

跨境合作区的尺度重构与空间响应

——以横琴为例

李福映，方煜

【摘要】基于尺度重构理论，搭建尺度重构对空间影响的分析框架，并以横琴为例，从领域空间、制度建构、治理结构多维度协同入手，分析尺度重构不同阶段对空间的影响，探讨尺度不协调带来的空间治理问题以及尺度再重构下横琴空间规划响应的重点。研究认为，横琴空间演化的实质是通过尺度重构的渐进式调整、治理机制的优化来实现国家战略意图。在横琴新区建设时期，其多维度尺度关系相对复杂，存在领域空间模糊化、制度空间配置失衡、治理机制失效等问题；在横琴粤澳深度合作区建设时期，尺度再次上移，对领域空间、制度建构、治理结构进行了系统调整，尝试修正“尺度陷阱”问题。因此，在新一轮尺度重构下，横琴规划应当坚持制度设计的初心，创新空间标准，创建跨界包容共享的优质生活与就业场景，探索构建多元融合的“社会特区”。

【关键词】尺度重构；粤港澳大湾区；跨境合作区；空间影响；横琴

【文章编号】1006-0022(2024)06-0046-07 **【中图分类号】**TU984.11*3 **【文献标识码】**B

【引文格式】李福映，方煜. 跨境合作区的尺度重构与空间响应：以横琴为例 [J]. 规划师, 2024(6): 46-52.

Re-scaling and Spatial Response of Cross Border Cooperation Zones: A Case Study of Hengqin/Li Fuying, Fang Yu

【Abstract】 Based on re-scaling theory, an analytical framework is established to study the impact of re-scaling on space with Hengqin as an example. From multi-dimensional collaboration of domain space, institutional restructuring, governance structure, the spatial governance problems caused by spatial imbalance and the spatial planning emphases of Hengqin under re-scaling are discussed. It is argued that the essence of spatial evolution in Hengqin is a progressive adjustment via re-scaling and governance mechanism optimization for the achievement of national strategies. In the period of Hengqin new area, its multi-dimensional complex spaces have problems of blurred space domains, imbalanced institutional space allocation, and inefficiency of governance mechanism; in the period of Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin, the regional scale has further moved upwards and tried to amend the issue of "scale trap" by adjusting domain space, institutional structure, governance structure. Under new re-scaling, Hengqin shall stick to the original intention of institutional design, innovate spatial standards, build high quality, sharing, and inclusive life and work scenes, and explore building an integrated special social zone.

【Keywords】 re-scaling; Guangdong-Hongkong-Macao greater bay area; cross border cooperation zone; spatial impact; Hengqin

0 引言

2018 年国家批复《粤港澳大湾区发展规划纲要》，粤港澳大湾区建设正式上升为国家战略。与其他国家战略区域相比，粤港澳大湾区是在一个国家、两种制度、三个关税区、三种货币的条件下建设的合作新平台，具有巨型都市网络的多中心都市圈嵌套空间结构^[1]。而且从 2003 年搭建 CEPA 协议框架开始，粤港澳三方就开始进行以制度创新推进要素自由流动的探索，在城市群

总体发展框架下，通过嵌入性方式构建特殊政策区，先后设立了横琴新区、前海深港现代服务业合作区（以下简称“前海合作区”）、南沙粤港澳全面合作示范区（以下简称“南沙示范区”）、河套深港科技创新合作区等合作平台。这些平台建设的本质是国家战略牵引央地关系调整、消解制度壁垒、促进粤港澳深度合作的一种空间生产策略^[2-3]。在区域合作平台的建构下，关于特殊政策区、跨境地区的协同治理成为区域空间优化的重要话题^[4-5]。

【基金项目】“十四五”国家重点研发计划课题项目 (2022YFC3800101)

【作者简介】李福映，硕士，高级规划师，中国城市规划设计研究院深圳分院主任规划师。

方煜，通信作者，教授级高级规划师，清华大学深圳国际研究生院博士研究生，中国城市规划设计研究院深圳分院院长，中国城市规划学会理事及国外城市规划分会秘书长。

20 世纪 80 年代，兴起于西方人文地理学界的尺度及尺度重构理论融合了空间生产与社会关系调整等视角，成为研究国家—区域空间生产、治理的理论工具^[6-7]。在西方，尺度重构最初是用于研究特定社会、政治、经济发展进程中不同主体为实现各自利益而对各种关系进行重组的过程，其内涵是各项行政权责在不同政府层级、治理主体与地理尺度上的建构与重组，以及在特定空间创建新的管制秩序^[8]。国内相关研究的重点在于尺度重构的概念内涵、理论背景、研究进展以及相关实证分析。例如：王璇等^[9]研究了国家级新区尺度重构的尺度政治建构逻辑；晁恒等^[10]研究了国家级新区的空间生产策略；杨凌凡等^[11]基于尺度重构的多维度内涵分析了开发区的整合机制。近期，学界开始关注边界地区、跨境合作地区的尺度重构与治理机制。例如：王淳^[12]探讨了横琴新区与澳门同城化关系及其背后的规划逻辑；吴军等^[13]分析了广佛同城地区的跨界治理机制；王博祎等^[14]研究了深港边界地区重构与尺度重组的形成机制和演变动力。除研究尺度重构的内在逻辑及治理机制外，部分学者开始解析尺度重构涉及的多维度之间的协调情况，关注“尺度陷阱”对区域发展的影响，如刘云刚等^[15]探讨了粤港澳大湾区涉及不同尺度的功能定位、复杂的尺度形态和多尺度的利益博弈关系，认为尺度错位或尺度政治会使区域发展陷入“尺度陷阱”。

总体而言，国内侧重研究尺度重构下的治理动因、治理主体和治理机制等内容，侧重于从国家战略区域、新城新区等空间尺度展开探讨^[16-17]，对跨境合作区尺度重构的实证研究主要聚焦于区域功能、治理机制和演化逻辑等内容，对尺度重构的内在维度及其对空间演化影响的研究仍较为匮乏，关于跨境合作区尺度博弈对空间影响的研究尤为匮乏。因此，有必要结合尺度重构理论进一步

探讨尺度内在维度对空间的影响，以更好地指导空间要素的配置。

作为粤港澳大湾区多元主体状态下的嵌入式跨境合作平台，横琴自设立以来，承载着国家战略空间的设想，具有促进粤港澳深度融合的重要示范价值，先后经历了从横琴新区到横琴粤澳深度合作区两个阶段的尺度重构，其空间演化深受尺度重构影响。因此，本文以横琴为样本，从动态视角探究尺度重构对空间演化的影响及其规划应对，以期为跨境地区及特殊政策区的空间治理提供经验借鉴。

1 尺度重构对空间影响的分析框架

1.1 尺度重构的多维度内涵

根据霍伊特^[18]的研究，尺度具备多属性特征，包含度量性、层次性和关系性 3 个维度的属性特征。国内学者将尺度应用于城市区域治理研究中，逐渐梳理总结出尺度重构的基本维度，即体现可度量性的地理空间范围与规模、体现不同层次行政管理组合的治理机构与行政职能结构、体现资源与权力在不同层级或行政区间调配的制度权力关系。本文在借鉴国内相关尺度重构维度基本认知的基础上，结合跨境合作区的特点，认为跨境合作区尺度重构涉及领域空间

设定、制度建构及治理结构搭建的过程。

1.2 尺度重构对跨境合作区空间影响的分析框架

尺度重构不同维度对空间产生不同的显著影响。领域空间明确了空间治理的范围与载体，往往是打破行政界限实现跨区域整合后承载战略意图的功能空间；制度建构指在战略意图的引领下引导更优的政策因素、市场要素向特定地区倾斜，构建不同于周边地区的制度与权力空间，形成特殊政策区的制度红利，决定资源要素流动与配置的规则；治理结构指不同层级、不同权力主体通过不同方式组合，共同构成开发建设管理的主体与职能结构，明确相关的责权利配置，是影响地区规划实施、开发模式与空间生产策略的重要因素。尺度重构的几个基本维度并非独立的对空间产生影响，维度间的协调程度将决定尺度重构对空间的影响程度，维度不协调将引发尺度博弈与“尺度陷阱”，不利于空间朝着设定的战略意图演化，可能引发新一轮尺度重构。

综上所述，本文基于尺度重构理论，从领域空间、制度建构、治理结构多维互动协同的角度入手，搭建尺度重构多维协同及其对跨境合作区空间影响的逻辑分析框架（图 1），用于分析尺度重构

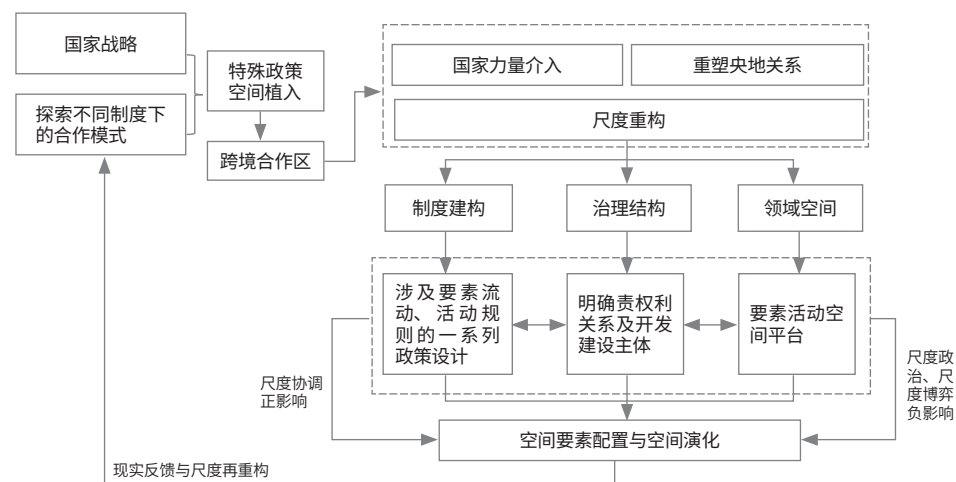


图 1 尺度重构多维协同对跨境合作区空间影响的逻辑分析框架

过程中三者的协调情况及其带来的空间影响。

2 横琴新区尺度重构的基本逻辑及多维协同

2.1 横琴新区尺度重构的基本逻辑

2009 年国务院批复《横琴新区总体发展规划》，这标志着横琴新区的尺度上移以及权力层级的重构。2011 年《国务院关于横琴开发有关政策的批复》明确提出横琴新区实行比经济特区更加特殊的优惠政策。横琴新区被中央与省级政府赋予超越城市尺度的财权与事权，为兼容两种制度、丰富粤港澳紧密合作实践探索新的经验。通过解读上述两个重要文件可以看出，横琴新区尺度重构的基本逻辑在于通过设立特殊的跨境政策区以及创新“一线放开、二线管住”的通关政策，设置一个“类保税区”的境内关外领域空间，而且允许居住，是更具开放性、兼容多元人群的特殊空间(图 2)，形成了一个兼容境内关外生产、生活方式的空间平台，是两种制度在一个领域空间共生的特殊政治单元，即所谓的“特区中的特区”。这是横琴新区与前海合作区、南沙示范区等其他粤港澳合作平台的本质区别，充分体现了国家对粤港澳紧密合作以及促进要素自由流动的战略意图。

2.2 尺度的多维度不协调

按照国务院赋予的总体架构，横琴新区作为“特区中的特区”，是粤港澳深度合作、协同共治的载体，但其实际的治理结构搭建、领域空间设定等与粤港澳紧密合作的要求存在偏差。

首先，在治理结构搭建上，横琴新区设立了新区管委会，将其作为广东省政府派出机构并委托珠海市政府管理。与国内多数新城新区类似，横琴新区构建了社会、经济职能部门合署办公的治

理结构。新区管委会全面负责新区经济发展和开发建设的统一规划、统筹协调及组织实施，肩负行政和社会事务管理职责。为了促进对澳合作，横琴新区增设了澳门事务局，在新区管委会之外还建立了发展咨询委员会、粤澳合作联席会议、部际联席会议等合作机制，且以项目式、事务性接触交往为主(图 3)。可以看出，该治理机制下港澳协同治理的角色相对缺位，难以形成责权利联动的激励机制，难以激发港澳深度合作的主动性，也难以实现共建、共商、共治的目标。

其次，并未真正确立领域空间边界的唯一性及特殊性。横琴新区设立之后的 10 年间，围绕横琴岛设立的“一线放开、二线管住”的政策并未真正落地实行，导致领域空间停留在概念层面。横琴新区的性质与前海合作区、南沙示范区等粤港澳合作平台趋于雷同，并未真正构建

新的制度边界以及消融原有的珠澳边界。

2.3 尺度不协调对空间的影响

横琴新区尺度重构下的领域空间、制度建构与治理结构三者并不协调一致，存在“尺度陷阱”问题，深刻影响了横琴新区的空间演化。

2.3.1 领域空间模糊化带来要素配置的混乱

一方面，围绕战略目标存在尺度多样的陷阱。横琴新区规划兼具促进澳门经济适度多元化、辐射珠江西岸发展等多个尺度目标，有些目标超出了横琴新区的空间范围。在具体规划实施上，不同主体的发展意图存在明显差异。地方政府层面重点考虑放大横琴新区的平台价值，形成引领带动区域发展的引擎，推动横琴新区与周边地区一体化发展；国家层面重点考虑促进澳门经济适度多元化，解决澳门存在的经济问题。不同主体

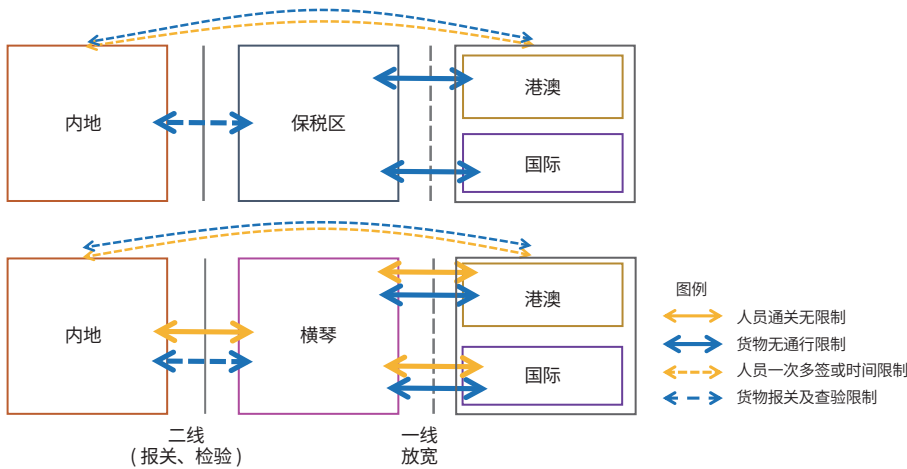


图 2 横琴新区通关政策与保税区的差异

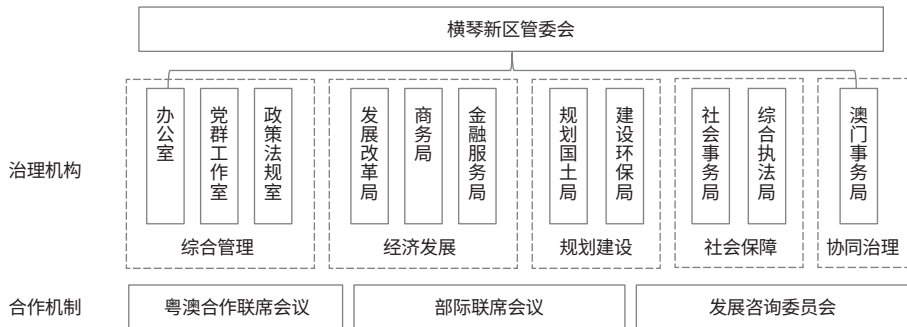


图 3 横琴新区治理机制

发展意图的差异引发了领域空间模糊化问题(图4)。地方政府尝试构建大横琴的空间概念,将马骝洲水道以北的洪湾、保税区等片区纳入横琴新区范围,由横琴新区管委会统一进行开发建设,以更好地统筹区内外一体化发展。这涉及对原设定领域空间的调整,由此带来与原制度设想的偏差。随后,相关规划出现了要素配置重心偏差的问题,如部分规划提出在马骝洲水道以北建设珠海新中心,与4 km 外的十字门商务区形成联动发展局面,这些探索既带来了分散建设,脱离了珠澳中小经济体量与产业结构的现实,又与横琴新区的设区初心有所偏离。

另一方面,领域空间模糊化还体现在允许商事主体在横琴新区注册并享受其财税政策优惠,而实体不需要落在横琴岛内,这意味着存在实体与虚拟两种尺度空间,导致需要吸引的实体企业数量未能达到预期,存在资本投资虚高现象。从规划实施情况上看,在横琴新区控规的居住、新型产业和商务商业3大类用地中,商务商业用地出让率最高,已达52.4%,但是实际入住率仅为

22%,大量商务办公空间出现空置。

2.3.2 尺度政治带来治理机制的失效

由于在治理结构上港澳方的相对缺位,在具体开发建设上,横琴新区更多采用类飞地型模式推动自身与港澳的合作,通过具体项目的招引机制实现开发建设的落地。较为成功的案例为粤澳中医药科技产业园和澳门新街坊的开发建设。其中:粤澳中医药科技产业园由澳门投资发展股份有限公司(51%)与珠海大横琴投资有限公司(49%)携手出资成立的粤澳中医药科技产业园开发有限公司负责开发建设,二者共同运营管理;澳门新街坊是由澳门特区政府负责建设的集住房、教育、医疗和养老于一体的综合性民生保障项目,住房主要供给澳门居民,是在民生领域对澳服务的又一探索。但是在竞争激烈的市场环境下,澳门方面的中小企业并不具备进入横琴新区的优势,导致横琴新区的对澳服务功能仍显不足,在横琴新区投资的澳门企业数量仅占有企业数量的8.8%。产业政策设定的目的在于对接港澳优势资源,吸引优质生产性服务业的布局,但

是尺度政治与利益博弈导致港澳方面存在一些顾虑,目前横琴新区的金融业实际就业人员仅为4 222 人。

后续横琴新区管委会出台了《对澳合作11条政策》^①,专门设立澳门事务局以提升对澳服务水平,以横琴新区提供空间、澳门提供入园项目的合作机制以及“一事一议”的方式促进合作(图5),可以将这种做法看作是对现有治理结构的调整优化,但并未从根本上改变以珠方为主的治理结构。由于治理结构与制度设计不协同,横琴新区作为“特区中的特区”的制度红利并未充分显现。

2.3.3 制度空间配置失衡

从制度细化与实施上看,横琴新区更偏重于经济功能区的经济属性,而相对忽视“允许住人”的特殊政策区的社会属性。长期以来,由于制度设计的治理对象不明确,“横琴人”概念及其需求的模糊,围绕人的政策创新仍然比较有限,兼容多元人群的“社会特区”并未建立起来。在具体的空间配置上,横琴新区在人口规模预测的基础上,尽量采用兼容港澳标准的公共服务设施配套、



图4 横琴新区多层次领域空间分布



图5 澳门项目在横琴新区的布局

社区营造等，尽管做了一些创新，但是难免陷入内地规划逻辑的惯性，未能在融合港澳的空间标准、空间开发方面进行更多创新，加上社会保障等软环境制度对接尚未健全，降低了澳门人来横琴新区居住与就业的积极性。问卷调查显示，62% 的受访澳门居民不愿意到澳门以外的大湾区城市工作或生活，主要原因是环境不合适。目前，有 5 132 名澳门居民在横琴新区办理了居住证，仅占横琴新区现状总人口的 8%。

3 横琴粤澳深度合作区尺度重构的演进逻辑

随着《粤港澳大湾区发展规划纲要》的实施，丰富“一国两制”新实践成为湾区治理的重大议题。国家力量再次介入，推动横琴的尺度再重构，通过新的权力关系组织来破解横琴新区建设时期的“尺度陷阱”与治理矛盾。2021 年 6 月《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》批复，标志着横琴由横琴新区建设时期进入横琴粤澳深度合作区建设时期，从探索试验走向深度合作示范。新一轮尺度重构下必然对制度建构、领域空间、治理结构进行系统调整。

3.1 尺度重构的重点在于构建协同一体的治理机制

首先，在制度建构上强调落实“一线放开、二线管住”的政策，明确全岛封关运作，实行分线管理的特殊监管体制。真正确立领域空间尺度边界，珠澳制度边界向二线转移，使一线区域成为兼容内地与澳门两种制度的平台。其次，对治理结构进行重大调整，尺度再次上移。粤澳双方联合组建合作区管理委员会，其不再是由珠海市政府代为管理的机构，而是中央指导、广东省政府与澳门特区政府联合派出的机构。同时，组建合作区开发执行机构（执行委员会），

主要负责人由澳门特区政府委派，广东省和珠海市派员参加，协助做好涉及广东省事务的协调工作。粤澳双方根据开发建设需要组建开发投资公司。新一轮尺度重构通过做好制度设计、调整治理结构以及明确领域空间，尝试修正“尺度陷阱”，推进横琴粤澳深度合作区的多维度协同（表 1）。

3.2 新一轮尺度重构下横琴粤澳深度合作区的内涵要点

(1) 秉持促进澳门经济适度多元化的建设初心，构建跨界融合高质量创新创业新平台。澳门博彩业的挤压效应限制了其他产业的发展，影响了澳门经济的多元化发展，急需开拓新的就业空间与青年创业平台。横琴粤澳深度合作区是融合“两制”优势的高水平开放区，作为服务大湾区的双向交流平台，一方面应与澳门旅游产品互补发展，拓展文旅商贸空间，共建国家层面的中葡商贸平台和世界级旅游休闲中心；另一方面应挖掘与对接澳门科教优势，面向湾区产业创新，构筑新的就业平台与开放的创新创业共同体。

(2) 同步经济属性与社会属性制度创新，探索构建多元包容的“社会特区”。以往特殊政策区聚焦经济功能区的发展，依靠企业税收、土地政策等方面的创新来吸引投资，以推进区域快速发展。横琴粤澳深度合作区在“一国两制”的总体框架下，应当在社会公共事务管理领域开展先行先试，从经济特区逐步迈向“社会特区”，以各类人群的需求为中心，遵循包容共融的发展逻辑，在公共服务、居住、社会保障等硬件和软件环境上全面对接澳门与国际标准，强化政策设计与空间安排，建设便利澳门居民生活、就业的新家园。

(3) 制度设计与治理结构协同，构筑共建、共享、共治机制。构建责权利一致、贯通规建管的共建、共享、共治机制。转变以具体项目开发为主的合作模式，在规划编制上推进横琴粤澳深度合作区与澳门的一体化规划，在交通设施、城市形象、环境保护等方面进行充分对接。坚持澳门优先，梳理对澳服务清单，明确横琴本岛空间安排的优先级，在有限的建设用地空间上，优先满足澳门经济适度多元化、优质生活圈的功能与空

表 1 横琴尺度重构的阶段与主要特征

对比项	横琴新区 (2011—2021 年)	横琴粤澳深度合作区 (2021 年至今)
发展背景	澳门经济单一化	“一国两制”需要新的实践，澳门融入国家发展大局，共享国家发展红利
建设初心	推进粤港澳紧密合作，促进澳门经济适度多元化，搭建新平台，试验新模式	《粤港澳大湾区发展规划纲要》颁布，粤澳迈向深度合作阶段
尺度调整	副厅级	副省级
领域空间	横琴岛 (106 km ²)，后续整合周边一体化地区（北边洪湾、珠海保税区）以及存在广域虚拟的注册空间	横琴岛 (106 km ²)
制度建构	“一线放开、二线管住”，允许住人；减免企业所得税及个人所得税	在新区制度的基础上进一步放宽互联网、金融管理等政策
治理结构	社会、经济职能合署办公；成立管理委员会作为珠海市政府派出机构；通过粤澳合作联席会议制度、发展咨询委员会等机制为粤澳合作提供渠道；珠海组建大横琴公司负责开发建设。澳门可通过类飞地形式，使项目落地横琴新区	权力层级上升为省级；粤澳双方成立管理委员会；组建执行委员会负责经济与民生管理职能；由粤澳双方组建开发投资公司负责具体的开发建设运营

间保障需求。在开发建设上，落实共同组建开发运营公司的要求，推进合作区的开发运营、基础设施建设、招商引资等工作，提升治理效能。

4 横琴粤澳深度合作区空间规划治理的新范式与要素配置建议

4.1 立足“一线放开、二线管住”的特征，探索包容共享的优质生活场景

以“横琴人”的构成与需求作为横琴粤澳深度合作区价值实现、空间要素配置的根本立足点，探索构建一种跨界地区所独有的可提供多元生活方式、兼容各类标准差异、包容共享的规划场景；建立覆盖多元人群、具有横琴粤澳深度合作区特色和高标准的公共服务与社会保障体系；进一步放宽出入境和通关政策，提高人员交流的自由度，使横琴粤澳深度合作区成为人员出入更加便利、通畅的开放特区，在空间上预留更多的通关口岸，并在条件成熟的情况下逐步开放。见表2。

4.2 立足促进澳门经济适度多元化，构建新型就业空间

构建促进澳门经济适度多元化的产业价值评估体系，从产业发展支撑、区域竞争和澳门产业机遇等多个维度对原来鼓励横琴粤澳深度合作区发展的7大产业进行评估，并增强功能空间适配度（表3）；充分考虑澳门在中医药、集成电路前端科研以及与葡语国家合作等领域的独特优势，对接澳门科创新趋势，构建琴澳融合科技创新与成果转化空间体系，支持澳门青年创新创业。另外，聚焦世界级旅游休闲中心、中葡商贸平台，增加特色金融、旅游休闲等功能空间。

4.3 统筹衔接两种标准体系，创新特色的空间规划标准

梳理内地与港澳标准的差异，在产

表2 横琴粤澳深度合作区社会管理规则创新建议

政策	政策创新内容
24小时通关	发放琴澳卡，自由进出澳门与内地
教育	建设与国际标准接轨的国际学校，解决跨境学童的教育问题；教育标准与澳门统一、相互认证
医疗	医疗标准与澳门统一，进行认证接轨，制定及执行严格的医院和医疗标准；破除澳门医务人员来深圳办医行医的限制；合作培养国际化专科医生；进行执业资格互认
居住	推动琴澳两地城市更新政策联动，在保障居住品质的前提下，满足澳门更新容积率转移的诉求
养老	增强养老金、社会保障等福利的跨境可携性

表3 横琴粤澳深度合作区产业功能筛选体系

产业类型	战略重要性	横琴粤澳深度合作区产业政策	区域竞争优势	澳门产业规划机遇	横琴粤澳深度合作区对澳门产业发展的作用	横琴粤澳深度合作区产业发展建议
金融产业	重要（中葡商贸平台特色金融服务）	优势（跨境人民币结算金融产业政策）	一般（前海合作区的政策优势明显）	一般	提升	发展特色金融
商务服务	重要（葡语商贸平台）	优势（贸易、人才、总部等优势产业政策）	一般（前海合作区、南沙示范区具有类似政策优势）	较好（服务贸易、会展等发展基础较好）	提升	发展专项会展、商务
休闲旅游	重要（共建世界级旅游休闲中心）	优势（国家支持横琴粤澳深度合作区建设国际旅游岛）	优势（具有较好的拓展空间，联动万山群岛，打造一程多站线路）	较好（基于博彩业的旅游业基础较好）	共建	重点发展
文化创意	一般	一般	劣势（与前海合作区、南沙示范区相比不具备优势）	一般（文化创意产业具备一定基础）	承接	伺机发展
高新技术	一般	一般	劣势	薄弱（高新技术产业基本处于空白）	补充	伺机发展
科教研发	重要（科教研发是人才培养、青年创业重要空间）	较好（扶持科教研发的诸多政策）	一般	较好（拥有4个国家重点实验室）	提升	重点发展
中医保健	重要（粤澳产业合作重点）	优势（国家扶持，澳门特批中药审批权下放）	优势（区域特色品牌）	较好（具备一定发展基础和名望）	承接	重点发展

业、交通设施、公共服务和民生保障等方面进行充分对接，以尊重差异、包容共存思路进行技术创新探索，建立起地方特色、弹性兼容的空间规划标准（表4）。例如：在用地性质上，根据港澳标准强化土地混合使用和容积率弹性控制，增

设战略留白用地；在学校、医院等公共服务配套设施标准设置上，参考港澳标准进行提升；在空间设计上，倡导引入港澳地区的城市记忆、空间特色和邻里文化，提升空间环境与设施服务品质，增强澳门居民的认同感、归属感。

表4 “衔接港澳、横琴特色”的空间规划标准探索方向

对接方面	标准探索内容
生态空间	城市公园—郊野公园一体公园体系、郊野公园规划管理
社区营造	小窄密路系统、优质滨水公共空间、垂直邻里中心、无障碍设计、街道界面活力
设施配套	港澳标准的公共服务配套、国际学校、医院、文化设施配建要求
城市运营	混合用地开发、地下空间开发、二层连廊建设、枢纽站点立体垂直混合开发
交通系统	便捷的地铁和巴士线路

5 结束语

本文基于尺度重构理论构建了尺度重构对空间影响的分析框架，从领域空间、制度建构、治理结构多维度入手，分析不同阶段尺度重构对空间的影响，总结“尺度陷阱”带来的空间问题，并提出了空间规划应对策略，以期如何将尺度重构理论应用到实证案例以及规划研究中提供可借鉴的经验。

横琴作为大湾区巨型都市网络中嵌入式特殊政策区的代表，其空间演化实质是通过尺度重构的渐进式调整及治理机制的优化来实现国家战略意图。在横琴新区建设时期，尺度重构的多维度相对混乱，存在领域空间模糊化、制度空间配置失衡及治理机制失效等问题。横琴粤澳深度合作区设立后，对领域空间、制度空间配置、治理结构进行了系统调整，尝试修正多维度不协同以及“尺度陷阱”问题，以更好地落实国家战略意图。横琴粤澳深度合作区规划应当坚持制度设计的初心，坚守促进澳门经济适度多元化以及深化粤澳合作的目标，创新“衔接港澳、横琴特色”的空间规划标准，探索建设跨境共享的优质生活与就业场景，使横琴粤澳深度合作区逐步向多元包容的“社会特区”演进。

需要说明的是，横琴粤澳深度合作区作为国内为数不多的跨境制度创新高地，其发展演变必然伴随着制度政策、开发建设、治理机制等方面的先行试验与调整优化。横琴粤澳深度合作区正在

由制度设计迈向建设实施，尺度重构以及空间演进仍有待持续跟踪观察与研究。

[注 释]

- ① 11 条措施包括：落实“澳门优先”原则；设立专门机构提升服务；加快粤澳合作产业园建设；加强用地支持；提高工商服务质量；加强金融支持；加大财税支持；加强对澳基础设施对接；推进通关便利化；加强市场环节合作；健全沟通机制。

[参考文献]

[1] 方煜, 石爱华, 孙文勇, 等. 粤港澳大湾区多维空间特征与融合发展策略[J]. 城市规划学刊, 2022(4): 78-86.
[2] 刘毅, 王云, 杨宇, 等. 粤港澳大湾区区域一体化及其互动关系[J]. 地理学报, 2019(12): 2455-2466.
[3] 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组[J]. 热带地理, 2019(5): 635-646.
[4] 周子航, 施德浩, 王雨. 港深协同发展: 香港北部都会区与前海合作区的跨界治理: 基于新国家空间理论的考察[J]. 城市发展研究, 2022(10): 1-11.
[5] 王世福, 练东鑫, 邓昭华, 等. 粤港澳大湾区跨界合作区规划策略与协同治理探索: 以广州南沙新区为例[J]. 规划师, 2023(3): 101-108.
[6] BRENNER N. Urban governance and the production of new state spaces in western europe, 1960-2000[J]. Review of International Political Economy, 2004(3): 447-488.
[7] 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(1): 100-108.

[8] 殷洁, 罗小龙, 肖菲. 国家级新区的空间生产与治理尺度建构[J]. 人文地理, 2018(3): 89-96.
[9] 王璇, 邹艳丽. 国家级新区尺度政治建构的内在逻辑解析[J]. 国际城市规划, 2021(2): 32-39.
[10] 晁恒, 马学广, 李贵才. 尺度重构视角下国家战略区域的空间生产策略: 基于国家级新区的探讨[J]. 经济地理, 2015(5): 1-8.
[11] 杨凌凡, 罗小龙, 唐蜜, 等. 尺度重构视角下开发区整合转型机制研究: 以江苏省为例[J]. 经济地理, 2022(6): 33-44.
[12] 王淳. 同城化: 关于澳门与横琴的一种城市规划思考[J]. 城市规划, 2014(增刊 1): 43-48.
[13] 吴军, 叶颖, 陈嘉平. 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[J]. 热带地理, 2021(4): 723-733.
[14] 王博祎, 李郁. 深港边界地区的尺度重组研究: 以前海地区为例[J]. 人文地理, 2016(3): 88-93.
[15] 刘云刚, 张吉星, 王丰龙. 粤港澳大湾区协同发展中的尺度陷阱[J]. 地理科学进展, 2022(9): 1677-1687.
[16] 张艺帅, 黄建中, 王启轩, 等. “尺度重组”与“元治理”视角下我国都市圈治理模式的建构思路研究[J]. 规划师, 2023(4): 19-27.
[17] 尹稚, 尚嫣然, 崔音, 等. 现代都市圈规划理论框架体系与实践研究[J]. 规划师, 2023(4): 5-10.
[18] HOWITT R. Scale and the other: levinas and geography[J]. Geoforum, 2002(3): 299-313.

[收稿日期] 2024-01-22