初期，深莞惠一体化合作主要集中在公共事业上，界河治理、跨城公交等非产业类项目是三方政府共同推进跨界协作的主要方向。然而，在深莞惠一体化探索过程中，仍存在经济动力缺乏、机制不完善、行政壁垒明显、利益主体博弈等问题，且东莞、惠州之间第二层级的跨界合作成效较小，产业和人口的跨界联系均相对较弱，如博罗圆洲至东莞石排的跨市公交开通两年亏损高达 160 多万元[19]。改革开放第一个十年，尽管规划能够敏锐感知区域融合的重要性并提出相关建设目标，但是在“先经济”的大环境中，缺乏高等级统筹主体的跨界治理更多是以民生事业为主，合作相对低效，区域一体化易陷入“议题化”困境。

2.3 突破非均衡发展的尝试：地方政府主导的跨界合作

2008 年全球金融危机后，我国的经济增长和社会需求发生转变，传统的发展路径已无法适应国际国内市场环境，尤其是劳动力密集型与资源密集型产业受到较大冲击[20]。在此背景下，2010 年国务院出台了《关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，全面推动开发区成为战略性新兴产业的前沿阵地[21]。这一时期也是珠三角地区探索区域经济一体化的关键节点，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020 年）》实施后，区域经济产业协作迫切需要区域深度合作的实体项目作为载体。基于此，2011 年深圳、东莞、惠州三市在第五次联席会议上通过了《三市近期共同推进的重点工作事项》，提出在三市接壤地带，即在深圳龙岗区坪地街道、东莞清溪镇和惠州惠阳区新圩镇间设立坪新清产业合作示范区，初步规划面积约为 55 km^2，计划引进物联网、新能源电动汽车、生物医药、电子信息等一批高科技企业。然而，跨界产业合作示范区的探索却止步于规划阶段。在地方利益平衡、环境生态、土地开发、合作机制等多方面因素的影响下，合作区建设未能持续推进。2012 年，深圳在龙岗区规划了 53.14 km^2 土地用于建设国际低碳城，原属于坪新清产业合作示范区的坪地街道也被纳入其中。国际低碳城重点发展低碳制造业和低碳服务业，完全取代原合作示范区规划的跨界产业合作内容。“坪新清”项目是深圳、东莞、惠州三市尝试通过构建共同产业平台促进区域一体化的重要探索，虽然“坪新清”并没有如规划设想的那样建设成为“深莞惠之心”，规划引领区域跨界合作的目标也未能实现，但是在高度市场化的深圳都市圈发展历程中，“坪新清”项目实践表明了

深圳、东莞、惠州跨界合作已经从公共事业合作进入到空间平台合作 (跨界合作实体化)，是深莞惠大都市区均衡发展步入第二阶段以来实现由外联式发展向临近式发展转变的重要尝试。

2.4 陷入“规划陷阱”：规划干预超前与市场响应低效

基于地缘优势进行规划干预，整合区域发展优势产业资源并拓展经济产业发展方向是“坪新清”跨界合作的重要探索内容。“坪新清”位于深圳、东莞、惠州三市的地理几何中心，是三市相对欠发达的边缘地区，其特殊的地理位置对于区域均衡发展来说既具有非常高的规划价值，也隐藏着诸多“规划陷阱”。首先，与着眼于公共利益的跨界合作不同，以经济利益为核心追求的跨界规划合作涉及复杂的地方利益协调和配置问题，不仅讲究空间效益，还要求建立多方共赢的利益分配模式，因此最终影响示范区建设落地的因素已经超过了空间规划的范畴。其次，不均衡的发展状态和区域性市场主体缺位影响了跨界合作的积极性。从合作区 3 个组成街镇的基本情况看，东莞清溪镇的整体发展情况优于其他街镇，并且综合实力在东莞 34 个街镇中靠前。2008 年后东莞西北和东南片区街镇出现明显收缩现象 [22]，而清溪镇的人口和经济仍保持稳定增长。最后，合作区范围内仍然缺乏具有内生性的市场主体，如缺乏一定能级的区域型产业链，超前的规划干预较难获取有效、快速的市场响应，难以实现“规划创造价值”的目标。此外，政策空间缺乏有效运行机制。根据《深莞惠 (坪新清) 产业合作示范区规划研究》，坪新清产业合作示范区在运作模式上参照江苏江阴靖江工业园、中新苏州工业园区、上海张江高科技园区等地的经验和做法，拟采取股份合作或委托管理模式，由龙岗区主导，惠阳区和清溪镇共同参与。在区域跨界合作框架中，坪新清产业合作示范区同时包含“增长联盟”和“腹地拓展”两种模式 [23-24]。“坪新清”包含三方利益主体，其中惠州新圩镇贡献的用地最多 (约 40 km^2) 但产业基础薄弱，深圳坪地街道在规划上处于核心地位，东莞清溪镇的经济总量最大，因此在缺乏高层级行政主体统筹和跨界合作的顶层设计的前提下难以按规划要求实现利益均享。

目前，“坪新清”三地发展规划各不相同。深圳坪地街道是深圳 18 个重点开发区域之一的国际低碳城所在地，也是深圳向全球推荐的 37 个重点发展片区之一。根据《深圳国际低碳城 (镇) 试点实施方案 (2016—2018)》，深圳坪地街道所在的国际低碳城被规划为深圳东部地区重要的经济增长极和深圳“东进战略”重要的综合性门户。东莞清溪镇致力于将村镇级制造业转变为高附加值的现代制造业。根据清溪镇“十四五”规划，将优化发展战略，主动融入深圳都市圈，加强路网、城市服务的对接，发挥莞深深度融合发展先锋作用。惠州新圩镇在“十四五”时期开启打造惠阳城市副中心的新征程，积极融入深莞惠半小时生活圈，实现与深莞市政路网的高效、无缝连接。综合来看，“坪新清”的产业空间规划目标虽因“规划陷阱”未能实现，但深圳、东莞、惠州交接地带的一体化发展并没有停滞，在合作内容上更加强调基础设施联通和城市服务对接，关注城市内部的潜能挖掘和活力激发，“先内部强化，后对外优化”是“坪新清”的发展共识。

2.5 次区域均衡：差异性跨界一体化实践

在深圳产业和人口的持续外溢影响下，“临深带”城镇逐渐发展成为深莞惠一体化的新空间载体，深圳、东莞、惠州三市均衡发展第二阶段的临近式发展路径逐渐明晰。深圳—东莞、深圳—惠州的“2+2”跨城合作持续发挥深圳作为核心城市的外溢带动效应，助推“临深带”城镇的快速发展。自坪新清产业合作示范区之后，深莞惠一体化从“总体干预”转变为“分散实施”，区域一体化战略转化为各式各样的街镇“融深战术”。例如，东莞长安镇、凤岗镇通过村镇工业园改造和城市更新整合土地资源，满足深圳的居住功能外溢和产业转移需求；虎门镇依托城际 TOD 建设成为深莞交通网络枢纽；清溪镇、塘厦镇、黄江镇则通过承接光明科学城和松山湖科技园的产业辐射与溢出效应，重点发展高新科创产业等。

与此同时，2016 年惠州提出“全面对标深圳，主动接受深圳的辐射带动”的发展目标。惠州大亚湾区委会提出建设“临深片区‘1+N’创新产业集聚区”的战略构想，“1”指的是 1 个新兴产业园区，“N”指的是包括科技创新园区、电子信息及物联网产业集聚区在内的 6 个集聚区。2017 年，大亚湾共引进科研团队 26 个，其中 17 个来自深圳。总体来看，“临深带”城镇在深圳的辐射带动下发展势头强劲，逐渐成为引领城市新中心和区域一体化的次区域增长极。特别是在粤港澳大湾区发展规划中，深圳特区的区域核心地位得到再次强调，围绕深圳建构都市圈成为新发展阶段的核心规划建设任务，环深圳的“临深带”城镇成为疏解中心城市功能、提供新拓展空间的主要区域。

“临深带”城镇的出现本质上是区域内若干阶段性“增长点”汇聚形成的局部“均衡面”，“汇点成面”而非“散点错落”的关键在于不同主体能否协同各自的差异性进而实现跨界合作。深圳在全球经济重构浪潮中开启产业结构体系变革，由于以往“外向型经济”和“挖潜式空间增长”的发展逻辑已无法切实解决空间资源瓶颈导致的去工业化等问题，深圳问题急需从区域层面求解。“临

深带”城镇在土地面积、经济发展、产业类型等方面存在多元差异性，相关跨界规划利用其差异性进行空间资源整合，遵循“和而不同”原则进行有效干预与市场引导。例如，基于松山湖片区高端创新资源基础打造“松山湖—光明”跨城科技共同体，通过工改更新方式释放东南城镇的人居潜力，完善跨界教育、医疗资源共享制度，推动深莞同城化。惠州广阔的市域空间和相对较低的安居成本则与深圳的空间承载不足形成互补，随着深圳、惠州交通联系的增强，深惠双城生活越发普遍。相比于“临深带”城镇与深圳的互补趋势日渐明晰，莞惠融合仍然面临同质化竞争、产业承接断层等问题，“1+1+1 ＜ 1+1”是深莞惠一体化面临的新挑战。

③ 深莞惠大都市区的跨界发展应对

3.1 创新跨界一体化规划范式

从规划政策和实施主体角度分析深莞惠一体化进程可知，区域跨界规划作为区域协同的政策工具，其制定和实施与传统的规划路径存在一定差异 (图 4)。在深莞惠一体化进程中，多元主体的复杂性贯穿规划整个过程，如早期深圳、惠州两市在界河治理上就已出现 “由谁主导”“由谁监督”“由谁承担”等问题。这一时期，跨界环境治理议题的目标明确，但跨界产业合作的目标和路径却相对模糊。在随后的坪新清产业合作示范区规划中，出现了“由谁统筹”“由谁审批”“由谁落实”“如何分配”的争议。而构建区域新整体是从宏观区域层面将多主体化零为整，基于多元价值体系编制区域跨界规划，将公共利益置于地方单一主体利益之前，为跨界“共编、共管、共治、共享”奠定合作基础，而边缘地带的空间重组是应对区域跨界规划主体混乱的重要方法。区域跨界规划要建立在统一的空间权益结构上，消解地方经济利益冲突，实现地方资源的集聚开发和利用。因此，在制定区域跨界规划时，首先要明确区域与地方在利益价值取向上的差异，建立上层统筹机制，理顺不同层级的规划建设分工，形成有效的跨界合作体系；其次要避免区域跨界规划传导的断层，解决向上审批和向下实施的不匹配问题，保障规划能够有效实施；最后要结合地方资源禀赋和发展基础，构建纵横贯通的跨界治理框架，针对不同等级地方政府和部门的“条块化”管理与事权重构冲突等问题，建立横向联动、纵向传递的跨界协同治理机制。

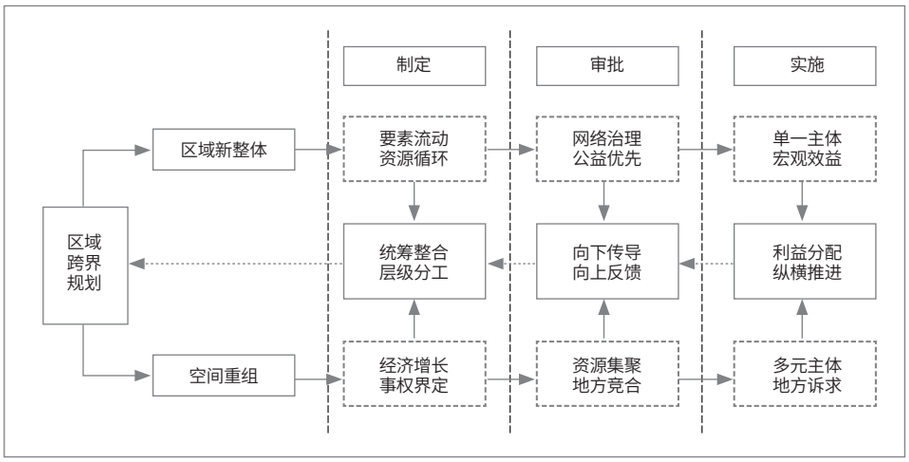

图 4 区域跨界规划的“区域—地方”传导路径示意图

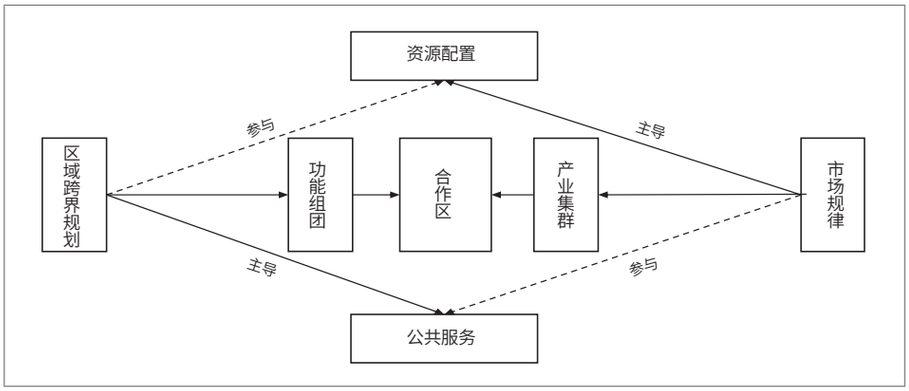

图 5 规划与市场在跨界合作区中的分工示意图

3.2 以“有为规划”与“高效市场”共同构建跨界合作区

规划作为政府调控经济社会发展的核心手段之一，既可以顺应市场趋势，提升空间资源环境的利用效率，也可以逆向调节市场运行，平衡经济效益与社会效益。深圳特区成立以来，“市长”(政府) 和“市场”(企业) 合作创造了“深圳速度”与“深圳模式”，并在市场机制下自下而上推动深莞惠一体化发展，这种建立在市场效率优先基础上的跨界合作导致区域非均衡结构固化的现象出现。在跨界合作上，规划干预和市场驱动的二元对立矛盾始终难以破解。由于区域跨界规划由政府主导，市场力量通常在规划实施过程中通过各种博弈和响应方式发挥作用，如深莞惠一体化从提出至今历时数十年，三方政府多次提出联合发展目标，但始终处于“规划热、市场冷”的状态。这是由于规划本身具有前瞻性和超前性，市场难以即时响应规划要求，

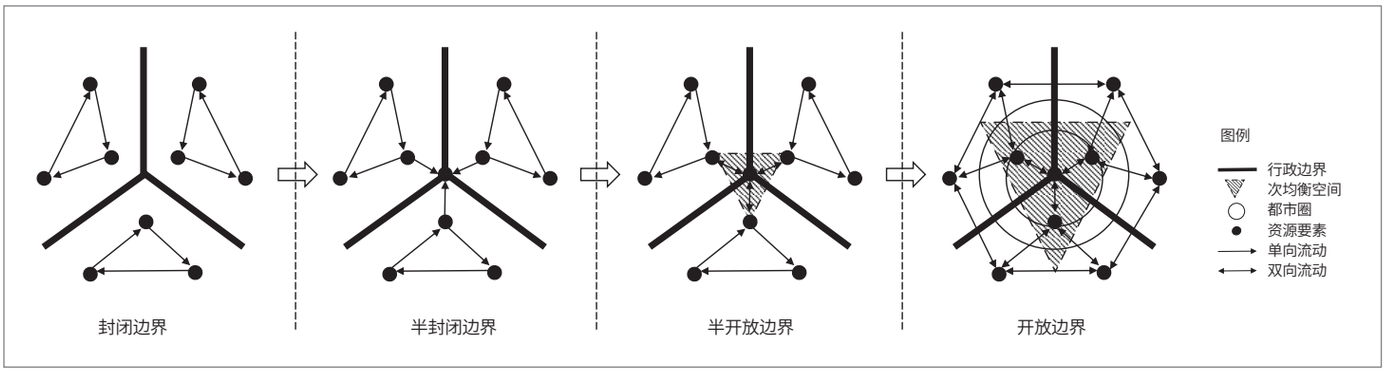

图 6 跨界一体化的空间演变历程示意图

但因为规划对市场的引导作用，在一段时间后市场将朝规划既定的方向发展。虽然“错时作用”最终也能实现规划期许，但是因错过最佳时机而无法完全激发市场活力，同时也导致规划低效和资源浪费。实际上，市场在配置资源中的决定性作用与有效的规划干预是相辅相成的，在跨界协同语境下，都市圈各城市的一体化进程既涉及创造福利空间的问题，又面临维持均衡空间的挑战，既要保障效率，又要注重公平协调。在此背景下，“市场决定论”对区域跨界规划提出了更为切实的变革要求 (图 5)。一方面，由政府主导生产要素在区域间的宏观配置，结合形势发展调整区域跨界规划的思维和内容，市场作为“主角”实现规划蓝图；另一方面，当下沉到地方时，政府则要扮演好“裁判员”的角色，发挥引导市场主体和弥补市场失灵的职能，保障公共服务与公共秩序，由市场主导要素配置，最大限度地推动跨界合作发展。在规划内容上，充分把握“临深带”城镇的互补性，实施“市场主体、规划调控”策略，从功能、结构等方面推动区域一体化发展。

3.3 新区域治理模式下以跨界融合撬动都市圈一体化发展

2021 年广东省提出“做优做强深圳都市圈”，区域一体化从过去强调经济联系转向产业、经济、交通、公共服务等全方位一体化。随着跨界协同水平的提高，区域从原本的不平衡半封闭状态走向平衡开放状态，跨界区域协调发展的过程和空间响应要顺应边界区域系统的演变规律。基于区域均衡发展的三阶段划分，区域走向均衡发展的关键在于“破圈跨界”拓展空间范畴，形成圈层联动、网络互联的都市圈格局 (图 6)。由于行政边界对资源要素在区域内的流动产生阻碍作用，解决核心生产要素跨界自由流动是一体化的主要方向。此后，在自发市场和有目的的规划共同作用下，跨界合作以“柔性空间”来突破刚性行政边界，此时区域合作建立在具体的空间载体之上，一体化效应在要素双向流动下进一步扩大，随之出现面积更大的次均衡区域，并不断向均衡网络逐渐靠近。在突破边界并扩大次均衡区域的过程中，与飞地型一体模式相比，由城市边缘组成的区域公共空间凭借地理邻近性和协调灵活性成为跨界一体化发展的更优选择。“临深带”城镇是未来深圳都市圈深度融合的主要发力点，要在土地利用上避免出现区域“公地悲剧”，从用地功能和权益分配上稳步推进一体化。

4 结语

进入“十四五”时期，我国对区域均衡发展寄予更高期望，经济增长、环境整治、交通衔接、安全治理等多方面内容被纳入区域协同框架中。要素互联、资源共享要求都市圈化非均衡劣势为机遇，借助“次区域均衡体”实现全域均衡发展。在推进区域均衡第一阶段向第三阶段过渡时，一方面需谨慎应对“规划陷阱”，保持规划干预与市场响应的动态同步性，其关键在于改变以往政府与市场的“二元对立”状态，创造“二元对话”空间以促进“有为规划”与“高效市场”的积极互动。另一方面，要素对流对跨界区域规划范式和治理模式提出更多挑战，边缘“重组地带”作为一体化先行试点区，为践行区域跨界规划和推广共治措施提供了政策空间。为实现都市圈内的全域对流，需着眼于边境区域的设施疏通与去行政化治理，以“区域协调发展战略”为依托，以国家宏观规划为引领，不断完善我国都市圈建设，助推区域间的均衡发展。

[参考文献]

[1] 马向明，陈洋，陈昌勇，等．“都市区”“都市圈”“城市群”概念辨识与转变 [J]．规划师，2020(3)：5-11.
[2] 汪光焘，李芬，刘翔，等．新发展阶段的城镇化新格局研究——现代化都市圈概念与识别界定标准 [J]．城市规划学刊，2021(2)：15-24.
[3] 徐海贤，韦胜，孙中亚，等．都市圈空间范围划定的方法体系研究 [J]．城乡规划，2019(4)：87-93.
[4] 卢一沙，王世福，费彦．从点轴联动走向网络协同——南宁都市圈空间结构优

化研究 [J]．规划师，2021(22)：31-37．
[5] 吴挺可，王智勇，黄亚平，等．武汉城市圈的圈层聚散特征与引导策略研究 [J]．规划师，2020(4)：21-28．
[6] 何周倩，罗小龙，顾宗倪．长三角区域战略与竞合新趋势 [J]．经济地理，2022(2)：45-51，63．
[7] 沈洁，张京祥．都市圈规划：地域空间规划的新范式 [J]．城市问题，2004(1)：23-27，17．
[8] 刘承良，熊剑平，张红．武汉都市圈城镇体系空间分形与组织 [J]．城市发展研究，2007(1)：44-51．
[9]Martin R, Sunley P. Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development[J]. Economic Geography, 1998(3): 201-227.
[10]Parsons T. Economics and Sociology: Marshall in Relation to the Thought of His Time[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1932(2): 316-347.
[11]Martin R, Sunley P. Paul Krugman's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment[J]. Economic Geography, 1996(3): 259-292.
[12]Friedmann J, Weaver C. Territory and Function: the Evolution of Regional Planning[M].Berkeley: Univ of California Press, 1979.
[13] 林毅夫．中国经验：经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可 [J]．行政管理改革，2017(10)：12-14．
[14]Rosenstein-rodan P N. Problems of Industrialisation of Eastern and South-eastern Europe[J]. The Economic Journal, 1943(210/211): 202-211.
[15]Nelson R R. A Theory of the Low-level Equilibrium Trap in Underdeveloped Economies[J]. The American Economic Review, 1956(5): 894-908.
[16] 方创琳．中国城市群研究取得的重要进展与未来发展方向 [J]．地理学报，2014(8)：1 130-1 144．
[17] 陈宏胜，李志刚，王兴平．中央—地方视角下中国城乡二元结构的建构——“一五计划”到“十二五规划”中国城乡演变分析 [J]．国际城市规划，2016(6)：62-67，88．
[18] 陈一新．深圳福田中心区规划实施 30 年回顾 [J]．城市规划，2017(7)：72-78，117．
[19] 郑焕坚．惠州与深圳年内将再通 2 条跨市公交 [EB/OL]．http://blog.sina.com.cn/s/blog_752e3cc20100same.html，2022-03-13.
[20] 谢杰，张海森．全球金融危机爆发的原因及其对中国经济的影响 [J]．国际贸易问题，2009(7)：3-10．
[21] 王兴平，袁新国，朱凯．开发区再开发路径研究——以南京高新区为例 [J]．现代城市研究，2011(5)：7-12．
[22] 杜志威，李郇．珠三角快速城镇化地区发展的增长与收缩新现象 [J]．地理学报，2017(10)：1 800-1 811．
[23] 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．
[24] 朱惠斌，李贵才．区域联合跨界合作的模式与特征 [J]．国际城市规划，2015(4)：67-71．

[收稿日期]2022-07-16

[上接第 51 页]益、如何在时间和空间上落实目标与指标等一系列问题，形成面向“规划—建设—管理”全过程的智能服务支持体系，为土地储备相关工作提供参考和依据。

[参考文献]

[1] 张悦文．空间治理语境下上海市土地储备规划编制思路 [J]．规划师，2021(16)：29-34．
[2] 王玲慧．基于国土空间规划管理视角的上海高质量土地储备的思考 [J]．上海城市规划，2020(1)：77-81．
[3] 王正雄，马建民．第三次全国国土调查外业举证技术方法的探究 [J]．测绘技术装备，2021(4)：88-90．
[4] 黄滢冰，吴颖斌，徐启恒，等．国土调查数据源优选和建库质检一体化探索 [J]．测绘科学，2020(1)：180-188．
[5] 薛民．“互联网 +”举证技术在第三次全国国土调查中的应用 [J]．测绘技术装备，2021(3)：84-87．
[6] 李智宇，谭军辉．第三次全国国土调查工作图斑地类常见认定问题分析 [J]．测绘通报，2021(3)：147-151．
[7] 陈畅，陈学璐，周威．国土空间规划现状底图多维建设方案探索——基于天津的实践 [C]// 2020/2021 中国城市规划年会暨 2021 中国城市规划学术季，2021．
[8] 张硕，高璟，彭震伟．论县级国土空间规划“一张底图”的构建及应用 [J]．城市规划学刊，2020(2)：70-79．
[9] 魏旭红，开欣，王颖，等．基于“双评价”的市县级国土空间“三区三线”技术方法探讨 [J]．城市规划，2019(7)：10-20．
[10] 许军，徐海贤，韦胜．“三调”成果数据在市县国土空间总体规划编制中的应用探索 [J]．城乡规划，2020(6)：83-90．
[11] 李军，刘举庆，游林，等．多源大数据支持的土地储备智能决策模型集研究 [J]．地球信息科学学报，2022(2)：299-309．
[12] 朱江，杨箐丛，李一璇，等．从调查逻辑到规划逻辑的衔接转换——国土空间规划基数转换的广州思考 [J]．城市规划，2022(2)：94-99．
[13] 吕广进，于连莉，崔元浩．“三调”成果在自然资源和规划管理中的应用探讨 [J]．规划师，2021(增刊 2)：31-36．
[14] 刘蓓蓓，答力．片区开发模式下武汉市土地储备中长期规划编制探索 [J]．规划师，2022(1)：131-135．
[15] 金艺豪．三大导向下的市级国土空间规划底图底数思考——以四川省泸州市为例 [C]//2020/2021 中国城市规划年会暨 2021 中国城市规划学术季，2021．
[16] 李军，刘举庆，游林，等．时空大数据支持的土地储备智能决策体系与应用研究 [J]．中国土地科学，2019(9)：111-120．

[收稿日期]2022-07-19