

粤港澳大湾区行政区划调整的实践研究

王晓晓¹, 陆小成², 施秋璐³, 孟奕辰¹

(1. 澳门科技大学人文艺术学院, 澳门 南京; 2. 北京市社会科学院城市问题研究所, 北京 100101;
3. 南京林业大学风景园林学院, 江苏 南京 210037)

摘要: 本文以粤港澳大湾区的 11 个城市的 1978—2018 年为研究时间段, 从行政区划调整概况、建成区面积、人口规模及经济水平四个方面来进行粤港澳大湾区的行政区划调整实践研究。研究结果表明: 1978 年—1998 年粤港澳大湾区城市空间显著扩展, 社会经济水平增速较快, 其中广州深圳遥遥领先。1999—2008 年城市空间呈现快速扩张到慢速增长的变化特征, 社会经济发展速度最快; 2009 年—2018 年城市空间拓展和经济社会发展都相对平稳, 总的来说, 粤港澳的发展态势都呈现着长期向好的趋势。最后, 本文就如何促进粤港澳大湾区社会经济的协调发展和区域整体竞争力提出相应的建议与对策。

关键词: 行政区划调整; 粤港澳大湾区; 区域协调发展

中图分类号: TU984

文献标识码: A

文章编号: 1673-4513(2022)-03-008-12

引言

对城市行政区划进行调整无疑成为一种整合空间、缓解体制矛盾、优化城镇化进程、实现区域间协调发展的重要刚性工具, 40 年来这一调整工作一直在各个城市中执行实施。且实施的内容大多是将地市合并, 撤县(市)设区等, 大大增加了辖区范围, 主要是为了促进自身的经济社会发展, 但其中有些不根据自身情况以及顾此失彼的不当做法会出现一些城市辖区过大而资源分散, 城市空间不聚集, 城乡发展严重不平衡等问题。究其原因, 主要是城市空间组织没有结合自身发展的实际情况进行城市发展资源要素重组。

2016 年, 我国提出构建“粤港澳大湾区”, 正式将港澳与珠三角变成了区域命运共

同体以及创新引领开放合作区。然而实际上, “粤港澳大湾区”这一名词的最终形成经历了较长的岁月, 在中国社会经济前进发展的 40 多年时间里正一步步走向成熟并为公众所广泛关注。粤港澳大湾区发展的实质是要推动实现异质城市群的一体化协调发展, 促进区域内资源要素在空间上进行重新分配, 最大程度发挥大湾区资源优势。因此, 若能合理进行行政区划调整, 促进区域内城市间的分工合作与资源共享, 对实现粤港澳大湾区一体化协调可持续发展大有裨益。鉴于大湾区在各城市群中具有代表性, 通过分析总结近年来大湾区各城市行政区划调整的结果, 为今后其他城市群及区域的行政区划调整的优化方向给予有效的参考价值。

收稿日期: 2021 年 12 月 08 日

作者简介: 王晓晓(1982-), 男, 安徽凤阳人, 副教授, 博士, 主要研究方向: 城市空间重构研究。

陆小成(1978-), 男, 湖南耒阳人, 研究员, 博士, 主要研究方向: 区域低碳创新系统。

基金项目: 澳门科技大学基金会项目(FRG-21-016-FA)。

一、粤港澳大湾区行政区划调整概况

粤港澳大湾区，由广东省中部的珠三角九个城市以及两个港澳特别行政区所组成，相当于一个区域整体分属于11个城市管辖（见图1）。由于城市群内包含的城市众多，因此湾区的行政区划体制必然会显得异常复杂和多元化，其中包括特别行政区、副省级市、地级市、市辖区、县和乡镇等多种行政区划体制，是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，总面积5.6万平方公里，2018年底人口数量为七千万人，区域GDP合计10.8万亿元。

中央	特区：香港、澳门		
	广东省	副省级城市：广州、深圳	
	地级市	珠海、佛山、东莞、中山	
		惠州	县：惠东、博罗、龙门
	江门	县级市：台山、鹤山、开平、恩平	县级市：四会
		肇庆	县：广宁、怀集、封开、德庆

图1 粤港澳大湾区行政区划体系结构图

粤港澳大湾区根据自身发展的优劣势进行撤县设市、撤县（市）设区、撤乡设镇、区区合并重组等一系列行政区划调整。在诸多城市群中经济社会发展水平迅速提高、成果突出，具有一定的代表性。因此，本文以行政区划调整背景下的粤港澳大湾区作为研究对象，以1978—2018年这40年为具体的研究时间段，并利用统计年鉴数据，提取城市建成区面积、人口、GDP等指数来分析大湾区的城市空间发展以及社会经济发展水平。希望通过研究此区域，为快速城市化背景下的城市群行政区划调整提供具体建议与启发，从而能更好的促进区域融合与协调可持续发展。

（一）珠三角行政区划

40多年来，珠三角作为改革开放先行区已完成了区域的快速发展，成为全球城市化程度较高且产业、人口高密度集聚的城市群。截至2018年末，珠三角总面积约5.49万平方公里，常住人口约10046.9万人，GDP总量高达

81048.50亿元，沿珠江东西两岸形成了两条产业带，人口、经济和产业高度聚集。尤其近几年，珠三角规划纲要的颁布使得珠三角再次受到全国的关注，身负重任，战略发展范围扩大至粤港澳大湾区层面并致力于构建世界级湾区。分析研究行政区划调整下的珠三角地区的建成区扩张为该地区或其他城市群的可持续发展提供经验。

空间拓展以及经济、人口的飞速发展，要求城市进行相应的行政区划调整以满足其未来发展，一般都是进行撤县设市、撤乡设镇这类的调整工作。因此，市和镇出现既可以作为检验城市化发展水平高低的衡量物，也是城市化快速发展后的产物，可以认为行政区划的调整不仅能促进城市化进程中经济的发展，也能窥探其城市化进程的发展阶段。同样的，珠三角的发展也是如此（见表1）。

我国的行政区划调整工作有着较长的历史进程。原先珠三角的行政区划体系在改革开放前与国内其他地区大同小异，主要由区、市、县组成。改革开放后，在20世纪70年代末，设立深圳和珠海市之后又设立经济特区等一系列区划调整。20世纪80年代，珠三角将地区、行政区、自治州从原先的行政区划体系架构中移除。20世纪90年代，“设市”开始在全国乃至珠三角广为流行，使得珠三角区域内县级市的数量由零星的3个迅速攀升至33个，区域内镇的数量在2009年底达到顶峰之后，则一直保持小幅度减少；2000年以后“撤市（县）设区”，大大缩减了地级市和县级市数量，21个地级市一直保持至今，县的数量则缩减至34个，相反的市辖区数量因为市县行政体制的转变则增加到61个。综上，通过分析总结珠三角行政区划演变发展进程，将珠三角的行政区划调整与城市发展分为三个阶段：

1. 1978—1998年珠三角行政区划调整

城市空间显著扩展阶段，由单中心格局到城镇密集区。改革开放后的一段时间内，得益于国家开放政策的贯彻和实施，行政区划调整经

表 1 珠三角 1978—2018 年行政区划调整内容

时间	调整内容
1979 年	我国率先成立深圳和珠海两个地级省辖市
1980 年	成立深圳和珠海两个经济特区
1984 年	广州与其它 13 个沿海城市一道被批准为沿海开放城市
1987 年	将中山、东莞两县级市升格为地级市
1988 年	清远县和佛冈县划归新成立的清远市管辖，新丰县划归韶关市管辖，龙门县划归惠州地区管辖，同时撤销肇庆地区设立地级肇庆市
1992 年	陆续设立了顺德、台山、番禺、南海等县级市
2000 年	广州市代管的县级市番禺和花都撤市改区
2001 年	珠海撤销最后一个县（斗门县）并增设斗门区和金湾区
2002 年	江门市下辖县级新会市撤市设区 撤消原佛山辖区的城区、石湾区以及县级南海市、顺德市、三水市和高明市，设立佛山市禅城区、南海区、顺德区、三水区和高明区 5 个区
2003 年	撤市设区，撤销县级惠阳市，设立惠州市惠阳区
2005 年	撤销东山区并入越秀区，撤销芳村区并入荔湾区，同时新设立广州市南沙区、萝岗区
2012	进行区区重组，将广州市番禺区部分乡镇划归南沙区管辖
2014	撤销广州市黄埔区、萝岗区，设立新的广州市黄埔区；将县级从化市和增城市撤销，设立广州市从化区和增城区
2016	深圳新设了龙华区和坪山区，将宝安区的部分街道划归龙华区管辖，将深龙岗区的坪山街道、坑梓街道划归坪山区管辖
2018	原萝岗区和原黄埔区合并为新的黄埔区，从化市、增城市“撤县设区”

历了两次高峰期，城市空间形态变化显著。第一次行政区划调整是 1980 年代至 1990 年代初，主要发生在地级层面。深圳和珠海的设市以及中山、东莞的县级市升为地级市，目的是为了取消地区建制，使之全部改为地级市，促进城市之间的竞争从而实现城市的快速发展，因而这一阶段城市空间形态变化非常明显，在之前的基础上沿多个方向不断向外扩展。这一阶段，珠三角九个城市的建成区面积不断增加，建设用地面积在改革开放初期仅有 246.58 平方公里，占到整个区域土地面积的 0.5% 左右。其中 1979—1990 年间建设用地扩张 986.00 平方公里，建成区面积每年增加 6.39 平方公里。虽然建成区面积不断增加，但整体扩展速度尚滞后于社会经济的发展；第二次较大的区划调整主要发生在 1992—1999 年，主要发生在县级层面。通过“撤县（市）设区”，以期能更好的

发挥核心城市的辐射带动功能促进核心城市及周边地区的发展。这一阶段，建设用地扩张至 1886.25 平方公里，是当时珠三角城市空间拓展速度较快、拓展范围较广的时期。广州、深圳、珠海三地尤为明显，且空间发展一直持稳步发展姿态，逐步实现城市空间的优化。

从变化趋势图中，清晰直观的展现了这一阶段珠三角空间扩展的情况。珠三角各个城市建成区增加的速度以及面积大小都呈上升态势，虽然刚开始增长较为缓慢，但 1990 年后明显加快，且建成区面积增长速度比较之前快了将近 3 倍。即便如此，各城市建成区扩展规模速度却不均衡，差异明显。其中广州和深圳建成区面积和其他七个市相比遥遥领先，其他城市建成区面积增长则较为缓慢，增幅不大（图 2）。

行政区划调整下的社会经济条件变化，得

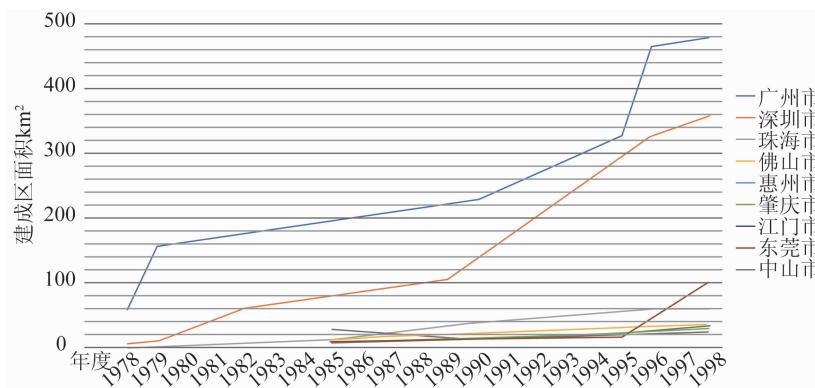


图 2 珠三角九大城市 1978—1998 年建成区面积变化趋势图

得益于改革开放，并借助优惠政策以及得天独厚的地理位置，区域内的广州、深圳、佛山、东莞等城市在这一阶段开始蓬勃发展。发展形势较好的县级单元，则找准机会开始寻求升格为地级市以期能得到更进一步的发展。因此，这一阶段的珠三角不管是人口规模还是经济发展都呈直线上升趋势，经济发展水平远远超出了当时国家的设市标准并不断突破。

该阶段，珠三角与港澳地区刚开始保持相对独立，之后通过跨行政区合作形成的“前店后厂”的特殊分工模式促使珠三角迅速发展了加工制造业，并初步完成工业化。这一阶段的珠三角地区的GDP不仅年均增长速度快且增长稳定。但这一阶段刚开始常住人口的增长速度不快且波动较大，两三年后常住人口的增长速度开始加快且处于稳定状态，增速基本在2%左右，直到1990年深圳、东莞的迅猛发展，吸引

外来打工人口长期定居，常住人口年增速不断飞速递增，数量成倍增长，是之前速度的3—4倍。1992年邓小平同志南方视察之后更是加大了开放力度，在这一转折点，珠三角各市的GDP和人均GDP均实现了直线飞速增长，吸引数以百万计的外地民工迁移到此，使得珠三角地区的经济与常住人口拥有了密切的联系，经济和人口聚集是相互作用共同发展的。

总的来说，在此期间，珠三角各市的经济社会发展水平都是稳步增长且在后期增长幅度较大，广州和深圳的生产总值和常住人口增速均远高于其他城市外，佛山、东莞以及江门在1979—1998年期间发展速度提升，其余的城市发展则并不明显（见图3、4、5）。因而在这一阶段，珠三角已经完成了从广州单中心发展到多中心发展的转变，让其一跃成为城市化水平最高的城市群之一。

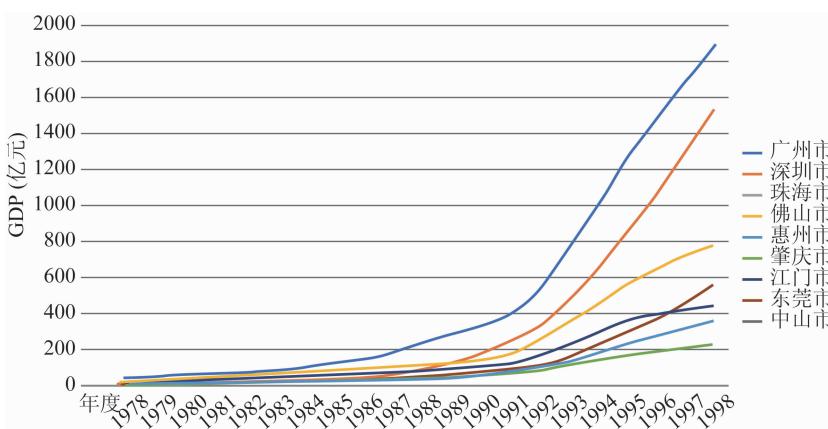


图 3 珠三角九大城市 1978—1998 年 GDP 统计图

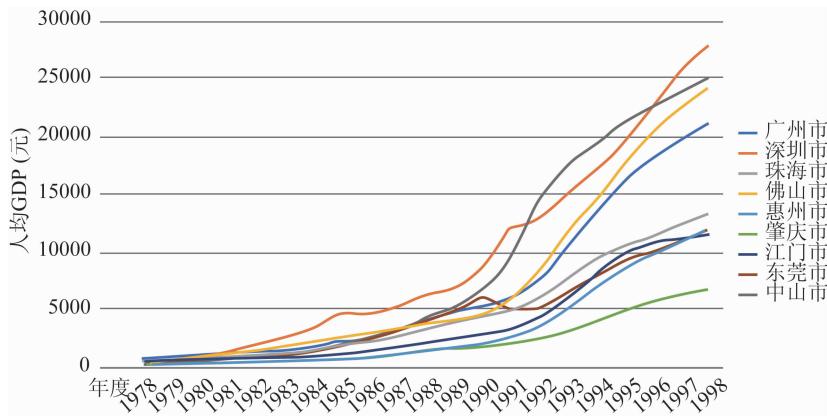


图4 珠三角九大城市1978—1998年人均GDP统计图

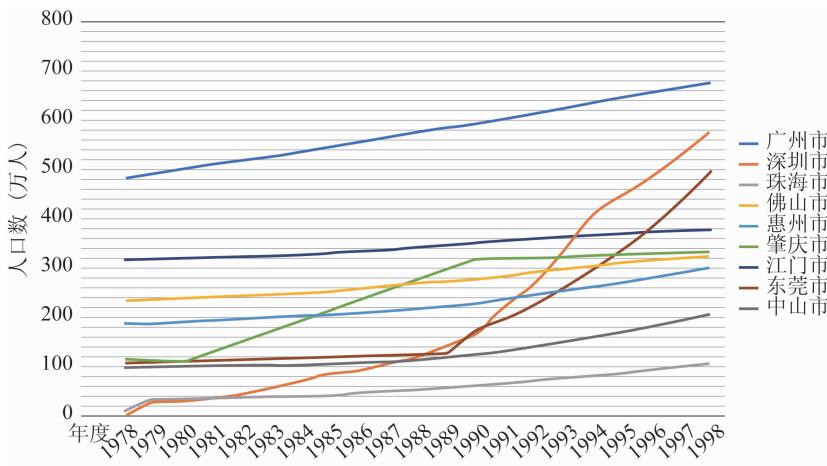


图5 珠三角九大城市1978—1998年人口统计图

2. 1999—2008 年的珠三角行政区划调整

城市空间持续扩张，由城镇密集区发展为城市群。21世纪初，我国城市化及经济发展水平依然持续快速发展，一定程度上促进了一系列的行政区划调整且调整层面主要发生在县级。即：撤县（市）设区，把自主权较强的县、县级市改为由地级市直接管理的市辖区。广州、珠海、江门、佛山、惠州在这一阶段都相继开始实施这项区划调整工作，城市中心城市的建成区面积因此得以明显迅速的增加。广州市一次较大的“撤市改区”，使得花都和番禺与广州紧密相连。实现了使广州市建成区再次进入快速扩张期，面积增加51平方公里，年均增加12.75平方公里，扩展速度低于第一次高速发展期。2003年，惠阳市并入惠州，使得惠州市城市建成区面积翻了一番，由63平方公里一下子

增长到五年后的132平方公里，增速是其他几个城市中最快的，城市空间迅速扩大。

综上，这一阶段，珠三角城市群城市扩展呈现快速扩张到慢速增长的变化特征，其中建成区扩张速度最大的是深圳和广州，扩展强度最大的是深圳和东莞，且都远高于珠三角平均水平，但在2004年以后珠三角各地城市扩展进程开始明显减慢，但广州、深圳、珠海一直保持遥遥领先，佛山和惠州则开始赶超，其他城市则变化不大（见图6）。

行政区划调整下的社会经济条件变化。这一阶段行政区划调整工作主要是撤市（县）设区，由于分散独立的单一发展远不如聚集资源的共同合作发展来的效率更高更快，通过“合并”的手段加强区域内部联系。例如，由于顺德、南海等县级市在这一阶段得益于优越的区

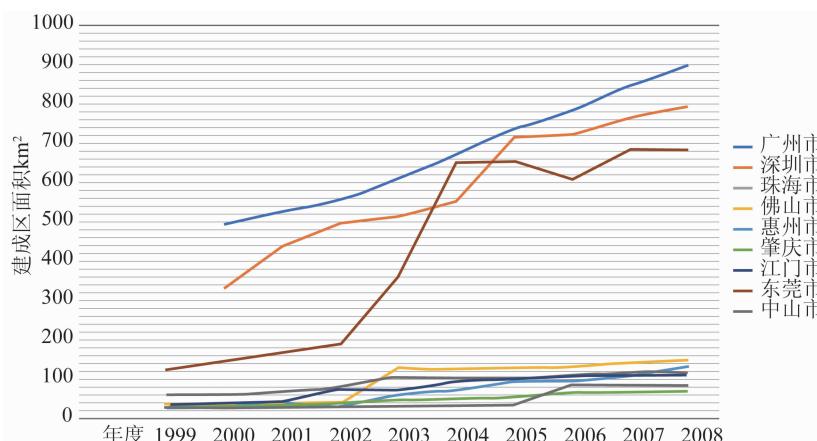


图 6 珠三角九大城市 1999–2008 年建成区面积变化趋势图

位，佛山的 GDP 和人均 GDP 都呈现快速增长，尤其在 2003 年之后的五年一跃而起，经济发展呈直线上升，是除广州、深圳外发展最快的城市，实现了市域的统筹发展，并成功的用地区实际发展情况表明了这一工作的实践性和可操作性。

在这期间，广州、佛山和深圳等大城市由于建成区的扩大，足够的城市空间促使产业有了更大的发展空间和潜力，经济的发展又带动了人口的聚集和快速增长，2008 年区域整体城镇化率为 80%，远高于全国城镇化率平均水平。珠三角的经济发展与人口集聚是有着密切的联系，1999–2008 年间，广州、深圳以及佛山东莞经济发展速度均超前其他几个城市，在原有基础上翻了 4–5 倍。从下图中明显的看出这几个市的常住人口的增长趋势和经济发展相同，

人口规模也比其他几个城市大且增速快。但在 2000 年前以及 2000 年前后的这一段时间里，珠三角各市常住人口的增长较为缓慢甚至停滞不前，但经济尤其是人均 GDP 依然不断攀升，由于这一阶段经济发展吸引的大多是外来流动人口，但 GDP 是按常住人口计算，所以常住人口的增势缓慢使得珠三角人均 GDP 会较之前增加趋势更明显。这一情况直到 2005 年以后常住人口增速才逐渐恢复，经济和人口也较之前增幅开始加大，但总体上珠三角九个城市的经济发展和人口集聚规模依然是呈现着稳步上涨的趋势（见图 7、8、9）。

3. 2009—2018 年的珠三角行政区划调整

(1) 城市空间平稳扩张，走向区域一体化。2008 年全球经济危机，2009 年珠三角 GDP 的增

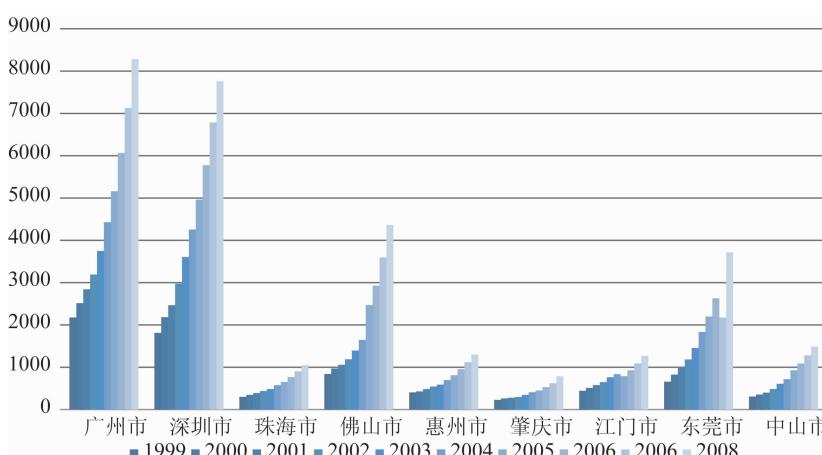


图 7 珠三角九大城市 1999–2008 年 GDP 统计图

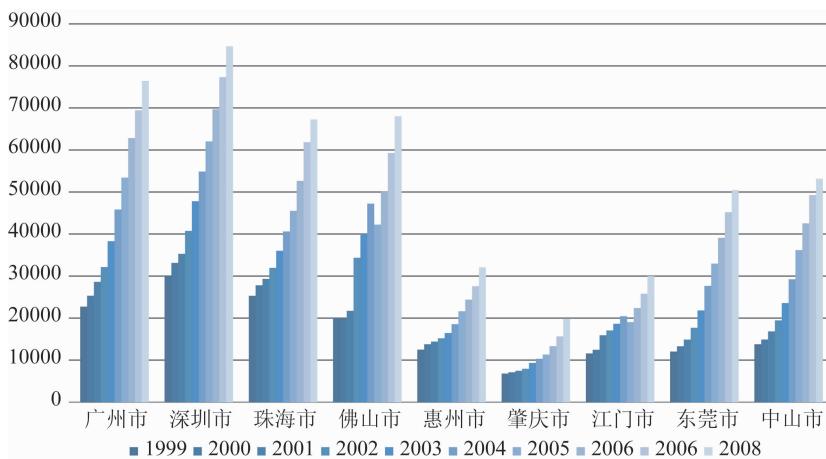


图 8 珠三角九大城市 1999—2008 年人均 GDP 统计图

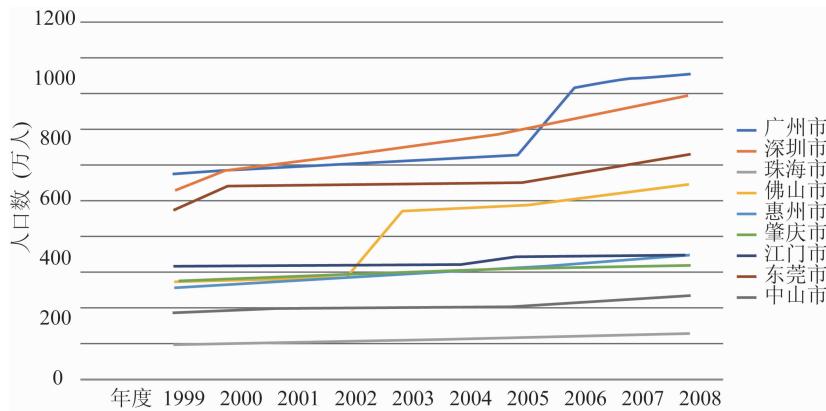


图 9 珠三角九大城市 1999—2008 年人口统计图

长速度开始低于全省水平，珠三角为应对这一艰难发展现状亟需进行转型才能渡过难关。2009 年颁布实施的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》是珠三角发展史上的重要转折点，标志着珠三角开始转向创新引领的区域一体化协调发展。当前我国珠三角地区形成了九个城市的巨型连片发展区，沿湾面状发展态势明显。

这一阶段，主要是通过撤县（市）设区（市）来进行区划调整工作。由于广东省地级市数量过多，造成地级市平均设区数较低甚至低于全国平均水平，这就难以体现区级政府的管理效率，导致纷纷取消市辖区。此外，城市设区数量也相对较少，仅有广州市和深圳市。2018 年广州市开始了改革开放以来又一次较大的“合并新区”“撤市设区”，不仅促进公共基础设施的均等化、完善了城市功能，也一定程度上对于加速城乡一体化协调发展以及扩展广

州甚至珠三角的城市空间具有较大的意义。

在这些调整做法下，珠三角依然是扩展速度较快的时期，并且在原有中心建成区周边不断有新增区域出现。在这期间，各个城市的空间拓展增幅都不大，呈现缓慢平稳上升的趋势，其中城市空间拓展速度最快的是广州和东莞，其次是深圳和惠州，拓展强度最大的也是广州和东莞。明显看出这一阶段东莞和惠州开始后来居上，尤其是惠州的空间拓展有了逆袭般增长。原因在于这两市产业园区的大量布局，不仅促进了自身的空间发展也带动了周边区域的提升；但整体上珠三角各市的空间拓展潜力依然存在较大差异，如肇庆、江门的发展虽呈上升趋势但却远远滞后于其他城市（图 10）。

（2）行政区划调整下的社会经济条件变化。2008 年的全球经济危机虽然对当时珠三角的发展造成了阻碍，但在这之后珠三角依然砥砺前

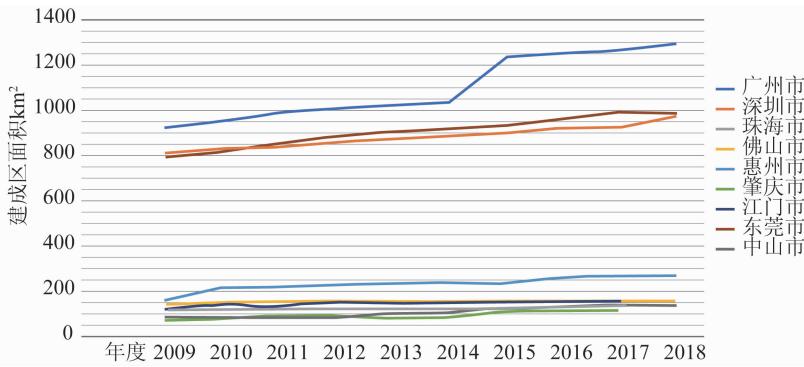


图 10 珠三角九大城市 2009—2018 年建成区面积变化趋势图

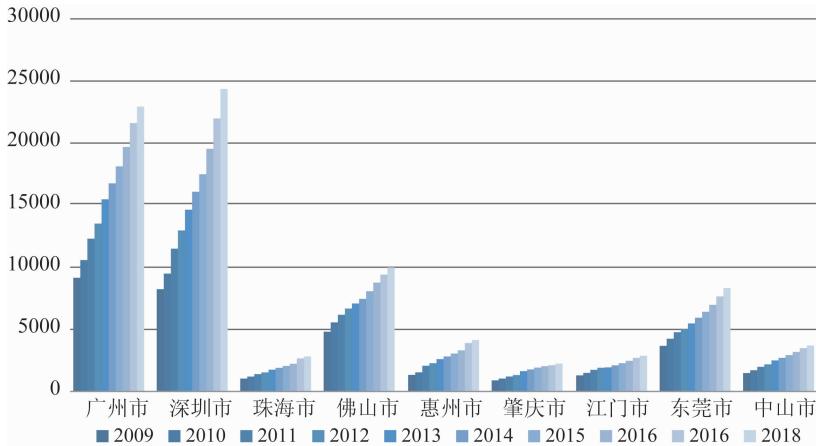


图 11 珠三角九大城市 2009—2018 年 GDP 统计图

行，奋力转型寻求突破，并逐步探索并转向以创新引领，以人为本、城乡协调发展的新型城镇化发展道路。珠三角城镇化集聚特征与经济活动密切相关，其中广州、深圳、佛山和东莞城镇化空间集聚最明显，很大程度上促进区域的整体发展，周边密集城镇的竞争与合作又进一步促进区域经济社会发展，加深了区域经济联系和协同发展。例如，佛山作为二级城市，具有较强经济实力，与广州产业合作潜力巨大，从 2005 年开始与广州的经济往来变得密切，成为与广州经济联系最紧密的城市。此外，在 2009 年到至今，佛山、东莞、深圳和中山 4 个城市在核心城市经济辐射和产业合作方面中占据先机。所以，这一阶段佛山的 GDP 以及人均 GDP 比之前以及其他城市的增长速度更快，依托这一优势不停的追赶并最终超过东莞，中山市也在核心城市的带动下经济发展稳步增长，有了较大的起色。珠海由于距离核心城市广州

和深圳较远，经济联系度不高，无论经济总量还是人口规模都处于落后位置（见图 11 和 12）。

这一阶段珠三角中心城市是集聚程度最高、增长速度最快的地区。2018 年，珠三角的人口规模稳居广东省榜首并占了全省人口数量的一半。其中广州、深圳仍保持较高的人口集中优势，从表中看出两市的常住人口数量一直保持着一定幅度的增长，且广州的增长速度和幅度都是珠三角中最高的，深圳次之。而其他几个市的人口增幅不明显，没有突破性的进展（见图 13）。

(二) 澳门、香港行政区划调整

香港和澳门分别位于珠江三角洲的东部和西部，为粤港澳大湾区实现区域一体化发展打下了基础。空间拓展方面，港澳山地多平地少，建成区向外扩展的土地来源十分有限，对林地

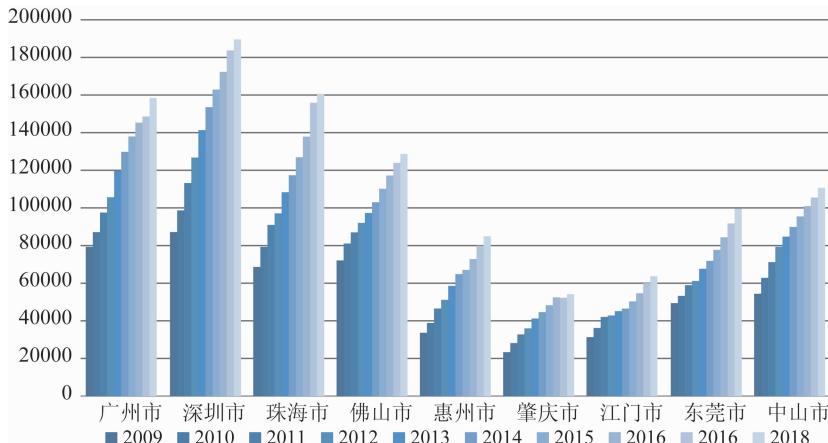


图 12 珠三角九大城市 2009—2018 年人均 GDP 统计图

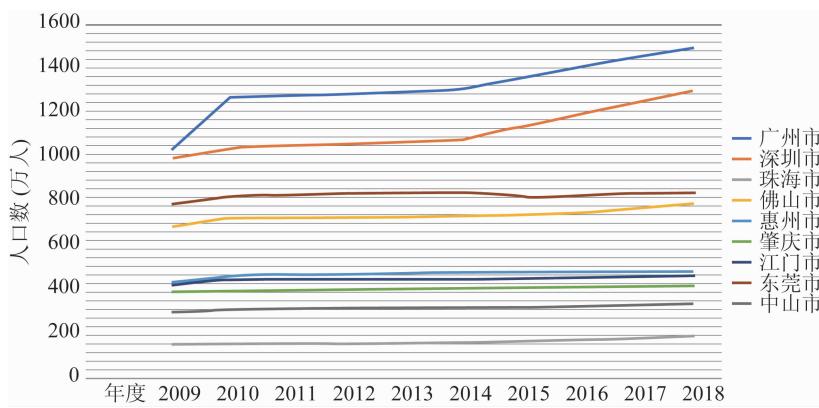


图 13 珠三角九大城市 2009—2018 年人口统计图

和海域的占用这一增加建成区面积的方式在香港澳门城市建设中发挥了重要作用。因此，海面分别占到香港和澳门建成区扩展总面积的 31.80% 和 78.07%，远高于其他城市海面供给建成区扩展用地的比例。澳门建成区的主要拓展期在 20 世纪 80 年代末至 90 年代前半期、21 世纪前 6 年以及 2010—2011 年。在 2010—2011 年建成区拓展速度最快，年扩展 4.44 平方公里；其次为 1987—1995 年，共扩展 9.26 平方公里，年平均增长面积 1.16 平方公里；再次为 2000—2004 年，共增加 2.23 平方公里，年平均增长面积为 0.56 平方公里。此外，2004—2006 年扩展速度亦较快，共扩展 1.02 平方公里，年均扩展 0.51 平方公里。其他时期建成区扩展速度则相比较起来远远低于平均水平。香港建成区的拓展主要集中于 1973 年至 2006 年，建成区面积累计增加 153.71 平方公里，占拓展总面积

的 98%，其中 1999 年和 2000 年突飞猛进，增长速度最高。2006 年以后的建成区面积增幅则越来越缓慢并呈逐年递减趋势直至 2011 年停止了增长。

澳门局限于自身特殊的地理位置，可使用的土地空间难以承载城市未来发展，所以为增加城市建设面积，在过去一百多年里大多通过填海造地的方式来解决这一问题。1973—2013 年澳门累计增加的面积（占用海面）是 1973 年建成区面积的 2.65 倍。20 世纪 80 年代末至 90 年代前半期，澳门政府致力于填海兴建土地等这类基础设施建设大大增加了澳门的建成区面积，而如今澳门为了容纳更多的产业和人口，依然面临着没有土地可供发展的严峻形势，于是澳门双管齐下拓展城市空间，不仅通过填海来增加城市建设面积，还利用自己的区位和国家优惠政策从周边城市获取新的土地进行建设

和管理，即 2009 年中央批准了澳门大学在横琴岛建设新校园的提议，并授权澳门特别行政区实施管辖，之后国家还出台了一系列关于澳门与横琴岛互利共赢的优惠政策和方案，促进了两地的产学研合作以及珠三角区域一体化区域建设。

经济社会发展方面，可以说港澳的加入是粤港澳大湾区在珠江三角洲发展的基础上进行因地制宜的延续和优化，区域内的空间形态以及社会经济水平等也会随之出现了巨大变化，但总的来说都是在往好的局势发展。改革开放之后，通过跨行政区合作形成的“前店后厂”

的特殊分工模式促使粤港澳大湾区的经济飞速发展，外资企业逐渐由亚洲扩展至欧美国家，并主要经香港进入珠三角，但总体上仍以香港为主。可以看出改革开放后的香港和澳门，除空间不断拓展外，其经济水平也一直稳步上升，香港的 GDP 以及人口规模明显高于澳门，增长速度与幅度较之澳门也是成倍的增长。在 2006 年之前，香港的人均 GDP 一直在缓慢增长且略高于澳门，但在 2006 年后澳门后来居上，人均 GDP 增长速度大幅度增加并超过香港延续至今（见图 14、15）。

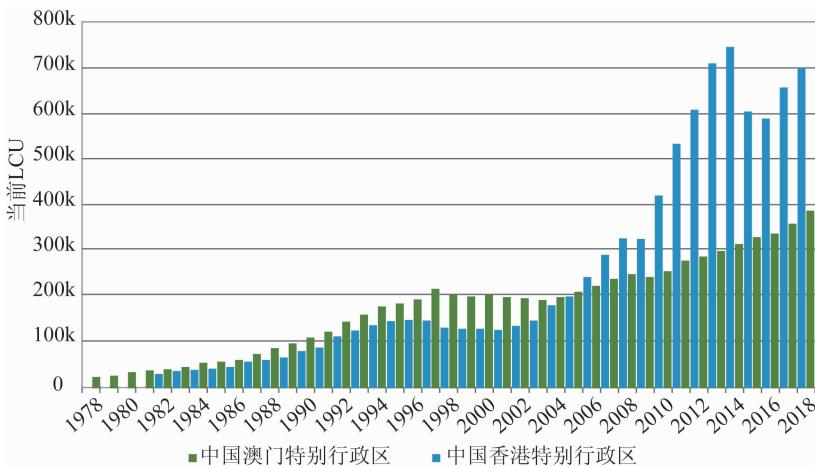


图 14 港澳 1978—2018 年 GDP 统计图

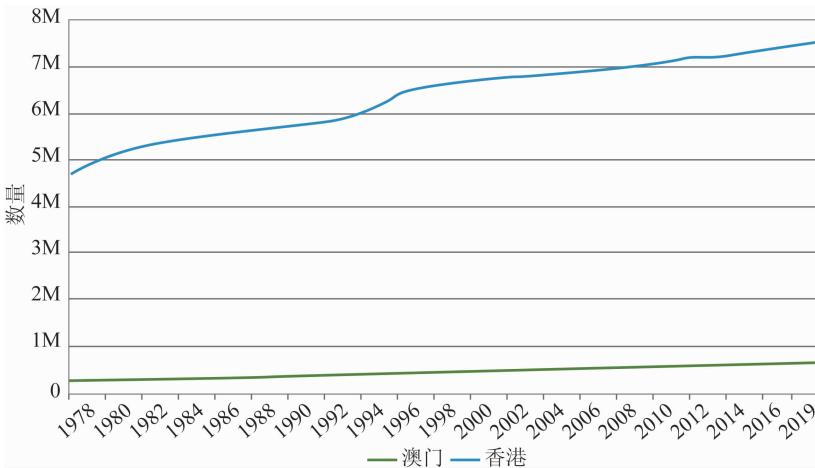


图 15 港澳 1978—2019 年人均 GDP 统计图

二、行政区划调整对粤港澳大湾区城市发展的影响

改革开放后的经济飞速发展使得我国城市

化水平突飞猛进，城市数量及规模随之直线上升，导致城市之间的矛盾与冲突。行政区划调整是通过对城市空间发展进行硬性规定和调整的政策工具，实施范围广泛且对调整对象及其

周围区域能产生较大的影响。加强区域间的竞争合作，以大城市为核心辐射带动周边密集城镇共同发展的城市群这一空间形态逐渐受到追捧并成为城市发展的主流。多年的实践证明只有相互合作联合发展的城市群有经济活力和发展潜力，才能更好的实现城市间的互利共赢，促进区域一体化协调发展。由于行政区划调整能够实现快速推进、建立直接联系、有政策保障等特征，这在促进城市群区域一体化发展方面能发挥举足轻重的作用。除行政区划调整外，还需结合城市自身发展情况因地制宜进行区域发展战略的制定，选择合适的治理模式，群众沟通机制等刚柔并济的方式，方能有效实现区域协调发展。

粤港澳大湾区的社会经济的快速发展以及“县改市”等行政区划调整，城市化水平有了很大提高，行政区划体制的改革使得湾区内城市数量有了较大幅度的增加，但城市的发展不仅要有量的变化也要有质的改变，需要不断完善优化城市整体功能，加强城市基础设施和文化设施建设，提升人居环境，创造绿色文明的城市面貌。行政区划调整还有利于产业结构的转变，推动了大湾区工业、第三产业的发展，为湾区内的城市社会经济发展提供更大的空间，推动区域一体化的健康可持续发展。因此，“撤县（市）设区”等一系列行政区划调整在一定程度上推动了粤港澳大湾区的发展。在这一发展的基础之上，粤港澳大湾区未来的发展定位是成为新时代全球发展和创新的中心，将步入新的发展方向，更加注重技术创新、高质量发展和湾区内部各个城市之间的密切合作，实现互利共赢资源共享，激发粤港澳大湾区的发展潜力，并努力打造成为区域一体化程度更高，发展更协调的世界级湾区。

综上所述，城镇密集的城市群发展模式尽管可以促进空间拓展和经济社会发展，但也会遇到城市发展停滞以及区域内发展不平衡的问题。如何通过行政区划调整增强区域内部之间实现互利共赢，构建和谐可持续发展的城市群，无疑成为行政区划调整工作的重点与难点。粤

港澳大湾区在行政区划调整的背景下，从改革开放后的显著快速发展到21世纪初的持续快速发展再到现如今的稳步前进。可以说行政区划调整带动了粤港澳大湾区的社会经济发展水平，促进人口集聚，城市空间又为了适应不断发展的经济和人口而扩张，反过来经济因素和人口因素又成为大湾区空间发展变化的主要推动力。但这些变化发展不仅是依靠区域的行政区划调整而实现的，并不能优化解决区域内出现的所有问题。所以我们不仅要根据区域自身发展因时制宜、因地制宜地选择最佳区划调整方案，不断创新行政区划调整的模式与运作机制，还要辅以战略规划、区域政策、评估预判等其他非区划调整手段。

参考文献：

- [1] 王开泳, 陈田. 对我国大城市行政区划调整的思考——以广州市近年来行政区划调整为例 [J]. 城市问题, 2006 (7): 70–75.
- [2] 顾朝林, 王颖, 邵园, 等. 基于功能区的行政区划调整研究——以绍兴城市群为例 [J]. 地理学报, 2015, 70 (8): 1187–1201.
- [3] 甄峰, 简博秀, 沈青, 等. 城市管治、区划调整与空间整合——以常州市区为例 [J]. 地理研究, 2007, 26 (1): 157–167.
- [4] 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 [J]. 地理科学进展, 2018, 37 (12): 1609–1622.
- [5] 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, 74 (12): 2455–2466.
- [6] 谢涤湘, 谭俊杰, 楚晗. 粤港澳大湾区城市群行政区划体制改革研究 [J]. 规划师, 2019, 35 (8): 44–50.
- [7] 尹来盛, 冯邦彦. 珠江三角洲城市区域空间演化研究 [J]. 经济地理, 2012, 32 (1): 63–70.
- [8] 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, 39 (5): 635–646.
- [9] 张践祚, 李贵才, 王超. 尺度重构视角下行政区划演变的动力机制——以广东省为例 [J]. 人文地理, 2016, 31 (2): 74–82.

- [10] 牟凤云, 张增祥, 谭文彬, 等. 广州城市空间形态特征与时空演化分析 [J]. 地球信息科学, 2007 (5): 94–98.
- [11] 刘志佳, 黄河清. 珠三角地区建设用地扩张与经济、人口变化之间相互作用的时空演变特征分析 [J]. 资源科学, 2015, 37 (7): 1394–1402.
- [12] 张紧跟. 区域公共管理视野下的行政区划改革: 以珠三角为例 [J]. 中山大学学报 (社会科学版), 2007 (5): 91–96.
- [13] 赵彪. 改革以来我国市辖区体制变迁与空间扩展及政区优化研究 [D]. 华东师范大学, 2019: 6.
- [14] 周春山, 王宇渠, 徐期莹, 等. 珠三角城镇化新进程 [J]. 地理研究, 2019, 38 (1): 45–63.
- [15] 王海云, 匡耀求, 邹威. 2000—2017年珠三角城市群空间聚集发展特征分析 [J]. 地理空间信息, 2020, 18 (1): 119–124+127+10.
- [16] 徐进勇, 张增祥, 赵晓丽, 等. 近40年珠江三角洲主要城市时空扩展特征及驱动力分析 [J]. 北京大学学报: 自然科学版, 2015, 51 (6): 1119–1131.

Study on Administrative Division Adjustment in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

WANG Xiaoxiao¹, LU Xiaocheng², SHI Qiulu³, MENG Yicheng¹

(1. Macau University of Science and Technology, Faculty of Humanities & Arts,
Taipa, Macau, Peoples R China;

2. Beijing Academy of Social Sciences, Urban Survey and Research Center, Beijing, Peoples R China;
3. Nanjing Forestry University, College of Landscape Architecture, Nanjing Jiangsu, Peoples R China)

Abstract: The research objects of this paper are 11 cities in the Guangdong-Hong Kong-Macao greater bay area and the period from 1978 to 2018 is taken as the research period. The results show that the Guangdong-Hong Kong-Macao greater bay area expanded its urban space significantly and its social and economic level grew rapidly from 1978 to 1998, among which Guangzhou and Shenzhen were far ahead. From 1999 to 2008, urban space showed the characteristics of rapid expansion to slow growth, with the fastest social and economic development. From 2009 to 2018, urban space expansion and economic and social development were relatively stable. Finally, this paper puts forward corresponding suggestions and Countermeasures on how to promote the coordinated development of social economy and the overall competitiveness of Guangdong, Hong Kong and Macao.

Keywords: administrative division adjustment; Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; coordinated regional development

(责任编辑: 汤文仙)