深圳『飞地经济』双行线

从『飞地』到『反向飞地』

本报记者 祝桂峰 文/图

热点聚焦

核心提示

近日,浙江衢州绿海飞地(深圳)产业园落户深圳前海桂湾金融先导区,成为深圳“反向飞地”的先行者,更为当地“飞地经济”的发展写下了新篇章。从“飞地”到“反向飞地”,通过近10年的探索,“飞地经济”对于深圳拓展发展空间、优化资源配置、疏解城市功能、振兴区域发展都有着重要意义。

已有10年探索“飞地经济”经验的广东深圳,迎来行政区域内的第一个“反向飞地”。近日,浙江衢州绿海飞地(深圳)产业园落户深圳前海桂湾金融先导区,成为当地“反向飞地”的先行者。“飞地经济”这种原本指在两个经济发展存在落差的行政地区打破原有行政区划限制,通过跨空间的行政管理和经济开发进行区域经济合作的模式,在深圳有了“逆向”操作。

新时代呼唤新担当、新作为。从“飞地”到“反向飞地”,“飞地经济”对于深圳拓展发展空间、优化资源配置、纾解城市功能、振兴区域发展都有着重要意义。近日,记者分别走进深汕特别合作区汕尾鲘门、深圳前海桂湾金融先导区等地一探究竟。

深汕合作新样板

在前往位于汕尾市海丰县鹅埠镇的广东省深圳市深汕特别合作区的途中,记者看到,处处都有“深圳速度”的影子——施工现场塔吊上下起落,泥头车来回穿梭,一派火热景象。

深汕特别合作区两地相距80公里,一定程度上来说是一块深圳的“飞地”。2008年,深圳市在汕尾市海丰县鹅埠、鲘门、小漠、赤石四镇建立深汕合作区;2011年,经广东省委省政府批复,正式设立深汕特别合作区,成为全国首个拥有地级市管理权限的特别合作区;2015年9月1日起,从深圳转入合作区的企业可申请13项深圳市本级产业扶持专项资金。同时,特别合作区的采购事务按照深圳市政府采购规定,土地招拍挂在深圳市规划和国土资源委员会(市海洋局)进行。

2017年,国家发改委、原国土资源部、原环境保护部等8部门联合印发《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,明确要创新“飞地经济”合作机制,发挥不同地区比较优势,优化资源配置,强化资源节约集约利用,提升市场化运作水平,完善发展成果分享机制,加快统一市场建设,促进要素自由有序流动,为推进区域协同发展作出新贡献。

记者从该区发展蓝图中获悉,按照“依托深圳、联动汕尾、立足深汕、实干兴城”发展理念,“深圳总部+深汕基地”发展模式以“纵向形成产业链、横向形成综合服务链”为发展思路,合作区将以产业项目建设为中心,突出发展先进制造、新兴海港两大特点产业,重点打造先进制造集聚区、新兴海港商贸区、滨海生态旅游区三大特殊区域,努力建设一座有特色的滨海产业新城。

根据规划,入驻合作区的企业能享受到一系列的扶持政策,比如深圳市和汕尾市已经共同设立规模为10亿~15亿元的产业投资基金,并且深圳市每年安排8800万元“重点园区重点产业项目”贴息资金,5年共安排4亿元。

深汕特别合作区发展规划和国土资源局副局长、土地征收办副主任林劲松介绍,深汕特别合作区总面积468.3平方公里,海岸线长42.5公里,规划控制面积约200平方公里,可建设用地145平方公里,合作期限为30年,从2011年到2040年止。

记者调查发现,在国家大力支持“飞地经济”的背景下,深汕特别合作区的建设进程正在加快。2016年,合作区地区生产总值25亿元,完成全社会固定资产投资66.08亿元,实现规模以上工业总产值38.13亿元;2017年,全年地区生产总值增长20%以上,全社会固定资产投资增长30%左右,规模以上工业总产值增长13%,来源于合作区的财政总收入增长75%,地方一般公共预算收入增长75%,土地出让收入增长30%左右。

林劲松告诉记者,合作区党工委、管委会为省委、省政府派出机构,享有地级市一级管理权限,委托深圳、汕尾两市管理,深圳市主导经济管理和建设,汕尾市负责征地拆迁和社会事务。2017年,土地征收办强制收回8宗已供地但3个月不动工的项目用地,征缴3起土地闲置费并限期开工,驳回1宗借股权变更来实现囤地的申请,全年新供地49宗、面积1.8平方公里。

林劲松介绍,根据当地经济发展水平、财政收入和土地价值等情况,合作区专门制订了征地补偿标准。征地补偿项目包括土地补偿费、青苗补偿费、附着物补偿费和安置补助费。征地补偿标准中,分为五类用地,不同的类别补偿标准从每亩地9万元到3万元不等。

调查发现,“飞地经济”不仅仅对汕尾的经济拉动、辐射带来显著效果,也让深圳获得相应的收益。仅2017年,合作区已引进产业项目64个,来源于深圳的有58个,除去税收,更促进了深圳产业的转型升级。

“反向飞地”新尝试

来到坐落于深圳市前海桂湾金融先导区梦海大道与桂湾五路交汇处的卓越前海壹号,记者抬头仰望,双子塔写字楼“前海之门”气势雄伟,高耸入云;从正门看,犹如倒挂的“牛仔裤”,成为前海城际标识。

“这里就是衢州绿海飞地(深圳)所在地。”前海管理局相关工作人员介绍,卓越前海壹号所在的前海,地处珠三角区域发展主轴与沿海功能拓展的十字交汇处,位于深圳南头半岛西部,融汇多条深圳重要交通枢纽,如深圳西部港区和深圳北站、广深沿江高速公路都贯通其中,特别是紧邻深港两个机场,都在珠三角一小时和香港半小时交通圈内。

“别人是借船出海,我们是借海出山。”5月23日,浙江省衢州市政协副主席、衢州绿色产业集聚区党工委书记祝晓农在衢州绿海飞地(深圳)开园仪式上表示,“作为文化名城、人居福地,衢州通过和深圳的对接全力打造中国营商环境最优城市,衢州绿色产业集聚区希望通过该平台打通与深圳前海的产业链、资金链、人才链,推动产业转型升级,全面助推衢州跨越发展,旨在跨区域整合各种资源和政策优势。”

衢州位于浙江省西部,虽然是国家历史文化名城,为浙、闽、赣、皖四省边界的贸易中心和交通枢纽,但由于周边均属内陆地区,且境内以山地及丘陵为主,经济总量较小、产业结构偏重、高端人才匮乏等问题制约了当地跨越式发展。

据了解,衢州为补齐自身短板,谋求跨越发展,近年来,主动奔向“海”的怀抱,先后与杭州未来科技城、上海张江高新技术产业开发区、深圳前海的桂湾金融先导区等地对接,通过跨区域“飞地”,主动融入长三角和珠三角经济带,抢抓新一轮发展机遇。

祝晓农认为,衢州将招商的触角直接伸到经济更为发达的飞出地,目的是通过建立“飞地”快速获取发达地区的人才、区位、资金优势,实现跨越式发展。同时,加快推进前海科创飞地的建设,努力建成产业高端、功能现代、生态宜居的产业合作平台,在大健康医疗、生物科技等方面实现与中澳(深圳)海外创新中心的合作共赢。

“我们是主动投怀送抱的。”祝晓农表示,“衢州绿海飞地(深圳)建筑面积约4000平方米,飞地是不同省份和城市之间通过互补实现共赢的尝试,不仅仅是衢州绿色产业集聚区的一项创新措施,也是希望通过跨区域合作模式抢占先机。”

前海管理局副局长王锦侠于2010年6月就踏上了位于深圳南山半岛西部的前海,他告诉记者,前海用一系列的制度创新,激发出“反向飞地”经济发展的澎湃动力。2012年以来,前海来自全国注册企业平均每年都差不多增加一倍。截至今年6月份,前海蛇口自贸片区累计注册企业17.05万家。“去年前海每平方公里注册企业增加值突破100亿元,已成为全国发展最快的区域之一。”王锦侠说道。

王锦侠表示,深圳土地资源匮乏、产业空间不足,其主导的“飞地”到“反向飞地”,蕴含着本地想要通过这些单一优势产业集聚的模式,利用人才、资金优势来形成自己的产业优势。他认为,“反向飞地”由经济欠发达地区主动飞入较发达地区,这样做能够将招商的触角直接伸到飞出地,对地方经济、招商引资发展具有重大意义。深圳“反向飞地”将促进珠三角和长三角在产业上的深度合作,也为粤港澳大湾区建设提供样本和借鉴。

王锦侠解释,深圳拥有创新优势,辐射带动性强,完全可以在现有行政框架内无法改变的情况下,与周边或湾区内部城市利用这种飞地模式加快区域间的融合,先在经济上进行深度合作,然后再考虑其他方面的融合。

拓展空间探索跨越发展新模式

“‘飞地经济’在深圳已探索近10年。”深圳市规划国土发展研究中心总工程师、教授级高级规划师邹兵告诉记者,“改革开放近40年来,深圳市取得了突飞猛进的发展,产业的发展空间已经严重不足,土地成本上升迅速,寻找‘外部’发展空间既是‘飞地经济’的动因,也是促进产业转型、‘腾笼换鸟’,实现再次飞跃的基础。”

记者调查发现,目前,深圳市东部有深汕特别合作区,西部有深圳宝安与江门市“飞地”,北部有深圳宝安与河源市龙川县工业园等。同时,在广东省外也建立了包括湖南衡阳白沙洲工业园区(深圳工业园)、新疆喀什深圳产业园、陕西深陕(富平)新兴产业示范园等“飞地”。

2017年4月,广东省联合督查组赴深汕特别合作区调研时表示,深汕特别合作区的发展没有太多先例可循,希望合作区的领导干部能够继续创造性地开展工作,共同推动合作区跨越发展。

2017年5月,广东省国土资源厅调研组实地察看了深汕特别合作区的鹅埠片区产业项目、市政基础设施项目建设进展以及周边土地利用规划、林地资源保护等情况。调研组认为,合作区在加快市政设施建设和产业项目建设的同时,也要把保护生态环境放在同等重要的位置,科学统筹规划,合理开发利用土地林地资源,为未来可持续发展提供坚实保障。

2018年6月,深圳市规划国土委、深汕特别合作区管委会发布《深汕特别合作区中心区概念城市设计国际咨询》公告指出,深圳产业、资金、技术、人才等要素资源正在加快向合作区集聚,合作区成为投资兴业热土,正全面加快与深圳市一体化发展。

邹兵认为,深汕特别合作区地处珠三角经济圈和海峡西岸经济圈接合部,是珠三角通往粤东的桥头堡,以及深港向东拓展辐射的重要战略支点,也是产业转移的承接地。对于深圳而言,合作区很大程度上扮演着空间拓展的功能,而对于汕尾乃至广东省而言,合作区也是针对粤东西北精准扶贫的方式。

邹兵解释,深圳是个超小地盘的超大型城市,局限在不到2000平方公里的空间来内来实现可持续发展是不可能的,必须促进经济外溢发展。经济的外溢发展一般遵循两种空间模式:一是连绵式发展,走向大都市圈一体化的格局;二是跨越式发展,也就是“飞地经济”模式。前者主要依靠市场机制的自然选择,后者则需要政府的积极推动,光靠市场的自发作用是不够的。

政府的积极作为主要包括两方面,一是交通等区域性基础设施的建设,二是政府体制机制的改革创新。对于深汕合作区而言,成立已10年,之所以在近两年发展建设才取得明显进展,关键在于两地的合作体制和机制方面有实质性突破,如税收分成、干部选派和管理等。另外,深汕合作区与深圳市中心区的空间距离也不过120公里左右,按世界大都市圈发展规律,是在核心区的辐射范围内。“今后的发展方向恐怕不能仅局限于‘飞地经济’,而应面向大都市圈一体化发展的目标。”邹兵说道。

“被称为深圳第10+1区的深汕特别合作区已经迎来规划和建设的提速阶段。”邹兵表示,“目前深圳向深汕合作区的产业转移只是第一步,而且还是相对容易的一步。而要做到产城融合,实现‘母城’与‘飞地’的居住、就业、通勤、公共服务的一体化,首先要大力强化两地的交通联系,努力实现核心区域‘点到点、一小时到达’的现代化大都市圈交通目标。这样仅靠目前的高速公路及规划的城际轨道是不够的,甚至靠目前时速250公里的厦深动车来承担相互联系也难以实现。必须提早规划建设时速更高的大运量快捷交通,努力实现两地同城化目标。”

“飞地经济”重在资源共享、互利共赢

实践证明,创建“飞地经济”新模式,能够撬动合作双方政府、企业、当地百姓建立起多方共建、资源共享、互利共赢、开放合作的新格局。如何激发各方动力、构建利益共同体,深圳发展“飞地经济”要注意什么?连日来,记者分别走访了国土部门、专家和学者,倾听他们对如何发展“飞地经济”的诸多建议。

广东省国土资源厅厅长陈光荣强调,要在产业项目建设中严格落实产业用地政策,坚持抓好节约集约用地,不断提高土地利用率;要加大耕地保护力度,严厉惩治破坏和占用耕地违法行为;要进一步做好国土资源管理工作,依法依规管好用好土地资源,为合作区城市发展作出新的贡献。

中山大学城市与区域研究中心副主任曹小曙认为,当前我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,创新“飞地经济”就是解决国土空间不平衡和不充分的良策之一。

曹小曙建议,通过发达地区的创新“溢出效应”,突破发展瓶颈,促进欠发达地区发展,是创新“飞地经济”的最终目的。要在创新“飞地经济”同时,重视双方利益,明确双方职责,即要着眼未来,利益均衡分配,也要明晰双方职责,加强合作保障,而且还要在区域扶贫协作中,根据地方优势,共建创新飞地园区,促进区域产业转移,吸纳贫困地区劳动力,提高城乡居民收入,最终促进脱贫攻坚。

广东省国土资源厅土地规划与调规处处长王功慧认为,飞出地和飞入地要强化合作发展理念,从合作大局和长远发展出发,着力扩大发展成果,充分调动合作各方积极性,理顺土地计划指标、征地拆迁、土地整理、耕地保护等权责清单,加强未利用地的生态保护和开发利用,加强土地集约节约利用,依托飞出地管理、技术优势,制定相关行业建设用地控制标准,提高土地投资强度,设置合理的建筑密度和容积率,鼓励和推广多层厂房建设。

王功慧建议,要强化生态保护、绿色发展。飞出地应充分发挥已有发展优势和经验教训,在飞入地积极推进节能、节水、减排和资源综合利用,严格执行能耗、水耗、环保等政策,在实施产业梯度转移中禁止不符合国家和地方产业政策的项目入驻,避免低水平重复建设。飞入地也应强化对园区环境污染防治监管、污染减排和达标排放监管、排污许可证核发监管、环境执法等各项环境管理工作,不断改善环境质量。

上世纪90年代曾参与过广东惠州大亚湾经济技术开发区土地开发利用规划编制的中国土地估价师与土地登记代理人协会副会长、广东省不动产登记与估价专业人员协会会长谢戈力认为,深汕特别合作区能体现特区积极响应中央“打响脱贫攻坚战”的政治自觉,让海陆丰革命老区等欠发达地区不在寂寞。他强调,“飞地”合作发展要充分体现社会主义市场经济性质,不得有“城市殖民”的思想,站位要高,格局要大,双赢不能仅仅在经济效益层面,更要体现在发展观念、行政管理水平上。

广东省国土资源厅法律顾问、广东金桥百信律师事务所合伙人刘海辉认为,“飞地经济”发展过程中要注意权责分配、利益分配及环境保护等问题。目前而言,我国法律法规对飞地管理问题的条文规定很少,各级政府要充分协商,形成权责分配机制,在我国行政法规框架下依法构建“飞地经济”模式法定职权体系,要在融资、招商、建设中,做到遵守行政法规,尊重市场规则,明确行政与民事救济途径的界限。

刘海辉建议,保护好生态环境,绿色经济是永续发展的根本和关键,“飞地经济”也不例外。通过行政协议、委托协议的形式固定利益分配机制,合理厘清合作各方利益的前提下,更要坚守“生态底线”,把绿色环保理念“植入”飞入地。一方面,政府须构建契约约束功能和自履行机制,通过签订委托—托管合约、用地合约等办法解决环保监督工作分配问题;另一方面,通过公益诉讼对市场主体严格遵守环境保护法等法律法规形成司法监督。

深圳市前海施工现场。

深汕特别合作区。

深汕特别合作区两地相距80公里,但市政建设如出一辙。

浙江衢州绿海飞地(深圳)所在地。