

珠三角城市区域治理的尺度重构机制研究 ——基于产业合作项目与交通基础设施项目的比较

张衍春^{1,2}, 杨宇^{3,4,5}, 单卓然⁶, 林雄斌⁷, 牛方曲⁴

(1. 浙江大学公共管理学院, 杭州 310012; 2. 香港中文大学地理与资源管理学系, 中国香港 999077; 3. 粤港澳大湾区战略研究院, 广州 510070; 4. 中国科学院地理科学与资源研究所 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101; 5. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049; 6. 华中科技大学建筑与城市规划学院, 武汉 430074; 7. 宁波大学地理与空间信息技术系, 宁波 315211)

摘要: 珠三角作为中国东南沿海的巨型城市区域, 旨在构建跨越经济社会系统的多元协同的综合一体化地区。本文以深汕特别合作区与穗莞深城际铁路两个区域合作项目为例, 借鉴“新国家空间”理论, 基于区域治理所面临的经济困境与行政治理困境, 分析区域治理过程中的权力上移和下移, 即省市关系调整的弹性应对策略。研究发现: 区域产业合作项目中, 为克服城市间合作的制度化不足的行政治理困境, 省政府进行了包括资源注入、事权下放、去管制和扩大地方自主权的区域治理权力的尺度下移; 区域基础设施项目中, 为了解决省政府财权不足的行政治理困境, 省政府进行了水平权力重组以构建综合博弈体、强制性地方事权上收和以收权导向的行政奖励的区域治理权力的尺度上移。由此, 本文认为珠三角区域治理并非单向、机械的尺度建构过程, 而是区域项目建设导向下, 以修复行政治理困境为目标, 灵活多向的尺度重配过程。

关键词: 珠三角城市区域; 城市区域治理; 尺度重构; 省市关系

DOI: 10.11821/dljy020200517

1 引言

资本高速流动与再地化下, 城市区域治理逐渐成为全球地方重构的新趋势^[1,2]。全球城市网络中, 竞争主体已从单体城市转向“城市区域”(city-region)。分工有序、内部协同的城市区域成为推动国家经济发展、参与全球竞争的重要引擎。京津冀、长江三角洲和珠江三角洲(简称“珠三角”)的协同发展是当前引领中国城市群发展的国家级空间战略, 被赋予提升国家竞争力与平衡区域发展的双重战略要义^[3,4]。其中, 珠三角经济系统具有强异质性特征, 即各城市形成了独特的全球化与本地化路径, 并由强地方能动性且碎化的权力空间向一体化的方向发展。2019年《粤港澳大湾区发展规划纲要》的颁布, 不仅勾绘了珠三角发展的宏观战略蓝图, 更将香港与澳门纳入一体化进程中, 是全球化背景下重塑区域治理的协同化、构建不同制度形态下经济社会多元协同的综合跨界

收稿日期: 2020-06-10; 修订日期: 2020-08-07

基金项目: 广东省科学院发展专项(2020GDASYL-20200102002); 粤港澳大湾区战略研究院建设专项(2019GDASYL-0202001); 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室开放基金项目(KF2020-07); 华中科技大学教学研究项目(2018070)

作者简介: 张衍春(1988-), 男, 安徽巢湖人, 博士, 研究员, 博士生导师, 研究方向为城市空间政策、城市区域治理。
E-mail: xchun0127@yahoo.com

通讯作者: 单卓然(1987-), 男, 黑龙江哈尔滨人, 博士, 副研究员, 硕士生导师, 研究方向为城乡空间治理与规划。
E-mail: hust_szr@sina.com

区域的重要实践。珠三角城市的产业经济形成了特色鲜明、相互独立且各自链接全球化的特征,如深圳内引外联的出口导向经济、佛山与中山的集体经济及东莞制造业为主的村镇经济。然而,在全球生产网络的本地化组织中,人才、资本与信息流动加速了该区域产业及劳动力的地理重构。因此,不同经济与权力要素的跨界协调与地理重构成为珠三角一体化的主要任务^[5];作为中国制度探索与改革先行区,不同权力等级系统及碎片化的治理体系成为经济要素流动与资本循环的体制桎梏^[6]。城市间如何一体化发展对于珠三角的改革引领和协同发展具有重要理论与现实意义。

尺度重构理论为理解跨界治理提供了重要分析工具。尺度重构系指权力与控制力在地理尺度上建构与再建构的过程^[7,8]。在既定尺度上,管制权力向更高级别的地理尺度偏移被称为尺度上移,向更低级别的地理尺度偏移被称为尺度下移^[8]。尺度重构理论发展于对欧盟多层次治理,表现为公共服务治理权力的上移和产业协作权力的尺度下移。一方面,民族国家权力被理解为动态的,而非静态的权力“容器”^[9]。伴随全球城市的产生,跨国事务的日常化与多样化促使民族国家权力部分上移,组建超国家组织(如“欧盟”)以致力于跨国事务治理;另一方面,产业合作出现近地域空间集聚,部分权力下移至城市区域尺度,组建次国家组织,以解决治理碎化^[9,10]。其中,区域治理的尺度重构视为多种权力上移与下移的整合过程,被资本积累方式、社会斗争过程及国家管制体制综合塑造。同时,特定尺度的区域治理空间是被主动选择的,符合特定目标导向^[10]。然而,学术界在借鉴西方尺度重构理论中,将中国城市区域治理的形成解释为城市为克服自身积累危机的权力上移的过程。Wu F将区域治理理解为国家以区域协同为目标的特定尺度建构,包括行政区划合并、组建跨界合作伙伴与区域组织及编制区域规划^[11]。虽然区域治理形成受一系列地缘政治力量综合作用,但其尺度重构逻辑仍有待揭示。

城市区域由不同经济、社会、制度与文化项目组成^[12]。旨在推动“产业和劳动力转移”的跨界产业合作项目及推动快速轨道交通系统组建的城际铁路项目,成为促进珠三角协同发展的重要抓手。由于不同项目的社会服务目标及供给体制差异较大,致使其权力运作逻辑及模式显著不同。因此,本文构建理解中国区域治理尺度重构的理论框架,以产业项目中的深汕特别合作区和交通基础设施项目中的穗莞深城际铁路为例,追溯两项性质不同的区域项目的预备与建设过程,回答不同类别与导向的跨区域项目中的再塑区域治理尺度逻辑,以验证单一的尺度上移是否是中国城市区域治理的唯一尺度逻辑。

2 理论回顾 城市区域治理与国家空间选择

2.1 新国家空间理论与尺度重构

城市区域既包括以城市中心区及外围附属乡镇构成的都市区,也包括核心城市与外围附属城市间组成的城市群^[12]。城市区域是后福特制的信息化与资本高速流动下,资本与劳动力要素的近地域集聚现象。受交通与交易成本的影响,规模效益递增决定了核心城市与周边附属地区的产业与资本互动,从而形成城市的区域性联系^[13]。20世纪70年代后,由于福特-凯恩斯主义受自由经济影响而面临瓦解,民族国家权力被超国家与次国家组织广泛消解^[9]。西方政治经济、人文地理与社会学者开始着眼于政府角色与管制的动态变迁^[9,14],从国家管制(state regulation)维度将城市区域阐释为分层设权的行政框架体系下,构建超越城市尺度的权力管制平台(regulatory platform)^[11]。对应地理要素的跨界重配,城市区域治理成为跨区域尺度重构的协调机制。具体而言,在全球化、私有化、市场化与去管制下,地方(城市)性积累体制(city-based accumulation regime)出现了

秩序危机:即为争夺流动资本与劳动力等再地化(reterritorialization)时,城市间产生无序恶性竞争及逐底竞争(race to the bottom),造成资源浪费、环境破坏与社会不公平^[15]。区域治理可以弹性构建(不创造正式的地域机构)跨管辖权的协调机制,因而成为化解危机的重要政策手段^[16]。重构过程中,政府权力也在区域协调中发生嬗让。城市政府让渡其对城市空间的部分管辖权以达成治理协同,在上一层政府或区域联盟中消解危机。

“新国家空间”理论为跨越地理与行政管辖的权力尺度重构提供了新的理论视角。对于区域治理尺度逻辑, Jessop B提出了策略与关系国家理论(strategic-relational state theory),认为国家并非仅受经济理性影响,而是依托不同类别的国家项目,在社会关系中强化不同尺度的国家管制与权力延伸^[17]。因此,国家作为社会体,其某些偏向性会主动赋予特定尺度优先发展权。通过构建某一领导权下的积累策略(accumulation strategy)以维系资本循环;同时,一系列国家项目得以展开,以调整非经济领域内主导与从属阶层的社会关系^[9,17]。两个过程共同构成国家空间的形成与演化。而后, Brenner N提出国家空间战略(state spatial strategy)与国家空间项目(state spatial project)的概念,将空间性引入策略与关系国家理论^[18,19]。国家空间项目旨在不同空间尺度上建构国家权力,规制与管理国家机构;国家空间战略则主要调整国家资本积累体制,以解决资本循环中的体制桎梏^[18]。因此,城市区域被嵌构到国家资本循环、积累体制转型与社会斗争中。国家空间重构在中心化与去中心化、平等化与集中化、单一性与多样性及统一化与定制化中持续变动^[18,19]。根据国家空间项目与国家空间战略,国家空间选择(state spatial selectivity)被提出,认为国家空间项目与国家空间策略被民族国家主动运用,以区域性政策及社会政策来构建新的社会关系,并在特定空间上建构权力^[19]。而尺度选择是一个分层重构的过程,与特定的地域及历史背景密不可分^[19]。这一抽象化的尺度选择成为解释城市与城市区域尺度重构的重要范式。

2.2 中国城市区域治理的尺度逻辑:国家空间选择视角

国家空间选择被广泛运用到当前中国城市区域研究中。中华人民共和国建立初期确立的计划经济体制选定国家尺度作为资本积累的主要尺度,地方则作为附属尺度服从于国家主导的生产力布局与资源分配^[11]。由于长期中央主导的资本积累模式造成一系列积累危机,如尾大不掉、分配效率低下及地方发展热情不足等问题,1978年改革开放后,中央主动选择性地强化地方尺度作为主导经济发展的地理尺度,以消解计划经济模式带来的资本积累危机。一系列事权下放、政策实验(policy experimentation)及财税体制改革确立了地方政府发展主义(local state developmentalism)^[2]。由此,资本积累模式实现了从中央尺度向地方尺度的尺度下移,而近四十年来高涨的地方发展热情与市场化改革及全球化趋势成为推动中国经济发展的重要动力。

对于近些年的城市区域化趋势,则被理解为地方主义下,国家空间主动选择的过程,即中国新一轮资本积累危机的地理空间修复过程。Wu F系统梳理了后改革时期中国城市区域的尺度逻辑,即在城市企业主义(urban entrepreneurialism)下,城市间恶性竞争引发资源浪费、环境污染及耕地破坏等问题,城市区域治理是通过构建城市区域管制主体以实现区域协同目标的权力尺度上移^[11]。同时,有学者归纳出自上而下中央政府主导型与自下而上地方政府发起型两种尺度构建模式^[20]。在土地财税的空间治理中,权力上收的趋势更加明显,旨在克服地方分散主义带来的无序竞争^[21]。然而,已有研究将城市区域治理机械化地理解为尺度上移的过程,抑或是自上而下或自下而上的尺度建构,都未能解释城市区域主义的内在异质性。此外,以尺度重构来理解中国城市区域治理体

系与治理能力需根植于地方化制度背景与空间实践。虽有学者从路径依赖 (path dependence)、政策实验与国家尺度重构 (state rescaling) 构建了解释中国政治经济变迁的理论框架^[22], 但仍缺乏对于城市区域这一特定空间单元的尺度重构的详实理解。本研究通过构建中国城市区域治理的尺度重构的理论框架, 对比产业发展与基础设施两个内在逻辑截然不同的区域发展项目, 旨在揭示城市区域治理过程, 并非权力尺度上移的单一运行逻辑, 而是尺度上移与下移等不同逻辑并存的复杂统一体, 它取决于区域发展项目解决的经济发展困境与行政治理困境。

3 中国区域治理的尺度重构理论框架

本文将区域治理视为国家空间的特定尺度实践, 以此理解中国区域治理的尺度重构 (见图1)。区域治理的实质是政府权力在省市关系上的再调整, 而事权与财权动态匹配是区域治理的权力核心^[1]。区域治理尺度重构包括三方面: 即经济发展困境引致下的中国城市区域战略、不同区域发展项目中的行政治理困境及省市关系调整的弹性应对策略。

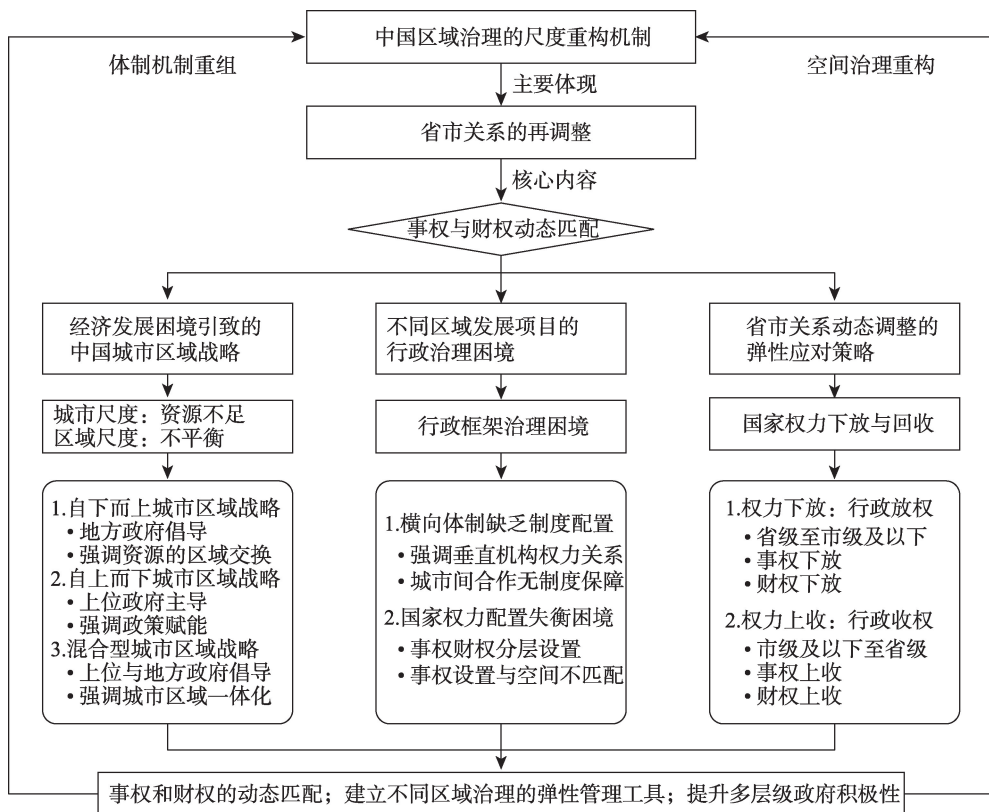


图1 中国城市区域治理的尺度重构理论框架

Fig. 1 Conceptual framework of rescaling of city-regional governance in China

3.1 经济发展困境引致下的中国城市区域战略

伴随经济全球化, 中国城市资本循环嵌入到全球资本循环中, 由此产生的经济发展困境表现在城市-区域尺度上^[23]。城市尺度上, 经济发展困境指城市发展资源不足, 如土

地、劳动力、财政资源与产业资本。发展资源缺失导致城市资本循环动力不足与产业结构失衡；区域尺度上，经济发展困境指区域发展要素流动不畅与区域（经济）不平衡。不同尺度的经济发展困境要求实施差异化的城市区域战略，以维持或创造资本积累模式^[16]。

中国的城市区域战略包括三种形式，即自下而上的城市区域战略：由地方政府倡导的城市区域战略旨在解决城市内部经济发展困境，通过发展资源的区域交换，突破地方发展的制度瓶颈；自上而下的城市区域战略：由上位政府主导的城市区域战略旨在先导性构建区域资本积累体制，提升区域竞争力，解决区域经济发展困境；混合型城市区域战略：由上位政府与地方政府共同发起，通过一体化发展解决城市及区域尺度的经济发展困境^[2]。以上城市区域战略共存在不同城市区域中，其中长三角、珠三角等沿海发达城市区域以自下而上为主，内陆欠发达地区以自上而下为主。此外，中国的城市区域战略也服从于地方政府的政治诉求，通过积极融入全国层面的区域发展浪潮，促进地方官员的政治晋升。由不同经济发展困境引致的城市区域战略是区域治理尺度重构的基础动力，它决定了国家权力安排中的事权主体，即由谁负责区域发展的具体事务。在资本要素的驱动下，为构建区域层面的积累秩序，中国区域治理重构本质上是政府事权在科层系统的再安排。同时，事权实现需要依据不同的区域发展项目重新构建国家权力，达到稳定的区域治理^[1]。

3.2 不同区域发展项目中的行政治理困境

中国当前实施的大量跨区域的产业与基础设施项目是城市区域治理的具体行为与措施，成为承载区域治理的空间“骨架”。由于解决不同尺度经济发展困境的诉求，区域发展项目在外在形式与构建的管制实体的权力属性上具有高度差异性。如在产业合作园区的权力设置上，就存在高度自治的地方政府主导型治理架构（如郑汴新区）、高度中心化的多层级治理架构（如天府新区与西咸新区）、权力碎片化的次区域治理架构（如贵安新区）及地方权力拼贴的委托代管治理架构（如江阴靖江工业园）^[24]。不同的权力配置模式依托于地方经济系统及制度形态，没有统一范式。

区域发展项目实施中，为了塑造与地方经济系统与制度形态相匹配的差异化权力结构，需克服行政框架内部的行政治理困境。总体上，行政框架存在两方面结构缺陷。一方面，行政治理架构中，横向的水平体制（城市间合作）缺乏必要的制度配置。行政治理架构以科层（hierarchy）的权力关系来维系，如自上而下传达的行政指令、官员绩效考核与行政区划调整^[25]。垂直的权力与机构设置有助于保持中央威权与地方自主间的动态平衡。但目前横向的城市间合作缺乏行政管理机制与制度合法性（institutional legitimacy），成为实施区域发展项目的制度阻碍^[26]；此外，行政治理架构中，存在权力配置失衡危机。在行政等级体系中的配置遵循“一级政府，一级事权，一级财权”分层设权模式^[1]。然而，空间重构中，事权上收与下放与财权存在地理空间上的错位。典型例子是1994年分税制改革后，地方获得更多事权，但财权上收之后造成地方财力落后与发展动力不足。后经由“事权与财权相匹配”向“事权与财力相匹配”的权力重构，行政治理困境才被暂时修复^[27]。以上行政治理困境源于改革开放后对中央主导的资本积累模式的路径依赖，而主动的区域治理（省市关系）尺度重构成为修复行政治理困境的弹性应对策略。

3.3 省市关系调整的弹性应对策略

区域治理主要表现为省市关系的权力变迁^[1,2]。一方面，上位政府（省政府）需要在地方尺度延伸国家管制，协调与监督地方发展；另一方面，地方政府也需参与区域治

理,在更大地理尺度上化解城市资本积累的困境。因此,省市关系始终处于动态调整过程中,表现为权力(事权与财权)的下放与回收。具体来说,区域治理的尺度重构因不同区域发展项目所需要处理的行政治理困境而不同,并非绝对、线性与机械的尺度上移或下移。

为应对行政架构中的治理困境,省市关系调整成为了重要弹性应对策略,包括权力尺度下移的行政放权与权力尺度上推的行政收权。行政放权指权力从省级尺度单元下放到市级(以下)行政治理单元,下放的权力包括各项事权(行政许可)与财权(资金拨付)。其中,事权下放旨在扩大地方自主权,而财权下放旨在解决地方资金短缺;行政收权指权力从市级(以下)行政治理单元回收省级尺度单元,同样表现为各项事权与财权的尺度上移。由于中国国家管制具有高度灵活性,省市关系的调整是对行政治理困境的弹性应对。首先,科层化的权力结构使得上位政府具有灵活且有效的对下管制工具,如行政命令与官员晋升考核^[26]。由此,省政府在尺度调整中具有绝对话语权并能灵活使用管制工具构建不同的治理模式;其次,事权的履行需要相应财权的支撑^[1]。因此,事权在国家体系中的重新安排也必然会带来相应财权的重构,使得区域治理朝向稳定结构演化;最后,经济发展困境的多尺度性使得城市区域发展不只是“零和博弈”,而具有共赢可能,激发省市等多层级政府参与,并将应对行政治理困境作为最迫切的政治任务^[17]。综上,应对现有行政治理困境所进行的区域治理尺度重构是灵活与暂时性的,也是多层级政府共同参与的。

区域发展必然以实际的治理机制的约束或治理项目为媒介,产生跨区域的治理关系。其媒介或为区域协调政策,或为具体的跨区域的产业项目与基础设施建设项目等。不同的区域发展项目蕴含着差异化的尺度逻辑,体现在省市关系的重构上。本文选取珠三角两项不同类别的区域工程,首先,探索城市区域战略所要解决的经济困境及两项区域发展项目所面对的具体行政治理困境;进而,追踪项目的预备与建设过程,省市关系如何尺度重构以弹性应对行政治理困境;最后,归纳对比不同区域发展项目中,尺度重构的逻辑及对珠三角高度碎片化治理架构的政治经济意义。

本研究采用深度访谈与文本分析法。深汕特别合作区调研于2016年3—4月及11—12月,穗莞深城际铁路调研于2017年2—4月。其中深汕特别合作区共访谈4名参与编制合作区相关规划与发展政策的规划师及5名对合作区发展有深入了解的行政管理人员;穗莞深城际铁路访谈省直相关部门,如住建厅、发改委、广东省铁路建设投资集团等,共计政府官员4人,以及参与铁路相关规划编制的规划师2人。相关文本包括各类规划文本、区域发展政策及相关新闻报道。

4 深汕特别合作区中的尺度重构:权力下放

4.1 经济发展困境:区域发展不协同与发展资源配置错位

深汕特别合作区是中国境内的首个特别合作区,于2011年2月设立,起初由汕尾与深圳市政府共建,后转为深圳市全面主导,于2018年12月16日正式揭牌。合作区位于汕尾市海丰县境内,面积达468.3 km²。合作区是汕尾市连接珠三角的“西边门户”,也是汕尾境内距离深圳距离最近的区域。广东省委、省政府针对合作区先后下发了《深汕(尾)特别合作区发展总体规划(2015—2030年)》《广东深汕特别合作区管理服务规定》等法规,持续推进合作区发展。深汕特别合作区依托跨区域的产业合作项目,需要同时解决城市与区域尺度的经济发展困境。

区域尺度上,经济发展困境体现为深圳与汕尾的巨大经济社会发展落差。数据显示:2000—2010年,深圳与汕尾市地区生产总值的比值呈扩大态势,差距最大时达到近87倍(2005年深圳市GDP为4950.91亿元,汕尾市56.95亿元)。即便与经济发展水平中游的江门相比,汕尾市经济总量也不足其五分之一。2015年后,区域不平衡问题得到一定缓解,但深圳与汕尾的地区生产总值仍差距20~30倍。城市尺度上,经济发展困境体现为发展要素的配置错位。其中,深圳产业资本面临用地饱和的经济发展困境。2006—2011年,深圳城市建设用地面积从739 km²增长至840 km²,全市86%的规划建设用地已开发。估测2011—2020年间,深圳年度可增工业用地面积仅约1.5 km²[28]。产业用地的近饱和和高成本征收,是制约深圳经济发展的主要障碍。相较之下,汕尾经济发展困境是缺乏强力产业资本,导致经济增长乏力。2007—2010年,汕尾工业企业数量常年在全省地市中倒数第二,工业总产值始终全省倒数五名,产业发展的规模与质量严重落后。

4.2 行政治理困境:城市间合作的制度化缺失

深汕特别合作区项目主要面对的行政治理困境是横向的城市间合作缺乏统一可循的制度设计。主要涉及四项制度:用地指标供给机制、自主开发依法合规机制、人事任命制度、合作区行政管理体制。首先,《深汕特别合作区土地利用总体规划(2010—2020年)》中,合作区仍有超过50 km²的建设用地缺口,土地指标从何而来、能供多少,是合作区能否顺利运转的前提条件之一;其次,合作区产业项目选址落地、用地及工程许可、建设管理等事务,面临合法性问题,各类(级)规划申报与审批缺乏法定依据,将抑制自主创新建设;再者,合作区人才引进需求,加剧人事编制数量、组织关系划转、公务员选聘等环节的承压。而合作区的行政级别模糊,导致其公务员招聘需经深圳、汕尾两市分别审批,运作程序冗长,降低了行政效率;最后,融合共建性质,使得合作区无法照搬上级监管(如西咸新区)或省直管(如贵安新区)的行政管理体制。为此,省市关系进行了权力尺度下移,为差距悬殊的两市,设计一套权力融合、协商互补、独立自主的行政组织架构。

4.3 权力尺度下移的省市关系重构

为解决城市与区域尺度的经济发展困境,针对城市跨界合作制度化缺失的治理困境,广东省在实践中采取了混合(省市两级政府协同)治理模式[29]。推动城市间合作的“结对子”,耦合深圳资本空间依赖需求及汕尾摆脱边缘经济塌陷诉求,对深圳与汕尾市进行权力下放,通过权力尺度下移克服治理困境,通过资源注入、事权下放、去管制和扩大的地方自主权四种措施形成权力尺度下移的区域治理机制。

4.3.1 资源注入 省级政府多筹并举,帮扶供应用地指标。全省层面,省级政府将用地指标纳入全省土地利用年度专项计划。2015年出台的《广东省土地利用年度计划管理办法》,在大幅取消12个城市的扩容提质指标的情况下,保留了合作区土地利用年度计划指标。其中,2014与2015年分别供应70 hm²与370 hm²建设用地指标;地市层面,由政府出面协调汕尾城区、海丰县供给土地指标;合作区层面,省政府支持围海造陆新增土地指标,支持增减挂钩调整指标分布。对符合土总规、符合年度指标、符合耕地占补平衡和符合报批条件的农用地,支持转用与土地征收。此外,省政府集中专项资金与优惠补贴,给予资本注入。一方面,出台产业园区扩能增效方案,计划5年内向合作区注资135亿元,安排产业集聚和企业创新专项资金共40亿元;另一方面,要求职能部门运用财政专项资金扶持合作区产业。同时,省政府对合作区企业出口退税指标实施单列,颁布行政事业性收费优惠政策。

4.3.2 事权下放 人事安排基本交由合作区自主管理,党工委书记与管委会主任由汕尾和

深圳各自推荐,省政府并未外派领导或直接委任。党工委与管委会自主对下设部门定岗。部门主要领导干部的任免,经由深圳与汕尾协商,广泛交叉任职。省政府鼓励自主制定公职人员考录招聘工作方法,自主探索制定机关事业单位行政人员薪酬体系、福利方案及工资政策。此外,省政府同意合作区同时保留两市的人才引进政策。

4.3.3 去管制 省政府于2015年出台[粤府令第216号]《广东深汕特别合作区管理服务规定》,以立法形式解决了管委会的主体资格问题,授权合作区调整管理机构的管辖范围及权限,赋予自主设立工作机构的权力。同时,省政府授权合作区管委会提出行政管理职权目录,并将依法调整后的职权移交给合作区管理机构。规定还明确合作区建设和管理的重大问题由两市联席会议决策机制协调解决。相较于常用的上级监管或省直管模式,“放松管制”的力度明显更大。

4.3.4 扩大地方自主权 合作区被省政府赋予地市级的经济管理权限。其发展总体规划、城市总体规划、土地利用总体规划由两市政府负责审查,区别于“省级审查”机制,扩大了合作区的地方自主权。《深汕特别合作区发展总体规划(2015—2030年)》融合了各专项规划的强制性内容,编制与批复工作均在一年内完成,快速解决了规划建设的法定依据问题。

合作区在治理能力上充分获得资金使用、人事招聘与任免及日常事务管理上的高度自治权。通过尺度下移为目标的区域政策,合作区在短短五年内基本完成包括土地征收、公务员招聘及基础设施建设等主要发展事务。人事任命上,一部分属于保留的汕尾市公务员,领域部分则来自于深圳公务员招聘,享受深圳公务员待遇。同时,由于在日常事务中具有独立管理权限,合作区在招商引资方面具有一定优势。借助深圳的雄厚经济实力及快速基础设施开发,开创“研发+生产”模式,吸引到一批诸如腾讯(大数据中心)、万泽航空、华润集团等企业入驻。在最新提出的“三年行动计划”中,设定2021年合作区目标GDP达到150亿元,城市人口达25万人。最终,合作区在省政府权力尺度下移与地方积极建设中,快速成长为区域合作的示范标杆^[29]。

5 穗莞深城际铁路中的尺度重构:权力上收

5.1 经济发展困境:区域基础设施联通性不足

从空间发展路径上,珠三角构建“广佛肇”“珠中江”与“深莞惠”三个次级都市圈以推进区域化。然而,次级都市圈限制了资本要素的区域流动,尤其是劳动力在城市间合理配置。2000年后,广州、东莞与深圳机场的交通联系需求日益紧迫。一方面,深莞惠都市圈过度依赖道路系统,缺乏构建一小时经济圈的快速轨道交通^[30]。数据显示,2000年广东省公路通车里程为10.26万km,铁路营业里程仅1942.4km;铁路客运量仅占客运总量5.25%^[31];另一方面,广深铁路站点密度与可达性较低,降低了区域一体化的成效。由于旨在修复区域层面的经济发展困境,以广东省自上而下推动穗莞深城际铁路建设作为区域治理的重要基础设施项目。《珠三角经济区城际快速轨道交通线网规划》将穗莞深城际铁路作为连接广州东部与东莞、深圳西部地区的区域快速轨道交通系统^[32],以解决区域基础设施联通性不足和区域要素交流不畅的问题。穗莞深城际铁路于2008年正式启动,2019年12月正式运营。连接广州、东莞和深圳,由莞深主线、广深共线、新白广线、琶洲支线组成。主线全长86.62km,总投资19.69亿元。穗莞深城际铁路先后经历投资来源变更、成本回收模式选择等难题,沿线三座城市的站点选址、数量及走线方案多轮更改。2020年1月10日至16日期间,穗莞深城际铁路日运送旅客达1.4万人次,

提高了珠三角东岸区域交通可达性。

5.2 行政治理困境:省级政府财权不足

项目获批启动后,穗莞深城际铁路未能快速推进。工程受阻的关键障碍是省政府的财权不足。其一,事权联盟模式转变与站点选择边缘化,加重省政府财政负担。珠三角城际铁路网事权模式由“部省市联盟”转变为“省市联盟”,重要标志是铁道部主体的退出^[1]。按照2004年铁道部、省政府及地方政府制定的联盟事权分配规则,省政府与铁道部各负担50%的城际轨道工程成本。“省市联盟”虽然增强了省政府对铁路发展的掌控权,却也导致雄厚国家资金的离场。从此,铁路投资、运营、管理、亏损的负担皆落在广东省铁路建设投资集团(简称“省铁投”)。地方政府仅负责轨道站点土地开发与房屋拆迁的相关费用,加剧了省政府的财政负担。具体来说,一方面是站点选址边缘化大幅增加了额外建设成本。在省市就铁道站点选址谈判中,地方政府发挥多部门协作优势、动用多方权力反馈渠道、利用信息不对称,增强了对省政府的“讨价还价”能力,最终导致站点选址边缘化。由此,“站点边缘化方案”无法利用已建成的站点及线路设施,拉高了工程建设成本。另一方面,该方案增加了运营和亏损的财政负担。站点边缘化反对“新老共站”和“局部并线”,增加了铁路运营维护成本。铁路亏损由省政府独立承担,亏损金额被预测将在开通后的十年间累计近36亿元。加上佛山-肇庆和东莞-深圳铁路十年间近44亿元经营亏损和巨量银行贷款,广东省需为上述三条城际铁路支付巨额费用。仅穗莞深、东莞-深圳线和佛山-肇庆三条城际铁路,广东省政府每年须支付40亿元。

其二,省政府财政汲取能力和资金补亏能力有限,加剧压力诱致困境。广东省的财权空心化,必然导致补亏能力的大幅下降。相比中央雄厚的财政资金,省级政府的筹资能力本就有限。国家资本离场,和站点博弈带来的工程延期和成本上涨,进一步扩大省政府在城际铁路上的补亏缺口;相比城市政府的土地融资,省政府的筹集资金渠道狭窄。既无权直接经营土地一级开发获取预算外收入,也无法将站点建设结合土地开发以产生利润。财政筹资能力薄弱,加之土地融资权缺失,导致省政府的财务权力空心化。

5.3 权力尺度上移的省市关系重构

为解决财权不足行政治理困境,省铁投代表省政府,与穗莞深城际铁路沿线的地方政府展开谈判,试图介入站点周边的土地开发。然而,地方政府依据成本高昂、部门间已有协议等理由,阻止省铁投分享红利。为扭转局面,省政府对省市权力关系进行了尺度上移,体现为三方面。

5.3.1 水平权力重组以构建综合博弈体 省铁投与地方政府协商失败的过程中,暴露出基础资料局限、跨行业知识匮乏等弱点。因此,省政府对省级部门权力实施水平重组,将省铁投转化为强谈判水平的省级综合博弈体。一方面,组建了“广东省城际铁路综合土地开发工作组”。由副省长任组长,吸纳了干预土地开发的绝大多数省直部门,如发改委、财政厅、住建厅等。它们在省级信息平台、省级政策制定、省内规划审批等方面业务扎实,增强了与谈判的权力牵制筹码;另一方面,为解决信息不对称,工作组开展了两轮土地开发信息调查。首轮调查聚焦土地信息梳理与潜在价值评估。第二轮调查的重点是土地所有权。通过摸透穗莞深城际铁路沿线的土地信息,并将信息与省铁投共享,强化了广东省的谈判主动权。

5.3.2 强制性地方事权上收 地方政府在认识到省级政府的战略意图后,一方面就土地开发模式与省政府斡旋,另一方面加快从农民手中购置土地、加紧储备站点周边土地、加速编制和报批相关规划。为此,省政府协同跨部门综合博弈体,对站点周边的发展权实施了强制上收。包括:① 暂停土地开发:要求省住建厅和国土资源厅监督地方中止用地

出让和项目报建。② 统一站点规划：省住建厅组织编制的“珠三角城际火车站TOD综合发展规划”，制定了每个站点周边的土地开发指南，从区位、交通规划至详细建筑设计。③ 省级控规审查：指定住建厅为唯一机构，制定城际站点周边控制性详细规划。④ 补亏责任与成本比例挂钩：省政府出台《关于优化珠三角城际火车站周边土地综合开发机制的意见》，将穗莞深城际铁路建设及运营的补亏责任，下沉至土地开发过程中。要求按照省政府建设成本和地方政府征地拆迁成本的投入比例，分担全周期补亏金额。据此，省政府强制性上收地方事权，削弱了地方在城际站点土地开发上的控制能力。

5.3.3 实施以收权导向的行政奖励 站点周边土地开发依赖建设用地指标，地方政府年度指标不足以支撑其规划愿景。省政府拥有对国家下发的年度新增用地指标的分配权。由此，广东省政府提出“省政府自带指标进驻合作区域，指标由国土资源厅单列解决”。在国家下发总指标极为有限的情况下，凡是不支持省市共享方案的地方政府，将得不到指标奖励，被迫面临成本上涨和回收周期延长困境。从而，诱致地方政府上交部分土地开发权。由此，省政府在穗莞深城际铁路项目中实现了国家权力的尺度上移，最终促成省市协作的土地开发，化解了其面临的财权不足的行政治理困境。

经历一系列尺度上移的区域政策，结果上，穗莞深城际铁路建设中出现了两类治理模式。一类以广州及深圳为代表，考虑到对自身城市土地开发自主权的迫切需求，两市政府从城市财政中，以现金拨付的形式弥补省政府的财政亏损，省政府则退出地方土地开发，形成包干治理结构；另一类以东莞等财政能力较弱的城市为代表，与广东省政府合作开发高铁站点周边土地，按一定比例分摊土地收益，形成协同治理结构。虽然两种治理模式差别较大，但无论是现金补偿或合作开发，省政府都实现了财权上收的目标^[1]，以保证穗莞深城际铁路的快速建设与顺利运营。

6 结论与讨论

本文通过研究珠三角城市区域治理的尺度重构过程，发现区域治理在不同空间项目类别上呈现明显的结构分异特征。针对当前西方“新国家空间”理论中机械化的尺度框架，本文以深汕特别合作区与穗莞深城际铁路项目对权力上移和权力下移两种权力的尺度重构进行分析（见表1），得出四点结论。

表1 深汕特别合作区与穗莞深城际铁路中的尺度重构

Tab. 1 Rescaling of regional governance in Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone and Sui-Guan-Shen intercity railway

区域发展项目	深汕特别合作区	穗莞深城际铁路
经济发展困境	城市尺度：发展资源配置错位 区域尺度：区域发展不协同	区域尺度：区域基础设施联通性不足
城市区域战略	混合（省市两级政府协同）治理模式	自上而下省政府主导治理模式
行政治理困境	城市间合作的制度化缺失 ●用地指标供给机制 ●自主开发依法合规机制 ●人事任命体制 ●合作区行政管理体制	省级政府财权不足 ●站点边缘化加大财政负担 ●缺乏具有特色的财政汲取能力
省市关系调整	权力尺度下移 ●资源注入 ●事权下放 ●去管制 ●扩大地方自主权	权力尺度上移 ●水平权力重组以构建综合博弈体 ●强制性地方事权上收 ●以收权导向的行政奖励

首先，珠三角在城市区域尺度创造新的经济发展模式上，具有较强异质性。虽然，消除区域经济发展困境是其共性特征，但在产业发展项目上，经济发展困境源于行政区划体制导致的地方“画地为牢”（如深圳的土地资源不足与汕尾产业发展滞后）、对传统积累体制的路径依赖及区域经济发展不协同，主要矛盾在城市与区域尺度。因此，城市区域战略表现为省市协同的混合治理模式；基础设施项目上，经济发展困境体现为生产要素的区域流通不畅，如交通基础设施联通性不足引发劳动力迁移受阻，以区域尺度经济发展困境为主。因此，表现为自上而下省政府主导的治理模式。经济发展困境的多尺度特征，导致在不同尺度上构建城市区域的事权主体的差异性。因城市尺度的经济发展矛盾，需要将事权下放到城市（间）尺度，构建跨管辖权的合作体制解决。因生产要素的区域循环不畅，则需在超越城市尺度（城市区域）去构建治理主体。在中国区域治理尺度重构中，较少出现区域尺度主体直接介入地方网络，解决地方经济发展困境。

其次，区域发展项目所面临的行政治理困境，是以省市关系为核心的尺度重构机制的所需处理的主要任务。产业项目中，需要在城市（间）尺度解决行政治理困境。由于城市间合作缺乏制度性，对省政府而言，确立制度合法性与框架，让地方获得更多权力自主解决经济发展困境，是理性选择逻辑；此外，深汕特别合作区是区域性帮扶性项目，旨在发挥地方核心城市的经济辐射以惠及区域塌陷城市。因此，发挥地方自主性是该产业合作项目的主要手段；基础设施项目中，由于区域层面的治理架构是由省政府负责，即为解决区域经济发展困境，事权主体是省政府，而财权不足也是省政府自身的结构性困境。因而，向上收权（财权）成为省政府的行动逻辑。由此可见，尺度重构的权力指向，既取决于经济发展困境需要在何种尺度上解决，也取决于区域发展项目的行政治理困境特征，是自身结构性困境还是外部困境。

再者，两个区域发展项目所揭示的省市关系重构都朝向稳定的事权与财权相匹配的治理结构。深汕特别合作区中，资源注入体现了以资金拨付的方式将形式上的财权转移到地方。同时，通过去管制、扩大地方自主权及行政审批权下放等，追加相应事权；穗莞深城际铁路中，虽然权力上移的措施以事权回收为主，但最终目标在于省政府加入地方土地开发中以获得土地出让收益。归根结底是寻求对地方土地财政的收权，以构建财权与事权相匹配的区域治理主体。因此，中国区域治理的尺度重构遵循事权与财权的相匹配的制度逻辑。

最后，从城市区域战略面临的经济发展困境与区域发展项目的行政治理困境上，城市区域治理的出现存在尺度逻辑的差异性。一方面，通过构建区域治理的逻辑，修复地方主义发展带来的负效应；另一方面，区域治理的尺度逻辑并不仅限于危机修复导向的权力上收。在产业发展项目中，发展权（事权与财权）下放到地方尺度，通过强化地方自主性实现区域合作与经济合作增长。既有研究中，将区域治理理解为尺度上收以构建协同导向的特定的国家空间选择。本文进而发现区域治理的尺度逻辑也存在并行的尺度下移的逻辑，并且尺度逻辑适配于当前行政治理困境。因此，中国区域治理的尺度重构不是线性的、前后相继的关系，而是危机引导型、并存与选择的关系。体现了政府管制的灵活性，反映了政府行政架构与权力关系的路径依赖。自上而下的行政隶属关系，使得省政府灵活地放权与收权，是区域治理“尺度生产”的支配者。地方相对弱势，但在多层级博弈中寻找自身话语权。而博弈结果最终决定了区域治理的深度、范围及形式。需要指出的是，珠三角行政治理架构的碎化与经济系统的强异质性^[33]，也是“多样化尺度重构机制”共存的预设条件之一。

致谢: 真诚感谢两位匿名评审专家在论文评审中所付出的时间和精力, 评审专家对本文理论框架、研究案例深化、结论提炼与升华等方面的修改建议, 使本文获益匪浅。

参考文献(References)

- [1] 张衔春, 栾晓帆, 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. 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 intercity railway. Geographical Research, 2020, 39(3): 483-494.]
- [2] 张衔春, 许顺才, 陈浩, 等. 中国城市群制度一体化评估框架构建: 基于多层次治理理论. 城市规划, 2017, 41(8): 75-82. [Zhang Xianchun, Xu Shuncai, Chen Hao, et al. Establishment of evaluation framework on institutional integration of urban agglomeration in China: Based on the multi-level governance. City Planning Review, 2017, 41(8): 75-82.]
- [3] 刘毅, 王云, 杨宇, 等. 粤港澳大湾区区域一体化及其互动关系. 地理学报, 2019, 74(12): 2455-2466. [Liu Yi, Wang Yun, Yang Yu, et al. Regional integration and interaction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. Acta Geographica Sinica, 2019, 74(12): 2455-2466.]
- [4] 陈雯, 王珏, 孙伟. 基于成本-收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析. 地理学报, 2019, 74(2): 312-322. [Chen Wen, Wang Jue, Sun Wei. Cost-efficiency mechanism and game-action of inter-local governmental cooperation in the Yangtze River Delta Region. Acta Geographica Sinica, 2019, 74(2): 312-322.]
- [5] 李郇, 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. 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. Progress in Geography, 2019, 37(12): 1609-1622.]
- [6] 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. 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. Urban Planning International, 2010, 25(2): 31-38.]
- [7] Shen J. Scale, state and the city: Urban transformation in post reform China. Habitat International, 2007, 31(3-4): 303-316.
- [8] 殷洁, 罗小龙. 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, 2013, 28(2): 67-73. [Yin Jie, Luo Xiaolong. Rescaling, deterritorialization and reterritorialization: The political economic analysis for city and regional restructuring. Human Geography, 2013, 28(2): 67-73.]
- [9] 马学广, 李鲁奇. 新国家空间理论的内涵与评价. 人文地理, 2017, 32(3): 1-9. [Ma Xueguang, Li Luqi. A summary and review of the framework of new state space. Human Geography, 2017, 32(3): 1-9.]
- [10] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [11] Wu F. China's emergent city-region governance: A new form of state spatial selectivity through state-orchestrated rescaling. International Journal of Urban and Regional Research, 2016, 40(6): 1134-1151.
- [12] Rodríguez-Pose A. The rise of the “city-region” concept and its development policy implications. European Planning Studies, 2008, 16(8): 1025-1046.
- [13] Scott, A. Globalization and the rise of city-regions. European Planning Studies, 2001, 9(7): 813-826.
- [14] Castells M. Grassrooting the space of flows. Urban Geography, 1999, 20(4): 294-302
- [15] Li Y, Wu F. The emergence of centrally initiated regional plan in China: A case study of Yangtze River Delta Regional Plan. Habitat International, 2013, 39: 137-147.
- [16] Sun Y, Chan R. Planning discourses, local state commitment, and the making of a new state space (NSS) for China: Evidence from regional strategic development plans in the Pearl River Delta. Urban Studies, 2017, 54: 3281-3298.
- [17] Jessop B. State theory: Putting capitalist states in their place. Journal of Critical Realism, 1990, 16(3): 165-169.
- [18] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [19] 马学广, 唐承辉. 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, 2019, 34(2): 105-115. [Ma Xueguang, Tang Chenghui. Study on state spatial selectivity of urban agglomeration from the perspective of new state space theory. Human Geography, 2019, 34(2): 105-115.]
- [20] Li Y, Wu F. Understanding city-regionalism in China: Regional cooperation in the Yangtze River Delta. Regional Studies, 2018, 52(3): 313-324.

- [21] Xu J, Yeh A. Decoding urban land governance: State reconstruction in contemporary Chinese cities. *Urban Studies*, 2009, 46(3): 559-581.
- [22] Lim, K. State rescaling, policy experimentation and path dependency in post-Mao China: A dynamic analytical framework. *Regional Studies*, 2017, 51(10): 1580-1593.
- [23] 李郁, 谢石莹, 张丞国. 佛山管治尺度重整对产业空间分散化的影响. *热带地理*, 2017, 37(3): 334-346. [Li Yun, Xie Shiying, Zhang Chengguo. An empirical study of Foshan governance rescaling and industrial decentralization. *Tropical Geography*, 2017, 37(3): 334-346.]
- [24] 刘永敬, 罗小龙, 田冬, 等. 中国跨界新区的形成机制、空间组织和管治模式初探. *经济地理*, 2014, 34(12): 41-47. [Liu Yongjing, Luo Xiaolong, Tian Dong, et al. Preliminary study on China's cross-boundary new district in forming mechanisms, spatial organizations and governance model. *Economic Geography*, 2014, 34(12), 41-47.]
- [25] Zhang X, Cheung D, Sun Y, et al. Political decentralization and the path-dependent characteristics of the state authoritarianism: An integrated conceptual framework to understand China's territorial fragmentation. *Eurasian Geography and Economics*, 2019, 60(5): 548-581.
- [26] Xu J. Governing city-regions in China: Theoretical issues and perspectives for regional strategic planning. *Town Planning Review*, 2008, 79: 157-186.
- [27] 李齐云, 刘小勇. 我国事权与财力相匹配的财政体制选择. *山东社会科学*, 2009, 23(3): 74-77. [Li Qiyun, Liu Xiaoyong. The selection of financial system for the marching between duty and financial resources in China. *Shandong Social Sciences*, 2009, 23(3): 74-77.]
- [28] 黄吉乔, 丘书俊. 深圳市近五年土地年度供应的剖析与反思. *城市观察*, 2013, 5(2): 114-125. [Huang Jiqiao, Qiu Shujun. Annual land supply analysis in Shenzhen during the past five years. *Urban Insight*, 2013, 5(2): 114-125.]
- [29] 张衔春, 栾晓帆, 马学广, 等. 深汕特别合作区协同共治型区域治理模式研究. *地理科学*, 2018, 38(9): 1466-1474. [Zhang Xianchun, Luan Xiaofan, Ma Xueguang, et al. Collaborative regional governance model in the construction of Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(9): 1466-1474.]
- [30] 林雄斌, 杨家文, 李贵才, 等. 跨市轨道交通溢价回收策略与多层级管治: 以珠三角为例. *地理科学*, 2016, 36(2): 222-230. [Lin Xiongbin, Yang Jiawen, Li Guicai, et al. Land value capture and multi-level governance for inter-city passenger rail transit in the Zhujiang River Delta. *Scientia Geographica Sinica*, 2016, 36(2): 222-230.]
- [31] 广东省统计局. 广东省统计年鉴 2001. 北京: 中国统计出版社, 2001: 471. [Guangdong Statistics Bureau. *Guangdong Statistical Yearbook 2001*. Beijing: China Statistics Press, 2001: 471.]
- [32] 林雄斌, 杨家文. 粤港澳大湾区都市圈高速铁路供给机制与效率评估: 以深惠汕捷运为例. *经济地理*, 2020, 40(2): 61-69. [Lin Xiongbin, Yang Jiawen. Metropolitan high-speed rail supply and its efficiency in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: Case of Shenzhen-Huizhou-Shanwei. *Economic Geography*, 2020, 40(2): 61-69.]
- [33] 张衔春, 陈梓烽, 许顺才, 等. 跨界公共合作视角下珠三角一体化战略实施评估及启示. *城市发展研究*, 2017, 24(8): 100-107. [Zhang Xianchun, Chen Zifeng, Xu Shuncai, et al. The evaluation and enlightenment on integrative strategy of a from the perspective of Cross-boundary cooperation. *Urban Development Studies*, 2017, 24(8): 100-107.]

Rescaling of global city-regional governance in the Pearl River Delta: A comparative study on industrial project and transportation infrastructure project

ZHANG Xianchun^{1,2}, YANG Yu^{3,4,5}, SHAN Zhuoran⁶, LIN Xiongbin⁷, NIU Fangqu⁴

(1. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310012, China; 2. Department of Geography and Resource Management, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong 999077, China; 3. Institute of Strategy Research for Guangdong, Hong Kong and Macao Greater Bay Area, Guangzhou 510070, China; 4. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 5. College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China; 6. School of Architecture and Urban Planning, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China; 7. Department of Geography and Spatial Information Technology, Ningbo University, Ningbo 315211, Zhejiang, China)

Abstract: The Pearl River Delta (PRD) is the global city-region in China's southeast coastal areas and aims to create a comprehensive cross-border region across divergent institutional systems. The city-region in China has been long deemed as the engine of the regional growth in the past four decades. This article draws upon the theory of "new state space" to investigate the two regional projects in PRD, that is Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone and Sui-Guan-Shen (Guangzhou-Dongguan-Shenzhen) intercity railway projects. By examining the theory of "new state space" from the lens of rescaling, we build up a conceptual framework capable to understand the rescaling of city-regional governance in post-reformed China. Based upon crises of capital accumulation and administrative governance, this article is committed to tracking the upscaling and downscaling of powers in regional governance and the overall rescaling processes of relations between provincial and local governments. In general, this article develops a China-contextualized conceptual framework and two empirical cases to problematize the rescaling of regional governance, both of which are central to shed lights on the rationale of China's political economy. Three major findings are reported as follows. First, in the industrial collaboration project, in order to overcome the crises of weak institutional framework for intercity cooperation, provincial government is devoted to injecting resources, devolving administrative powers, deregulation, and empowering great autonomies to localities. These actions constitute to the downscaling of regional governance. Second, in the large-scale infrastructure project, in order to overcome the lack of the financial authority, provincial government is committed to building strong bargainer through horizontal power reconfiguration, recentralizing the developmental power from localities compulsorily, and delivering actual incentives for power recentralization. These actions constitute to the upscaling of regional governance. Third, considering the above-mentioned findings, this article argues that rescaling of regional governance in PRD is a flexible and polydirectional rescaling process, which is differentiated by concrete regional projects, rather than a unidirectional and mechanical rescaling process as suggested by conventional literature.

Keywords: the Pearl River Delta; city-regional governance; rescaling; provincial-local relations