

对飞地模式的探索——以深汕特别合作区为例

李立洋 何力*

长江大学, 城市建设学院 湖北荆州 434000

摘要: 飞地模式作为解决我国区域发展不平衡的重要制度, 有助于打破行政区划边界, 促进区域共同发展。深汕特别合作区作为我国首个深入飞地的地区, 由飞地模式到自主创新, 对未来区域飞地有借鉴作用。本文将以深汕特别合作区为例, 从机制入手, 破解区域经济发展的难题, 探索飞地模式的可适度以及发展中的问题所在。

关键词: 飞地模式; 区域协调; 深汕特别合作区

Exploration of Enclave Mode --Take Shenzhen-Shantou Special Cooperation Zone as an example

LI Liyang, He Li

Yangtze University, Institute of urban construction, Hubei Jingzhou, 434000

Abstract: As an important system to solve the imbalance of regional development in China, enclave mode is helpful to break the boundaries of administrative divisions and promote regional common development. As the first deep enclave area in China, Shenzhen-Shantou Special Cooperation Zone has changed from enclave mode to independent innovation, which can be used as a reference for future regional enclaves. This paper will take Shenzhen-Shantou Special Cooperation Zone as an example, start with the mechanism, solve the difficult problem of regional economic development, and explore the appropriateness of enclave mode and the problems in its development.

Keywords: enclave mode; Regional coordination; shanwei specialcooperation zone in shenzhen

引言:

改革开放后, 各区域经济高速发展, 由于我国历史体制经济的原因, 各区域行政区划明显。都市圈和的城市圈的概念虽然能在一定程度上缓解区域内个城市间的经济落差, 但这种模式依托单个或多个核心城市, 并需要与核心城市毗邻, 不能解决一些与核心城市在空间发展程度在同一轴线却缺乏地理优势的城市。伴随中国一体化经济的提出, 飞地模式也相应进入实践阶段, 灵活可行的机制突破行政壁垒, 致力于区域的共同富裕。深圳作为国内首个经济特区, 经济总量居亚洲城市前五的地区, 却面临空有经济力量而缺乏土地资源的境况; 汕

尾地腴水丰, 区位优势, 经济欠佳, 具备飞地模式发展的条件, 是探索飞地模式的重要范本。

1 深汕合作区发展历程

2011年广东省政府批复《深汕特别合作区基本框架方案》, 深汕特别合作区(以下称为“合作区”)正式成立。希望通过深圳高速发展的经济带动汕尾这个贫困地区的发展, 同时为深圳分担部分资源过剩的压力, 对汕尾来说是百利而无一害的政策。2014年前合作初建, 两区共建共管, 深圳负责经济建设, 汕尾负责拆迁征地, 将产业园转移, 用大企业带动发展, 采用BT模式建设基础设施。但共建共管就意味着都不管, 两政府相互推责, 导致合作区发展缓慢。2014年后, 深圳逐渐主导发展, 聚焦鹅埠镇, 引进具有辐射带动作用的企业, 促进产业发展, 推动产城融合, 同时投控PPP模式建设基础设施。但2011年到2017年合作区并没有取得什么突破性发展。直到2017年, 深圳全面主导管控, 合作区除了土地所有权以外, 深圳全权管理, 打造高质量未来科技区, 促进区域协调高质量发展。^[1]

作者简介:

李立洋(1999-), 女, 汉族, 湖北仙桃人, 长江大学城市建设学院风景园林学硕士在读, 研究方向为城市规划; 何力, (1980-), 男, 汉族, 湖北荆州人, 讲师, 博士研究生, 主要研究方向: 空间数据挖掘、城市土地利用、土地空间优化配置。

2 深汕合作区发展概况

2.1 合作区区位

深汕特别合作区位于广东省东南部，西与惠州接壤，东与汕尾相连（如图1）。陆域面积468.3平方千米，海域管控1152平方千米，包括鹅埠、小漠、鲘门、赤石四镇。构建“两轴一带一中心四组团”的空间格局（如图2）^[2]，其中鹅埠组团作为产业集聚区，重点发展电子信息；鲘门组团为对外交通门户和滨海旅游带；小漠组团发展新能源及临港产业基地；赤石组团打造以科教研发、休闲旅游、生态农业为一体的多功能区。同时打造“三港四站”交通枢纽配套设施、“四铁五高”外联路网、“六横六纵”内部骨架路网海陆空铁立体交通体系。（如图3）。合作区向东是深港开发的重要门户，在宏观层面上来说在推进港珠澳发展中发挥着重要的角色。一定程度上缓解广东区域发展不平衡、不充分的问题，深圳帮扶汕尾贫困地区脱贫的决策顺应我国全面脱贫的战略。同时起到珠三角经济薄弱地区的激活作用，对整个区域的发展有巨大的推动作用，这对深汕两区不仅是机遇同样是重要的战略举措。



图1 合作区区位图

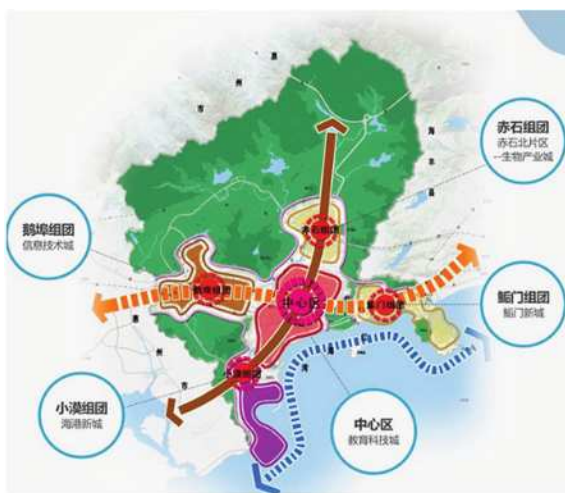


图2 深汕合作区规划空间结构图

2.2 合作区现况

合作区曾是汕尾最偏僻的地区，产业停滞不前，企业投资不愿进，本土优势发挥不出来。飞地模式后一座



图3 深汕合作区交通规划图

座高楼拔地而起，一座滨海新城随即出现在大众的视野，短短4年，合作区实现了从‘洼地’到‘高地’的飞跃。现如今，7宗普通工业用地以落地鹅埠镇；深汕湾机器人小镇已引进25家实体机器人企业和3家战略性平台企业，已初步实现人工智能的产业集聚；鲘门—小漠东海片区打造滨海旅游和生命健康产业线，将最具有潜力的小漠、鲘门组团为启动据点，从单一的资源开发利用到多元化的生态提升保护，从生态环境的改善中发展，同时也为‘留白’的中间地带保留本底优势。

2017年合作区官网发布官文中，深汕特别合作区均名改为“广东省深圳市深汕特别合作区”，从行政管理权到邮编的设置，合作区正式成为深圳‘10+1’区。2019年，合作区机制调整，深圳全面主导发展，GDP为46.8亿元，增速23.1%，是深圳平均增速的3倍，位列全市第一。2020年面对新冠疫情的冲击，合作区经济逆风上扬，GDP为54.04亿，增速在8.5%，同区中增长率排名第四。（数据来源：深圳2021统计年鉴）。2022年合作区主要预期增长17%，加强大干快上的速度。

3 飞地模式介绍

飞地模式是指隶属于某一行政区管理但不与该区毗邻的土地，包括飞地园区和飞地城区两个方面，^[3]飞地园区一般多指产业飞地、经济飞地的帮扶政策，它短时间效益提升的高，不涉及行政区之间的管理属权。是当下使用最普遍、最熟练的飞地模式。在区域发展中，飞出园区承担飞入园区的产业溢出情况，飞出园区同样获得经济效益，在空间治理上实现两地互惠互赢。但飞出园区需要依靠飞入园区的中心产业区，目前还是一种‘区中园’^[3]的形态。同样也面临着飞入地多数不愿迁出本土优势产业，把一些能耗大，效益低的产业迁出的情况，而且飞地园区区域不大，带动层度不强，不能从根本上达到脱贫的效果，管理属权不清同样给飞地经济的后续推进带来了阻碍。

飞地城区的不同点在于飞入地直接在飞出地行使行政管理权，这不仅是在产业的输入，更是在人才、教育、治理经验的帮扶，从资金企业拓展到政治、人文、理念等全方面。相比来说飞地城区更具有稳定性，可控性，在空间建设上是多层级、多方面的把控，飞入地的管理经验带动飞出地的乡镇、县域全方位的发展。本文的合作区就是典型的飞地城区模式，这同样也是全国首个由产业转移与新城建设结合的建立的特别合作区。不仅局限于产业园区的建设，在空间层级上涉及县、镇、村等多个级别。合作区定位‘田园都市’、‘都市乡村’，致力于打造‘五光十色’的都市乡村，推进一二三产业的融合发展。对飞地园区的基础上更深层次的飞地，面临巨大着巨大的挑战，是在新的尝试中慢慢摸索。

4 飞地模式困境

深汕合区近年来依靠飞地模式使合作区这座新城高速发展，产业聚集向扩散能力不断争强，但对比同样飞地城区的雄安新区，发展效率仍有不足，而且目前并没有达到预期的效果。就此看来合作区照速发展会遇到难以突破的瓶颈，并且飞地模式机制也有发展的困境。

4.1 管理机构的职权定位模糊

原则上合作区已经是深圳一级管理，但是还是因为双方政府对管理的细则不清楚产生纰漏。理论上来说，飞入城区可以在飞出城区行使全方位的管理，但是由于飞出城区自身属地的管理属性可能有所不同。在实际实施中，可能出现管理职能跟不上经济建设的情况发生，特别是在一些社会管控，以及本土居民安置方面，飞出城区本身的治理模式本土居民已经适用，飞入城区再实行新的管理模式的时候避免不了会涉及居民的利益，这时候对居民的劝阻安抚作用就显得尤为重要。一个片区决定采用飞地模式对本地帮扶后，应事先为飞入城区的政府打好基础，明确管理机构的职能。

4.2 上级主导主体缺失

飞地模式本身是一个“自上而下”的区域发展战略，它单纯依靠飞入地城区的政府主导，外来资源的过度投入会造成本土资质力量发挥不出来，难以实现从经济飞地到自主创新的转变，可能造成脆弱的国民经济。^[4]在上级政府的主导下，新的政府层面出现，飞出地自身的发展权和主导权都属于飞入地，主体自身的管理就非常有限。而且想深圳特别合作区这种建立新城的模式，在一定程度上也需要本区政府的支持，但是飞出地政府主体属于“有力无处使”的状态，这样会造成一些问题无法及时解决，从而阻碍该区发展。

4.3 缺乏统一的顶层设计^[5]

在区域规划中，政府对各种错综复杂、种类繁多的工作统一规划的协调能力是非常重要的。但是在实际规划实施中，顶层设计总有疏漏。两区政府在合作沟通使

不能落到实处、落到具体。飞地模式在落实过程中往往需要多方协调，但由于其特殊性，在协调过程中明显缺乏针对性，各方面、各层次要有强制性的体制机制。

4.4 双方合作激励不足

飞出城区在最初利益诉求不清晰，双方在分配利益时不合理，会降低双方合作的动力。随着地方财政收入的增加，税收也会增加，双方的税收比如何安排，以及税收由哪方管理是一个需要商榷的问题，利益问题是目前对飞地模式发展最大的制约。飞出地一方面希望在短时间获得更高的效益，但是往往又不愿意交出完整的管理权限，飞入地则希望先获得管理权限后引入先进产业。这样一来双方就会陷入僵持不下的局面，这种突破行政壁垒的合作就会面临巨大的阻力。就深汕特别合作区来说，前期合作共管的模式就严重阻碍了合作区的发展，其次虽然引进先进产业，但是不是输出地诉求中的产业，那么该产业发挥的效益也十分有限。

5 总结

飞地模式解决当下中国区域发展不平衡的重要战略抓手和制度创新实践，作为一种跨行政区的特殊模式，该模式已经区别于传统的城市和区域治理。它的灵活性、弹性的治理逻辑能打造更加有辐射影响力的区域热点。不过模式本身还有自身的不足，发展飞地模式应建立完善的法规体系，明确利益的分配机制，将飞出地的硬软实力结合。飞出地也应考虑主体的关系，思考主体本身是自己还是飞入地，其次如果是行政区代管的情况，也应考虑管理期限，明确管理时税收情况。

飞地模式还属于一个探索阶段，想要多区域广泛适用是不现实的，而且采用飞地模式也要考虑不同区域的发展情况。在特殊的空间治理上，这种模式仍然会成为发展趋势，不过能否带动片区效益，有效解决区域发展不平衡，还是要纵观全局发展，落到实处。

参考文献：

- [1]王苏生,付波航.中小城市与中心城市合作模式探索:以深汕特别合作区为例[J].开放导报,2017(2):26.
- [2]王军鹏.深汕特别合作区同粤港澳大湾区一体化发展研究[J].特区经济,2019(03):28-31.
- [3]张和强.基于区域协调的飞地空间治理研究——以深汕特别合作区为例[c]面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(11城乡治理与政策研究),2021(09).
- [4]李鲁奇,马学广,鹿宇.飞地经济的空间生产与治理结构——基于国家空间重构视角[J].地理科学进展,2019,38(03):346-356.
- [5]许金红,彭谦益,陈维.“飞地模式”下区域经济协调发展的示范作用研究——以深圳市跨区域创新合作为例[J].特区经济,2020(04).