

东莞样本：全球城市区域腹地城市的发展挑战与地方响应*

黄哲 钟卓乾 袁奇峰 班鹏飞

提 要 进入21世纪以来,新的全球城市区域如粤港澳大湾区兴起,对其发展机制的研究已成为城市和区域研究的最新热点。已有研究多聚焦于此类区域中的全球城市,对其腹地城市的关注不够。为完善全球城市区域的整体分析框架,以粤港澳大湾区为例,研究新兴全球城市区域的腹地城市演进,解析其发展动力机制。对东莞的实证表明:一方面,全球城市香港和区域中心城市深圳在东莞发展为世界工厂的过程中发挥着重要作用;另一方面,腹地城市东莞面临着跨界地区治理、市域统筹发展和产业结构锁定等三方面挑战。在此认知基础上,从区域统筹、尺度重构和创新转型等三个层面进一步阐述了东莞在区域功能网络中主动重构其竞争优势的地方响应。

关键词 全球城市区域; 粤港澳大湾区; 腹地城市; 治理挑战; 地方响应; 东莞

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202103006
文章编号 1000-3363(2021)03-0036-08

作者简介

黄哲,中山大学地理科学与规划学院,博士研究生,21869379@qq.com

钟卓乾,华南理工大学建筑学院,硕士研究生

袁奇峰,华南理工大学建筑学院,亚热带建筑科学国家重点实验室,教授,博导,中国城市规划学会常务理事,通讯作者,qfy510060@163.com

班鹏飞,中山大学地理科学与规划学院,博士研究生

Challenges and Local Responses of the Hinterland City in China's Global City regions: A case study of Dongguan

HUANG Zhe, ZHONG Zhuoqian, YUAN Qifeng, BAN Pengfei

Abstract: Since the beginning of the 21st century, new global city-regions such as Guangdong-HongKong-Macao Great Bay Area have sprung up, and researches on their development mechanism have gained currency. Most of the existing researches focus on the global cities, and attention to the hinterland cities is insufficient, therefore, it is exigent to summarize the relevant theories. In order to improve the overall analysis framework of Global City-region, this paper takes "Guangdong-HongKong-Macao Great Bay Area" as an example to examine the evolution of hinterland cities in the emerging Global City-regions and analyzes its development dynamics. The empirical study of Dongguan shows that the global city of Hong Kong and the regional center city of Shenzhen play important roles in the process of turning the region into a world factory. Dongguan as a hinterland city is facing three challenges, including the governance of cross-border regions, integrated development of the city region, and lock-in of the existing industrial structure. From the three aspects of inter-regional coordinated development, rescaling, and innovation transformation, this paper further elaborates on Dongguan's responses in order to proactively rebuild its competitive advantage in the regional network.

Keywords: global city-regions; Guangdong-HongKong-Macao Great Bay Area; hinterland city; governance challenges; local responses; Dongguan

1960年代以来,信息技术革命和经济全球化的影响席卷全世界,彻底变革了全球经济体系的生产组织方式(Dicken P, 2007),深刻重塑了全球的城市地理空间格局。具有全球性支配力的全球城市与其腹地联系紧密,形成所谓“全球城市区域”(global city-regions)或巨型城市区域(mega-city region),受到学界广泛关注(Scott A J, 2001; Hall P, 2001; 吴良镛, 2003; 于涛方, 吴志强, 2006; 顾朝林, 2009; 李郁, 等, 2018)。研究表明,全球城市区域的视角可以准确描述城市区域(city regions)如何在全球化与本地化的互动中形成全新的区域空间格局(罗震东, 等, 2009)。长期以来,国家一直把珠三角、长三角、京津冀等城市区域作为最重要的区域经济政策单元。以建设具有全球竞争力的全球城市区域为目标,各地区相继推出了新一轮的区域一体化发展规划,如《京津冀协同发展规划纲要》(2015)、《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》(2019)、《粤港澳大湾区发展规划纲要》(2019)等。以往的理论研究和规划实践对全球城市区域中全球城市或核心城市关注较多(赵民, 等, 2014; 屠启宇, 2018; 郑德高, 等, 2017);对其腹地城市的研究有所欠缺(魏也华, 等, 2005; 武前

*国家自然科学基金“基于创新网络演化视角的城市创新空间绩效评估与规划技术研究——以珠江三角洲创新型科技园区为例”(项目编号: 51878284)资助

波,等,2016)。因此,有必要对全球城市区域中腹地城市面临的发展挑战及应对策略进行系统深入分析和归纳,以丰富全球城市区域相关研究。

1 研究问题的提出

全球城市区域是大都市带和城市群在经济全球化的影响下,因地域分工网络演化带来的结果(顾朝林,2011)。以全球生产网络(GPN)和全球价值链为组织线索(Gereffi G, 2014; Yeung H W, 2009),全球地域空间秩序发生了激烈重构:在全球层面,受顶端全球城市(global city)的支配,世界形成了日益紧密的国际劳动地域分工和核心-边缘的全球城市网络体系(Friedmann J, 1995; Sassen S, 2001);在地方层面,城市群为了应对全球竞争压力,通过一系列复杂的权力、关系和制度的尺度重组(rescaling),完成全球城市及其腹地城市的分工网络转型和重构,进而形成了全球城市区域这一全新的经济地理秩序(Swyngedouw E, 2000; Brenner N, 1999)。

全球城市区域的功能空间网络形态随全球化进程深入而不断迭代。在全球城市区域发育初期,跨国公司主导下的全球城市区域是以全球城市为核心、以乡、镇甚至村等为基本功能单元的扁平化网络。最典型的例子是珠三角地区的各个乡镇在改革开放后分别与全球城市香港所形成的紧密联系的前店后厂分工格局,而彼此之间协作却相对较弱(许学强,等,2009)。当全球化进入2.0时代,信息技术的发展和知识创新的兴起剧烈地改变了全球城市分工网络的组织方式(屠启宇,2018)。全球城市以外,基于新经济要素高强度集聚的新区域中心城市迅速崛起——区域空间结构呈现多中心化网络化的趋势。与此同时,在Manuel Castells所述流空间(space of flows)的扩展和传递下,全球城市区域内部迭代出一系列超越城镇边界、专精化分工的功能区块网络,也即功能性城市区域(functional urban regions, FURs)网络(Hall P, 2009)。

对全球城市区域的腹地城市而言,这是机遇与挑战并存的发展阶段。一方面,腹地城市通过特定的FURs(或功能区

与全球城市、区域中心城市进行协作分工,接入全球网络并获得了地方产业升级的机会(魏也华,等,2005;李健,2012)。但另一方面,全球城市或区域中心城市因对国家经济命脉举足轻重而获得了上级政府更多自上而下的资源和政策倾斜,对区域要素虹吸效应明显;在与其构建地域分工网络时,腹地城市的话语权和自主性往往较小,在重大设施布局和资源空间配置上或主动或被动依从于全球城市或区域中心城市。腹地城市在产业分工上容易被锁定(lock-in)在价值链的低端环节,经济韧性较弱(武前波,等,2016;陈作任,等,2018)。同时,“多中心+网络”的地域分工格局进一步变得复杂,由纵向绝对从属于全球城市的支配控制、横向扁平化的零和博弈,转变为全球城市、次级核心城市与腹地城市各自的功能性城市区域、功能区之间层级化、网络化并存的多样竞合关系网络(屠启宇,2018)。要素流成为了空间组织骨架,腹地城市内部空间剧烈重构,城市间的交界地区成为了建设开发的热点。腹地城市被分解为若干个紧紧镶嵌于区域分工网络的功能性城市区域。这些功能性城市区域作为腹地城市参与到全球城市区域竞合网络乃至世界体系的基本空间单元,往往突破了行政管理边界的限制,为空间治理带来巨大挑战。

本文将结合已有研究,回顾粤港澳大湾区全球城市区域的演进过程,利用百度慧眼的OD(origin-destination)数据重点刻画在深圳区域中心城市崛起后的区域空间格局,分析新的区域中心城市崛起对腹地城市带来的机遇与挑战;在此基础上,进一步以东莞为样本,分析其在地域分工网络演进中的功能定位转变和空间重构过程,审视全球城市区域中腹地城市所面临的发展挑战及其响应策略。

2 粤港澳大湾区:演进中的全球城市区域

以香港、澳门以及珠江三角洲地区为基底的粤港澳大湾区是我国最重要的经济区之一,包括香港特别行政区、澳门特别行政区和广东省广州市、深圳市、佛山市、东莞市等9个城市,面积5.6万

km²①。2019年末,粤港澳大湾区总人口已超过7200万人,经济总量达11.59万亿元人民币。

改革开放初期,湾区内部的珠江三角洲凭借毗邻全球城市香港的优势,利用“三来一补”吸引了港澳台乃至全球的大量资本。至1990年,以外资和民营经济为主体、以集群经济为特征的区域发展格局全面成型(袁奇峰,2017)。从发动层级来看,这一阶段的区域发展具有显著的自下而上特点。

进入21世纪,经济全球化影响的日渐深入和中国经济体制的全面开放使得珠三角区域发展进入新的发展阶段。除区域中心城市外,各级村镇与香港、澳门以前店后厂方式紧密联系,以专业镇为核心的城镇群蓬勃发展,呈现出扁平化、网络化的都市连绵区形态(许学强,等,2009;袁奇峰,2017)。

2008年的全球经济危机后,中国把治理的核心尺度单元从单个城市转向了城市区域(city-region)(Wu F, 2003;刘超群,等,2010)。全球城市区域的制度安排应运而生:《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020年)》《珠江三角洲全域空间规划(2015—2020年)》《粤港澳大湾区发展规划纲要》陆续颁布,香港、澳门被正式纳入全球城市区域统筹治理范畴。建设粤港澳大湾区全球城市区域成为从国家到地方层面的共同战略愿景。通过“产业转移园”“都市圈”和“同城化合作区”等一系列区域协同发展制度安排和城际轨道、枢纽机场等区域重大基础布局落地,区域一体化的进程显著加快,空间流的集聚尺度和组织方式也被极大改变(赵嘉新,2007;刘超群,等,2010;袁奇峰,等,2019;张衍春,等,2020)。粤港澳大湾区全球城市区域的构造是一种具有尺度上升(scaling-up)特征的治理手段。作为全球城市或国家中心城市的港、澳、广、深拥有更大的主导权,而其余腹地城市在发展自主性上面临更多的治理挑战。以城际轨道建设为例,未来湾区内部的城轨建设将由广深两市国企牵头,按照广、深都市圈建设进展推动,东莞等腹地城市对其城轨线网的空间布局和建设时序的话语权不大(图1)②。为响应全球城市区域的演进与重构,东莞、

佛山等位于广、深都市圈核心范围内的腹地城市，以同城化为目标，积极对接区域重大基础设施的落地，力求更深度融入都市圈分工网络；并且通过制度安排积极创造新的空间单元，以成为广、深要素流外溢和再集聚的首选之地。

3 东莞样本：全球城市区域腹地城市的发展挑战与地方响应

以外向型经济主导为特征“东莞模式”与“顺德模式”“中山模式”和“南海模式”并称为珠江三角洲最具有代表性的四种发展模式之一（许学强，等，2009）。当粤港澳大湾区进入全球城市区域的发展阶段，特别在深圳区域中心城市崛起之后，东莞既抓住了巨大的发展机遇又面临着巨大的治理困境。从一开始在区域功能结构网络中“被动锁定”到通过区域统筹、尺度重构和创新转型三个层面“主动建构”区域竞争优势——东莞作为典型代表充分反映了腹地城市对全球城市区域发展挑战的响应思路。

3.1 东莞世界工厂的形成与演变

以外资利用为核心的三来一补奠定了东莞外源型经济的发展基础。1978年，东莞成为全国开展三来一补的试点。依托毗邻港澳的地理区位和海外华侨社会网络，大量外资经由香港进入东莞。东莞的各个乡镇与香港形成了前店后厂合作模式，以计算机、通讯设备为代表的产品出口到世界各国，成为名副其实的世界工厂。外向型经济使东莞形成了众多以村镇为基本单元的地方产业集群，再经由香港嵌入到生产价值链网络和全球城市体系之中（童昕，等，2003）。

2008年全球经济危机使得海外需求严重萎缩，而国内增值税改革使得三来一补企业退税等政策红利消失，东莞的外资驱动型经济面临巨大转型压力。2012年东莞市成为全国加工贸易转型升级的首批试点城市。至2013年，全市超过60%的三来一补企业实现了车间向法人企业的转变。

与此同时，区域中心城市深圳的崛起和产业外溢成为了东莞新的发展动力，“深圳研发东莞制造”的区域分工模式逐步形成。随着全球化的日益深入，地位



图1 粤港澳大湾区城际铁路建设规划示意图

Fig.1 Schematic diagram of intercity railway planning in Guangdong-Hong Kong-Macao Great Bay Area

资料来源：作者自绘。

仅次于全球城市的次级大城市往往能快速发展成为新的区域枢纽城市和国际分工网络的重要节点（魏也华，等，2005；武前波，等，2016）。近年来，深圳在全球创新价值链迅速崛起，成为粤港澳大湾区除全球城市香港以外最重要的区域要素流组织枢纽。但由于土地资源的严重不足和高地价的挤出效应，深圳高新技术产业正加速向周边城市溢出。东莞的经济地理格局被深圳的产业外溢和创新辐射深刻重塑。因濒临深圳的交通区位和雄厚的产业基础，东莞成为了深圳企业外迁的首选之地，其中华为、中兴、比亚迪等先进制造企业的主要产业链条迁入了东莞^③。凭借深圳的产业转移，东莞GDP总量保持高速增长，即将成为广东省第四个GDP破万亿的城市。

3.2 被动锁定：东莞的治理挑战

全球城市区域中腹地城市在新兴中心城市的崛起中往往比较容易捕捉到新的区域经济发展机会，然而在重塑产业体系结构和功能空间结构的过程中却容易被动锁定于全球价值链的低端环节（尹贻梅，等，2012；陈作任，等，2018）。在面对深圳大量涌入的各类要素流时，东莞一开始是以被俘获的方式被动锁定在区域功能网络当中——南部临深各镇普遍繁荣，经济热度、人口集聚呈现明显的“南高北低”格局（图2，

3）——这与东莞市政府以中心城区为发展引擎强心育极的战略目标并不相符（袁奇峰，等，2020）。

在流空间（space of flows）的扩展和传递下，要素聚集的空间尺度发生改变，城镇间的关系被重构、城市的边界变得模糊。笔者利用ARCGIS软件对2019年1月11日、3月9日和8月6日共3天东莞、深圳的百度慧眼OD数据进行分析，识别出深、莞城市区域内部各个主要的功能性城市区域（FURs），并以其与大湾区全部城市的通勤总量为标准，将其划分为若干等级^⑤。可以看出，深、莞城市区域空间结构正被重构为一系列基于生产要素流动和经济活动集聚而相互关联的功能性城市区域（图4）。其中，深圳南山中心、福田-罗湖中心、宝安中心和龙华中心片区成为对莞深要素流动网络具有巨大控制力的区域中心节点；诸如东莞中心城区等片区也因其大量的要素流动而成为第二等级的功能节点；而虎门-长安、光明科学城、塘厦南-凤岗片区等莞、深边界地区的功能区块则构成了第三级节点。值得注意的是，莞、深边界地区的功能区块已经突破了行政边界，发展为在地理空间上高度连绵的一体化地区。

此外，笔者从上述数据中提取莞、深两市之间的通勤数据，计算出各功能区块之间的人流通勤量，并以各功能区

块人流通勤的地均量表征各个功能区块在莞、深通勤网络中的地位^⑥。可以发现,位于莞、深边界地区的虎门—长安片区和沙井—松岗片区,塘厦南—凤岗片区和大运新城、平湖片区之间存在大量的跨城通勤,地均OD通勤强度为莞、深城市区域之最。这充分说明了莞、深之间的行政边界被剧烈的人员流动突破,边界地区成为了莞、深跨城通勤最活跃的热点地区(图5)。因此,东莞不可避免地面临来自多方面的治理挑战。

3.2.1 跨界地区的治理挑战

深、莞两市跨界地区形成了一系列紧密联系的功能性城市区域网络,东莞南部临深片区成为各种要素流集聚的热点地区。一方面,行政边界被频繁流动的人流和生产要素流穿透。据百度慧眼数据估计,居住在深圳工作在东莞约有15.7万人,而居住在东莞工作在深圳约15.4万人。深、莞一体化在市场的自发作用下大大加快。繁忙的跨界要素流为两市跨界地区治理带来了严峻的挑战,如每日的通勤交通对高速公路系统形成巨大的压力、东莞各镇在与深圳协调“候鸟”人群公共服务和跨界基础设施建设时由于层级不对等而难以开展。另一方面,在地域分工网络再组织上,深圳毗邻东莞的龙岗区、宝安区、龙华区和光明区在财政投入和公共服务上有更大的优势^⑦,更容易在价值链分工网络中占据高层级,对区域高端生产要素产生虹吸效应。而东莞临深各镇则更容易被锁定在价值链的低端环节。

3.2.2 市域统筹的发展挑战

作为不设市辖区(县)的地级市,东莞市长期以来形成了市——镇(街)两级的分权管治结构。在“三来一补”时代,东莞的发展动力主要来自于各个镇街的自主招商和自行配套,因而形成了市政府专注于中心城区的建设扩容,镇(街)自下而上各自独立发展的格局。在2000年中国加入WTO后,为了吸引对环境要求更高的外资企业,东莞市提出打造全新的重大产业平台。然而在原有高度分权的治理结构下,市政府最终只能避开各镇街的核心发展区,在各个镇(街)之间的边缘地带打造松山湖高新技术开发区(2001年)、生态园(2006

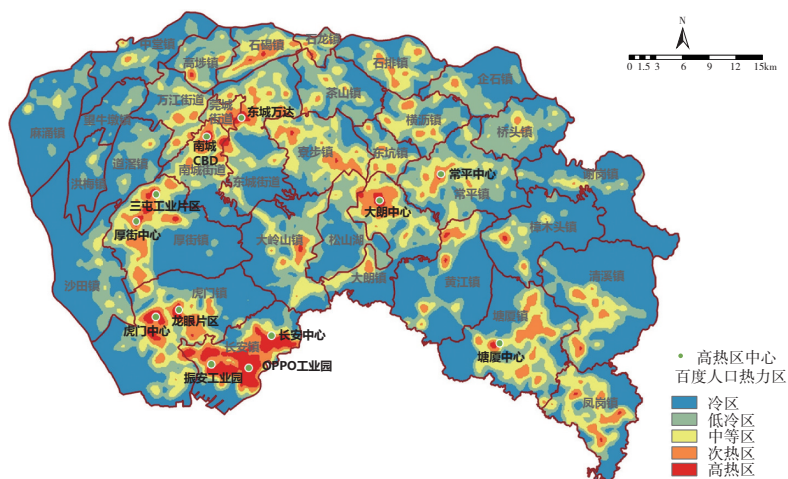


图2 2019年5月25日东莞市人口热力分布图^④

Fig.2 Population heat map of Dongguan on May 25, 2019

资料来源:作者自绘。

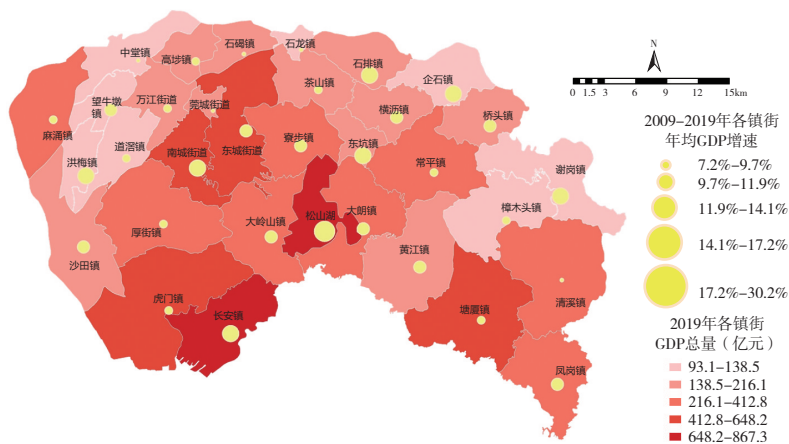


图3 东莞各镇街近十年GDP增长率和GDP总量

Fig.3 GDP growth rate and total GDP of towns in Dongguan in the past 10 years

资料来源:作者自绘。

年)、东部工业园(2007年)等重大产业平台,但效果并不尽如人意。2008年之后,随着区域一体化加深,“深圳架构设计+东莞生产组装”的新地域分工模式逐步成型,东莞市域空间组织发生重构。如传统的前店-后厂模式式微,中心城区——中心镇——一般镇的城镇体系结构逐步弱化,厚街、寮步、常平等传统生产服务中心地位更是快速下沉;中心城区依托新开通的地铁二号线迅速拉开发展框架,并把周边厚街镇的会展中心片区、石龙镇高铁站片区和寮步镇北部纳入了核心腹地范围;松山湖为承接深圳产业外溢多次扩容。总而言之,镇不再是生产要素集聚的基本尺度单元,突破镇级行政边界的功能性城市区域(FURs)网络结构体系正在逐步形成。

面对功能空间组织重构所带来的日益复杂的协调统筹问题,原有市——镇(街)两级高度分权的治理结构更显得力不从心,市域统筹困难重重(袁奇峰,等,2020)。

3.2.3 产业结构的锁定挑战

在前店-后厂外向型经济时代,东莞吸引了大量跨国资本投资和产能转移,直接嵌入到世界产业分工网络当中,由此发育出饮誉全球的、多样化专业镇经济(童昕,等,2003)。然而,随着深圳电子信息产业外溢加速对传统产业产生了挤出效应,东莞产业结构愈加趋于单一化。据统计,东莞电子信息产业占工业增加值比重从2008年的26.49%上升到2018年的35.2%。产业结构持续单一化降低了经济风险抵御能力和经济韧性,

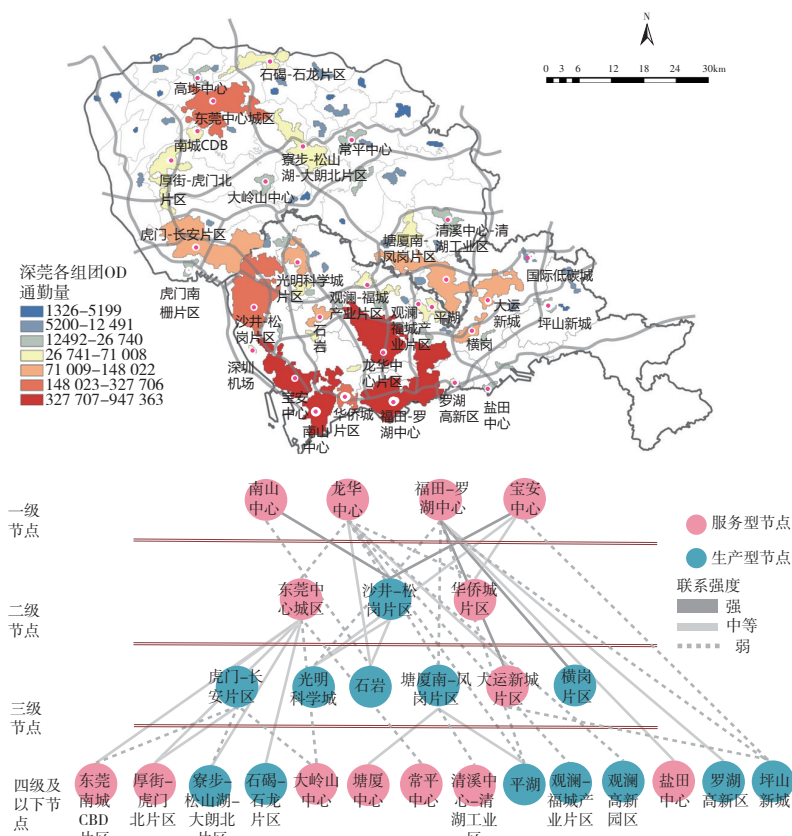


图4 功能性城市区域识别边界和等级划分

Fig.4 Boundary identification and classification of FURs

资料来源：作者自绘。

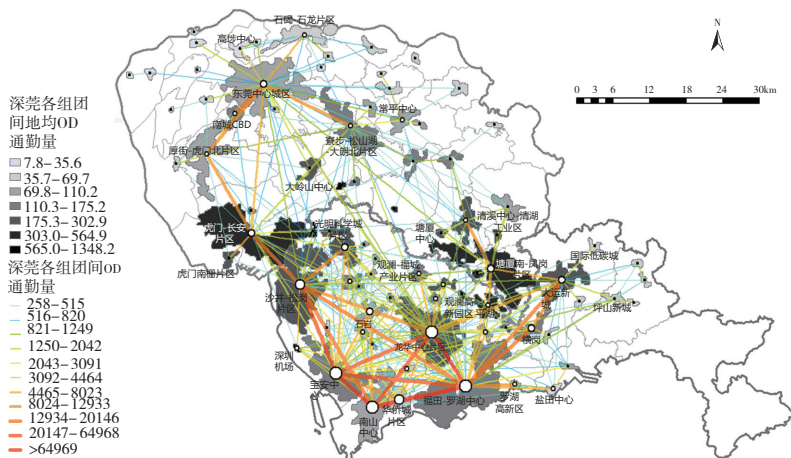


图5 莞深联系中功能性城市区域流量与等级划分

Fig.5 Flows and classification of FURs in the connection between Dongguan and Shenzhen

资料来源：作者自绘。

容易造成产业链的消极“锁定”(杜志威, 等, 2019)。同时, 由于地理的临近, 深圳的企业更倾向于把总部和研发中心留在深圳, 而仅仅把产业链底端的制造环节放在东莞。然而, 东莞并不是深圳辐射和外溢的唯一选择。深圳周边的惠州、河源等城市, 甚至是凭借深中

通道相连、位于珠三角西岸的中山, 都成为了深圳要素外溢的目的地。东莞通过深圳持续的“外溢”实现产业结构升级的动力难以持续。

3.3 主动建构：东莞的响应战略

在中国特色的发展模式里, 各级政

府作为经济活动的重要参与主体往往积极追求地方经济的快速发展, 并通过制度安排对城市结构和城市空间重构产生深刻影响(买静, 等, 2013)。在全球城市区域阶段, 为了打破被动锁定所带来的治理挑战, 东莞政府从区域统筹、尺度重构和创新转型三个层面等方面做出了积极的响应策略, 力图通过“主动建构”的制度安排确立在区域功能网络中的竞争优势(图6)。

3.3.1 区域统筹

东莞通过主动对接跨界地区重大基础设施、共建重大产业协同平台、常态化跨界治理, 积极响应区域发展的挑战。东莞积极对接深圳城市交通网络向跨界地区的延伸落地, 包括深圳10号线东延至东莞凤岗、深圳11号线北延至东莞长安、深圳22号线北延至东莞塘厦等跨市城市轨道交通项目和交替穿越深、莞两市多个地区的深圳外环高速。根据《粤港澳大湾区综合性国家科学中心先行启动建设方案》, 在两市接壤的松山湖和光明科学城, 东莞以位于松山湖科学城、中国迄今最大的国家重大科技基础设施——中国散裂中子源(CSNS)为核心, 与深圳光明科学城共建环巍峨山大科学装置集聚区, 携手打造综合性国家科学中心。针对跨界地区的城市治理, 2021年东莞市提出推动南部各镇深度融合深圳, 并针对社保同城化互认、道路系统对接、联合环境治理等方面提出构筑常态化的跨区域联动协调机制。

3.3.2 尺度重构

曾经充分激励自下而上发展意愿的市——镇(街)两级的分权管治结构已逐渐不适应全球城市区域时代东莞的发展需求。要素集聚和空间结构的重构推动着政府再尺度化(state rescaling)和管治空间单元再造(Brenner N, 1999; 张京祥, 2013)。以松山湖科技产业园区、东部工业园、生态园产业区为代表, 东莞开展了第一轮突破镇级边界的管治空间单元再造行动^⑦。但由于没有相应的政府治理架构调整作为支撑, 园区难以统筹发展。为了应对日益复杂的协调统筹问题, 东莞市政府分别于2011年对市属松山湖、虎门港区、生态园区和2017年对新设立的滨海湾新区、东莞港区进行产业、环保、农业等方面的针对性放

权。2019年东莞市政府以松山湖高新技术产业开发区（生态园）及周边九镇、水乡地区五镇为试点设置镇级以上正式的行政管理机构——功能区管委会，下设经济发展、规划建设、自然资源等8个副处级部门（图7）。与此相应的管治空间单元也进行了持续的调整。以松山湖为例，2004年松山湖科技产业园区设立时面积仅72km²；2014年，生态园纳入松山湖统筹管理，统筹范围扩容至103km²；2017年石龙、寮步、大岭山等周边六镇及中子科学城纳入松山湖联动发展范围，统筹范围扩至529km²；东坑、企石、横沥三镇也被纳入到联动发展范围，最终形成656km²的松山湖功能区1（高新区）+9（镇）发展格局（图8）。

3.3.3 创新转型

面对低地价、低人工的成本优势逐渐消失的困境，东莞力图以创新转型为导向，以重大平台、重点项目和龙头企业为资源重点投放对象，推动产业结构升级。2012年东莞市政府开启了“重大项目、重大产业集聚区、重大科技专项”（下简称“三重”）项目的建设。政府对“三重”项目在土地资源落实、行政审批效率和基础设施配套等方面提供保障。如制订“全市年度用地指标的70%用于满足市重大项目的需求”等扶持政策^⑧；被列入“倍增计划”的龙头企业在增资扩产、技术升级时优先获得土地的供给^⑨。松山湖国家级高新技术产业开发区等一批重大产业发展平台升级显著提速，为东莞迎来新的产业周期奠定基础。据统计，2009—2018年东莞新增建设用地投放给以引领创新为发展目标的松山湖片区达到了48.9km²（占总量的34%）、滨海湾片区33.5km²（占总量的23%）。东莞围绕这些科学城、高科技园区形成了新的功能性城市区域和经济发展的核心引擎，试图在未来占据价值链的最高区段——这是地方镶嵌于全球生产网络的最佳载体选择（李健，2012）。

4 结论与讨论

全球城市区域的分析框架为理解城市群在经济全球化影响下地域分工网络和空间结构演化提供了非常有洞见的理论视角（顾朝林，2011）。以全球城市区

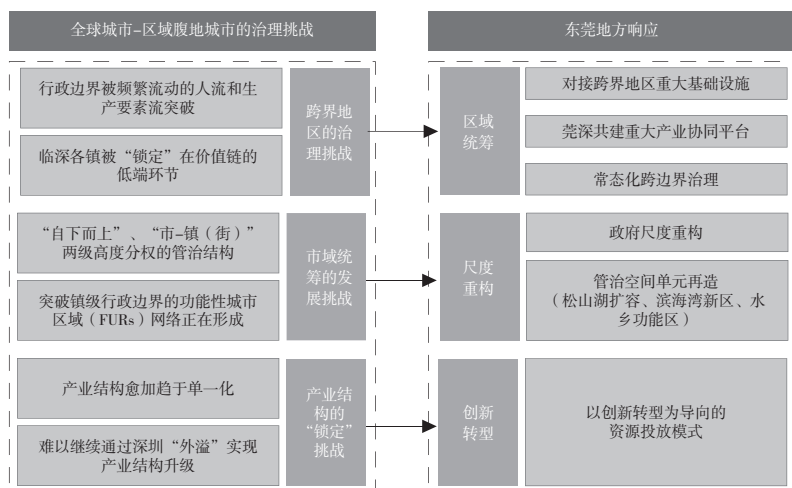


图6 全球城市区域中东莞面临的挑战与地方响应

Fig.6 Challenges and local responses of Dongguan in a global city region

资料来源：作者自绘。

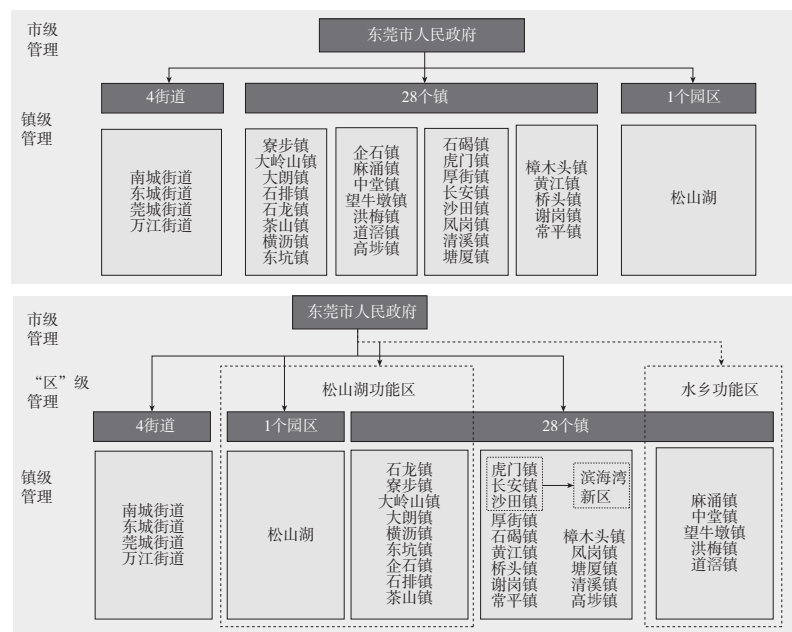


图7 东莞政府尺度重构（重构前、后）

Fig.7 Rescaling of Dongguan government (before and after)

资料来源：东莞市城建规划设计院，等，2020。

域为核心尺度参与全球竞争已成为中央和地方政府的共同愿景和治理策略（张京祥，2013）。

本文认为，在粤港澳大湾区全球城市区域的形成过程中，通过区域巨型基础设施布局、政策空间单元再造等策略，区域治理的尺度不断上移（upscaling）。因而深圳在崛起为区域中心城市后，获得了更大的区域要素流组织主导权，周边的腹地城市则往往陷于被动锁定。东莞市位于全球城市香港和区域中心城市深圳的核心腹地，在以流空间为结构组

织逻辑的全球城市区域阶段，行政边界被弱化，深、莞边界地区成为发展热点，跨界治理面临重大挑战。中心城区——中心镇——一般镇结构体系逐步被跨行政边界的功能性城市区域（FURs）网络体系所代替，市——镇两级高度分权的治理框架在市域统筹时往往力不从心。深圳产业的外溢与替代使东莞产业结构日益单一化，经济韧性变弱，价值链面临被低端“锁定”的风险。对区域发展态势的激烈演变，东莞采取了积极的响应策略，包括主动对接区域重大设施建

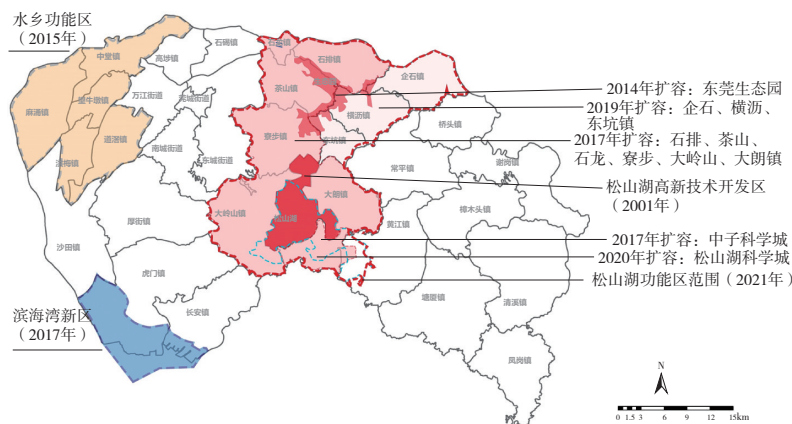


图8 政府尺度重构下的管治空间单元再造

Fig.8 Units restructuring of governance space in the rescaling of Dongguan government

资料来源：作者自绘。

设、共建重大区域协同发展平台和常态化跨界地区治理以实现区域统筹发展；通过政府尺度重构和管治空间单元再造调整治理结构关系强化市域发展的统筹力度；通过以创新转型为导向的资源投放策略推动产业转型升级。

如何使地方响应变得有效是值得讨论的话题。如松山湖功能区扩容至“1+9”范围后在资源配置、设施布局和社会管理等统筹发展方面变得低效。在应对区域发展被结构化的困境方面，东莞不能仅以深圳为区域统筹对象，应以更开放的空间结构融入大湾区全球城市区域。保持创新源头和产业结构多样性能有效提升城市应对经济波动的能力（杜志威，等，2019），是东莞增强经济韧性的必然选择，这在中美贸易冲突加剧的后疫情时代尤显重要。

注释

- ① 《粤港澳大湾区发展规划纲要》。http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5370836.htm
- ② 根据《广东省人民政府关于加快推进粤港澳大湾区城际铁路建设有关工作的会议纪要》(2021年)要求,新建城际铁路的建设模式从由省铁投集团统筹改为由广、深两市国有企业牵头会同沿线各市筹措资金,并按照广、深都市圈建设进展推动。
- ③ 根据深圳市政府向人大提交的《深圳市2018年中小企业发展情况报告》。
- ④ 百度人口热力数据基础是百度地图开放平台,数据包含日期、时间、经纬度和人口数量信息。本文采用2019年5月25日共68.1万条数据,对不同时间段的入口数量加总后进行核密度计算,进而识别东莞市域内

的人口集聚情况。

- ⑤ 百度慧眼出行OD数据主要内容包括广州、深圳、珠海、东莞、佛山、中山、江门、肇庆、惠州9个城市的出行起讫点、出行时间和出行人数,其基础是百度地图开放平台的海量位置数据。本文采用2019年1月11日,3月9日,8月6日三天的出行OD数据,包括5500余万次出行,共计6000余万人次出行总量。笔者利用ARCGIS软件对3d内涉及东莞、深圳两市的百度慧眼人流出行OD数据进行分析,对莞、深3d平均流量人数进行核密度分析,将核密度按自然断裂点法分为9级,选取前6级作为高值区,同时叠加局部空间自相关的局部G统计量(GeTiS-Ord Gi*)95%置信度以上的集聚区域,最终识别出人流高度聚集的FURs。在划分功能性城市区域等级时,笔者在识别出功能性城市区域空间边界后,在所有数据中筛选出起点或终点落在功能性城市区域范围内的通勤人数,计算各功能性城市区域3d平均联系总量,并据此采用自然间断法刻画出功能性城市区域的不同等级。
- ⑥ 利用上述百度慧眼出行OD数据计算莞深各功能性城市区域联系度,统计起点和终点均落在功能性城市区域内的通勤人数,计算其3d平均数后作为功能性城市区域之间的联系强度;同时计算各FURs的莞深跨城通勤人数(即起点在东莞、终点在深圳或起点在深圳、终点在东莞的出行人数)的地均值,以此划分各功能性城市区域的等级来表征其在莞深要素流动网络中的地位。
- ⑦ 松山湖高新技术产业开发区2001年11月经广东省人民政府批准设立,2010年9月经国务院批准为国家高新技术产业开发区。规划控制面积72km²;东部工业园:2002年东莞市政府牵头建设的现代制造业生态型产业示范园区,位于东莞东部常平、企石、桥头、横沥四镇的交汇处,园区规划总控制区面积74.43km²;东莞生态园:2006年,东莞市委、市政府整合东部快捷路沿线寮步镇、东坑镇、石排镇、茶山镇、企石镇、横沥镇等

六镇汇合处约31km²的土地进行园区开发建设。

- ⑧ <http://idg.timedg.com/p/20541807?page=2>
⑨ https://news.ycwb.com/2018-05/29/content_30020261.htm

参考文献 (References)

- [1] BRENNER N. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union[J]. Urban Studies, 1999, 36(3):431-451.
- [2] 陈作任,李邨.经济韧性视角下城镇产业演化的路径依赖与路径创造——基于东莞市樟木头、常平镇的对比分析[J].人文地理, 2018, 33(4): 113-120. (CHEN Zuoren, LI Xun. Path dependence and path creation of industrial evolution about towns from the perspective of economic resilience: based on the comparative analysis about Zhangmutou and Changping in Dongguan[J]. Human Geography, 2018, 33(4): 113-120.)
- [3] DICKEN P. Economic globalization: corporations [M]. Blackwell Publishing Ltd, 2007.
- [4] 东莞市城建规划设计院,广州市城市规划勘测设计研究院,东莞地理信息与规划编制研究中心. 东莞国土空间规划体系及传导机制研究[R]. 2020. (Dongguan Institute of Urban Planning and Design, Guangzhou Urban Planning and Design Survey Research Institute. Dongguan geographic information and urban planning research center[R]. 2020.)
- [5] 杜志威,金利霞,刘秋华. 产业多样化、创新与经济韧性——基于后危机时期珠三角的实证[J]. 热带地理, 2019, 39(2): 170-179. (DU Zhiwei, JIN Lixia, LIU Qiuhua. Industrial diversity, innovation, and economic resilience: empirical analysis of the Pearl River Delta in the post-financial crisis era [J]. Tropical Geography, 2019, 39 (2): 170-179.)
- [6] FRIEDMANN J. Where we stand: a decade of world city research[M] // KNOX P L, TAYLOR P J. World cities in a world system. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- [7] GEREFFI G. Global value chains in a post-Washington consensus world[J]. Review of International Political Economy, 2014, 21 (1):9-37.
- [8] 顾朝林. 巨型城市区域研究的沿革和新进展[J]. 城市问题, 2009(8):2-10. (GU Chaolin. New progresses of the studies on mega-city region[J]. Urban Problems, 2009(8):2-10.)
- [9] 顾朝林. 城市群研究进展与展望[J]. 地理研究, 2011, 30(5): 771-784. (GU Chaolin. Study on urban agglomeration: progress

- and prospects[J]. Geographical Research, 2011,30(5):771-784.)
- [10] HALL P. Global city-region in the 21st century[M]// SCOTT A. Global city-regions: trends, theory, policy. Oxford University Press, 2001.
- [11] HALL P. Looking backward, looking forward: the city region of the mid-21st century[J]. Regional Studies, 2009: 43(6):803-817.
- [12] 李健. 全球城市-区域的生产组织及其运行机制[J]. 地域研究与开发, 2012,31(6):1-6+27. (LI Jian. The organization of production and operation mechanism on global city-region: a case study on the Yangtze River Delta[J]. Areal Research and Development, 2012,31(6):1-6+27.)
- [13] 李邨, 周金苗, 黄耀福, 等. 从巨型城市区域视角审视粤港澳大湾区空间结构[J]. 地理科学进展, 2018, 37(12): 1609-1622. (LI Xun, ZHOU Jinmiao, HUANG Yaofu, et al. Understanding the Guangdong-Hong Kong-Macao greater bay area from the perspective of mega-city region[J]. Progress in Geography, 2018,37(12):1609-1622.)
- [14] 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[J]. 国际城市规划, 2010,25(2):31-38. (LIU Chaoqun, LI Zhigang, XU Jiang, et al. The restructuring of the city-regions in transitional Pearl River Delta: a case study of the construction of inter-jurisdictional infrastructures [J]. Urban Planning International, 2010,25(2):31-38.)
- [15] 罗震东, 张京祥. 全球城市区域视角下的长江三角洲演化特征与趋势[J]. 城市发展研究, 2009, 16(9): 65-72. (LUO Zhendong, ZHANG Jingxiang. The development characters and trends of Yangtze River Delta from the global city-regions perspective [J]. Urban Development Studies, 2009, 16(9):65-72.)
- [16] 买静, 张京祥. 地方政府企业化主导下的新城空间开发研究——基于常州市武进新城的实证[J]. 城市规划学刊, 2013(3):54-60. (MAI Jing, ZHANG Jingxiang. A research on new city spatial development led by local entrepreneurialism——the case of Wujin's new city district[J]. Urban Planning Forum, 2013(3):54-60.)
- [17] SASSEN S. The global city. New York, London, Tokyo[M]. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- [18] SCOTT A J. Global city-regions. trends, theory, policy[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [19] SWYNGEDOUW E. Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling [J]. Environment & Planning D Abstract, 2000, 18(1):63-76.
- [20] 童昕, 王绎慈. 全球商品链中的地方产业集群——以东莞的“商圈”现象为例[J]. 地域研究与开发, 2003(1):36-39+49. (TONG Xin, WANG Jici. Local clusters in global commodity chains —— cased by the "business circles" in Dongguan [J]. Areal Research and Development, 2003(1): 36-39+49.)
- [21] 屠启宇. 21世纪全球城市理论与实践的迭代[J]. 城市规划学刊, 2018(1):41-49. (TU Qiyu. On the evolution of global city theory and practices [J]. Urban Planning Forum, 2018(1):41-49.)
- [22] 魏也华, 吕拉昌, 冯雨锋. 国际城市区域中二级城市的功能——以波士顿为例[J]. 世界地理研究, 2005(2): 32-37. (WEI Yehua, LÜ Lachang, FENG Yufeng. Functions of the second-tier cities in global city regions: a case study of Boston[J]. World Regional Studies, 2005(2):32-37.)
- [23] WU F. The (post-) socialist entrepreneurial city as a state project: Shanghai's reglobalisation in question[J]. Urban Studies, 2003, 40(9): 1673-1698.
- [24] 武前波, 马海涛. 长三角全球城市区域二级城市的产业功能与发展战略[J]. 世界地理研究, 2016, 25(1): 104-114. (WU Qianbo, MA Haitao. Industrial functions and development strategy of the second-tier cities of global city-region in the Yangtze River Delta[J]. World Regional Studies, 2016, 25(1):104-114.)
- [25] 吴良镛. 城市地区理论与中国沿海城市密集地区发展[J]. 城市发展研究, 2003(2):3-9. (WU Liangyong. Urban regional theory and the development of the Chinese coastal area with densely-located cities[J]. Urban Studies, 2003(2):3-9.)
- [26] 许学强, 李邨. 改革开放30年珠江三角洲城镇化的回顾与展望[J]. 经济地理, 2009, 29(1): 13-18. (XU Xueqiang, LI Xun. Review and preview of the urbanization in Peral River Delta in the past 30 years of reform and opening up[J]. Economic Geography, 2009, 29(1):13-18.)
- [27] YEUNG H W. Regional development and the competitive dynamics of global production networks: an East Asian perspective[J]. Regional Studies, 2009, 43(3): 325-351.
- [28] 尹贻梅, 刘志高, 刘卫东. 路径依赖理论及其地方经济发展隐喻[J]. 地理研究, 2012, 31(5): 782-791. (YIN Yimei, LIU Zhigao, LIU Weidong. Path-dependence and its implication for regional development [J]. Geographical Research, 2012, 31(5): 782-791.)
- [29] 于涛方, 吴志强. “Global Region”结构与重构研究——以长三角地区为例[J]. 城市规划学刊, 2006(2):4-11. (YU Taofang, WU Zhiqiang. The structure and restructuring of global region: a case study of Yangtze Delta region in China[J]. Urban Planning Forum, 2006(2):4-11.)
- [30] 袁奇峰, 黄哲, 吴泉隆, 等. 从农业大县、世界工厂到湾区都市——东莞城市四十年[J]. 新建筑, 2020(2): 16-22. (YUAN Qifeng, HUANG Zhe, WU Quanlong, et al. From the agricultural county to the world factory and to the city of the Greater Bay Area : the forty years development of Dongguan city [J]. New Architecture, 2020(2):16-22.)
- [31] 袁奇峰, 李刚, 戚芳妮. 粤港澳大湾区中的广佛大都市区空间演化与重构[J]. 南方建筑, 2019(6):52-58. (YUAN Qifeng, LI Gang, QI Fangni. Spatial evolution and reconstruction of Guangzhou-Foshan metropolitans in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area[J]. South Architecture, 2019(6):52-58.)
- [32] 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. (ZHANG Jingxiang. Scale rescaling of regional governance: based on the analysis of the perspective of "national strategic regional planning" [J]. Urban Development Studies, 2013(5): 45-50.)
- [33] 张街春, 梁晓帆, 李志刚. “城市区域”主义下的中国区域治理模式重构——珠三角城际铁路的实证[J]. 地理研究, 2020, 39(3):483-494. (ZHANG Xianchun, LUAN Xiaofan, LI Zhigang. The restructuring of regional governance under the city regionalism of China: a case study of the Pearl River Delta inter-city railway[J]. Geographical Research, 2020, 39(3): 483-494.)
- [34] 赵嘉新. 异地拓展: 广东省产业转移工业园的发展实践与运作机制[J]. 规划师, 2007(10): 79-82. (ZHAO Jiaxin. Expansion in another place: the practice and operation of industry transposition in Guangdong[J]. Planners, 2007(10):79-82.)
- [35] 赵民, 李峰清, 徐素. 新时期上海建设“全球城市”的态势辨析与战略选择[J]. 城市规划学刊, 2014(4): 7-13. (ZHAO Min, LI Fengqing, XU Su. Global and local: Shanghai's role and development strategy in the new era[J]. Urban Planning Forum, 2014(4): 7-13.)
- [36] 郑德高, 马璇, 葛春晖, 等. 追求卓越的全球城市: 上海城市发展目标和战略路径研究[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 67-74. (ZHENG Degao, MA Xuan, GE Chunhui, et al. Striving for the excellent global city: a study on the primary objective and strategic path of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2017(S1):67-74.)

修回: 2021-05