

本期专报：曹路宝书记、王颺部长

领导参阅 专报

第 11 期（总第 62 期）

2023 年 6 月 5 日

苏州太湖书院 苏州太湖智库主办

市管重点新型智库

引人瞩目的“深汕现象”

——深圳探索“飞地经济”发展新模式

发展“飞地经济”、探索飞地治理，即不同行政区域打破地域管辖限制，形成“飞出地”与“飞入地”互利共赢的发展模式，是当前区域经济发展中一个重大的改革现象，作为解决土地资源瓶颈制约矛盾、推动区域协同一体化发展的重大举措，具有十分重要的改革意义。最近十多年来，全国各地涌现出大小不一、模

式多样、发展路径各异的飞地园区。但往往理想很丰满、现实很骨感——真正意义上成功实现飞地治理的典型很少。实践证明，在行政区划不改变条件下，飞地经济要真正“飞起来”，关键在于飞地治理的模式创新。

飞地经济是跨区域经济合作的重要形态，能够促进生产要素跨区域流动和地区间资源互补与协调发展，但由于其不涉及行政区划调整，因此其中十分重要的是要解决创新体制机制的创新问题。近几年来，深圳积极探索飞地经济新模式，“深汕现象”引人瞩目。

一、从“洼地”变“高地”

经过 10 多年的改革发展，深汕合作区所在区域，从过去落后的粤东“经济洼地”变为发展“高地”，正展现出强劲增长势头，助推深圳这个“引擎”在带动粤港澳大湾区实现高质量发展中迸发更大动能。作为区域协调发展“飞地经济”样本，经过不断探索创新，渐入佳境，已成为中国飞地经济发展模式、飞地治理模式和飞地农村城市化实践“三个首创者”。

2019 年是深汕合作区体制机制调整为深圳全面建设管理的第一年，当年实现 GDP46.80 亿元，增速 23.1%；规模以上工业增加值 28.35 亿元，增速 7.7%；社会消费品零售总额 14.14 亿元，增速 9%；全社会固定资产投资增速 36.8%；常住人口升至 9.34 万人。主要经济指标增长之快前所未有，昔日的产业洼地正在崛起

成为产业高地、创业热土。

在国际形势发生急剧变化、经济下行压力不断增大的大环境下，近年来深汕特别合作区继续保持了稳中有升的发展势头。深汕特别合作区 2020 年 GDP 增速达 5% 及以上，2021 年 GDP 同比增长 10%，一般公共预算收入同比增长 13.6%，全社会固定资产投资同比增长 20%，规模以上工业增加值同比增长 9%，社会消费品零售总额同比增长 8%。

2022 年，是深汕特别合作区以新担当新作为取得新进展新成效的一年。全年 GDP 完成 84.25 亿元，增速 20.0%，固定资产投资超 220 亿元、同比增长 35% 以上。一是优势产业加速集聚。龙头项目比亚迪一期投产、二期全面建设。18 家新能源汽车产业链群项目投产 15 家，“1+18+N”汽车产业链融合发展提质提速。深圳全球招商大会洽谈签约 11 个项目、投资额超 220 亿元。完成工业投资 100 亿元，同比增长 127%。二是基础设施快速提升。深汕高铁全线开工，广汕高铁赤石特大桥合龙、全线铺轨。深汕大道改扩建工程一标 2.8 公里 12 车道正式通车。小漠国际物流港口岸对外开放，深圳汽车滚装外贸成功首航。深汕首所高中开学迎新，9900 个学位的深汕高中园全面动工。800 张床位的北大深圳医院深汕医院加快建设。深耕村等 3800 多套保障房实行配租。全区首座 500 千伏变电站开工建设。三是土地整备再创新高。获批全市首个成片开发方案，获批用地

44 批次、新增 7 平方公里。新增土地供应 288.53 公顷，占全市计划供应量的 29.26%。完成协议签订 5.44 平方公里、实地移交 4.77 平方公里，累计征收近 40 平方公里。四是营商环境持续改善。出台“深汕十条”“惠企 16 条”等政策，企业的获得感和归属感不断增强。与深圳一体化的政策、政务、市场、法治、信用等环境持续优化提升，内生动力全面激活。

2023 年，深汕特别合作区聚焦打造新一代世界一流汽车城奋斗目标，以“深汕加速度”冲刺“倍增发展年”，力争实现全年地区生产总值突破 200 亿元、固定资产投资突破 300 亿元。一是以打造新一代世界一流汽车城为龙头引领，奋力构建与一流车城相契合的现代产业体系。做强新能源汽车产业主链。建好比亚迪深汕超级工厂，支持龙头企业做强做优做大，加快规划建设汽车会展中心、比亚迪全球培训中心、整车出海整備中心，争取在后方陆域引进汽车 KD 工厂。做大“1+18+N”汽车零部件产业链。围绕比亚迪项目做好产业链增量，引进布局一批智能驾驶、智能网联等领域的“独角兽”企业，适时招引 1~2 家高端新能源汽车企业或造车新势力。做优新能源产业服务链。突出厂港联动，积极申请汽车整车进口资质，完善小漠国际物流港口集疏运体系，全力打造辐射粤东、通达全球的整车进出口岸，加快汽车测试、汽车金融、汽车贸易、汽车检验保养等汽车后市场业务布局。二是围绕要素保障，奋力打造与一

流车城相融洽的重大产业项目落地体系。拓展“两类空间”保障重大产业项目发展。优先保障重大项目需求，同时落实好“工业上楼”奖补政策，完成签订征地协议2平方公里、实地移交5平方公里，新供给产业用房超200万平方米。做优服务推动重大产业项目建设提速提质提效。成立新能源汽车等重大产业项目落地保障工作领导小组，大力实施“万名干部助企行”服务行动。坚决落实中央和省、市、区出台的支持重点项目发展的优惠政策。建立政府、银行、担保、企业之间的联系和沟通制度，持续实施“双招双引”、推进优化营商环境改革。开展校企直通车，解决企业用工需求。三是围绕基础配套，奋力打造与一流车城相承接的高质量发展环境体系。交通设施建设要在联通上提质提速。加快建设深汕高铁站，推动深汕高铁建设、实现广汕高铁通车，大力建设小漠国际物流港，加快深汕西高速改扩建项目建设。提速深汕大道等主干道路通车建设，提档升级农村公路。市政设施建设要在补齐上提质提速。提速西部水源及供水、北坑水库及配套输水、明溪水库等工程建设；建成500千伏深汕站等输变电工程；加快天然气管网、市政中压燃气管网铺设。智慧城市建设要在应用集成上提质提效。充分利用智慧城市建设和汽车城发展赋能，适度超前布设智能基础设施，提高设施的智能化水平和运行效率，持续优化5G基站建设，加强数字乡村推广应用。

二、不平凡的改革历程

深圳市深汕特别合作区位于广东省东南部，粤港澳大湾区最东端，西北与惠州市惠东县接壤，东与汕尾市海丰县相连，总面积 468.3 平方公里，由鹅埠、小漠、赤石、鲘门四镇组成。其前身是深圳（汕尾）产业转移工业园，位于汕尾海丰县鹅埠镇。十多年间，深汕特别合作区坚持大胆探索、大胆实践，不断创新体制机制，走过了一段极不平凡的发展历程。

2008 年，深圳、汕尾两地政府经多次协商，决定合作共建“深圳—汕尾区域发展特别合作区”，并成立深圳（汕尾）产业转移工业园。园区位于汕尾市海丰县鹅埠镇，规划面积 1036 公顷，后又并入南湖工业园 272 公顷，是经广东省政府批准认定的省产业转移工业园，由汕尾市政府和深圳市政府共建。

2011 年 2 月 18 日，广东省委省政府批复《深汕（尾）特别合作区基本框架方案》，决定在深圳（汕尾）产业转移工业园的基础上设立“深汕特别合作区”，规划范围包括海丰县的鹅埠、小漠、鲘门、赤石四镇和圆墩林场，总面积 468.3 平方公里，委托深圳、汕尾两市共同管理。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，并实施了深圳、汕尾、深汕特别合作区三方利益共享机制。同年 5 月，成立“中共深汕特别合作区工作委员会”“深汕特别合作区管理委员会”，合作区正式运作。

2014 年 11 月，《深汕（尾）特别合作区发展总体规划（2015～

2030年)》出台，合作区发展进入快车道，签约项目和社会资源加速入驻，市政道路、供水、供电等基本服务功能逐步完善。

2015年7月，广东省政府常务会议审议通过《广东深汕特别合作区管理服务规定》，这是全国首个省级合作区的立法。广东省政府常务会议审议通过《广东深汕特别合作区管理服务规定》，这是全国首个省级合作区的立法，进一步推进了合作区的制度建设。

2017年9月，广东省委、省政府作出重大决策，决定由深圳全面主导、汕尾积极配合，以深圳市一个经济功能区的定位和要求建设深汕特别合作区。

2018年12月，中共深圳市深汕特别合作区工作委员会、深圳市深汕特别合作区管理委员会正式揭牌，标志着深汕特别合作区正式调整为深圳市委、市政府派出机构，以深圳市一个经济功能区的标准和要求，对深汕特别合作区进行顶层设计、资源配置、规划建设、管理运营，开始以第“10+1”区的模式开始建设新区。广东省委省政府明确，深汕合作区合作期限为30年，从2011年至2040年止，赋予地级市一级管理权限，从此深汕特别合作区进入到深圳市全面主导建设发展的新时期。

三、深汕实践的改革特点

从深汕特别合作区的改革实践看，凸现出以下特点。

一是实行深圳全面主导，有效突破各方利益博弈的体制掣肘。

深汕合作区的发展，从最初的深圳、汕尾合作共建产业园，调整到实行深圳、汕尾、深汕特别合作区三方利益共享机制，最终实行深圳全面主导深汕特别合作区的经济社会发展，是一个认识和实践不断深化的过程。这种全面主导就是，在行政区划保持不变的前提下，汕尾让渡管理权给“飞出地”——深圳全面主导，明确落实了深圳对于深汕特别合作区的单独管理权限，行政管辖、规划建设、社会事务等方面的管理都由深圳来管理推进，以深圳市一个功能区的标准和要求，对合作区进行顶层设计、资源配置、规划建设、管理运营。这种体制机制调整突出了“四个直接”，即人事权全部交给深圳，凸现深圳市委市政府的直接领导；机构进行系统性调整，凸现深圳市政府职能在合作区的直接延伸；深汕合作区党工委、管委会作为深圳市委、市政府派出机构，凸现深圳市的直接管理；深圳各方资源加大投入，凸现深圳强有力的直接支持。事实证明，深汕合作区无论是合作共建还是实行利益共享，都在客观上形成了利益和权力博弈的体制格局，这种体制也将从根本上影响甚至制约合作区的快速、高质量发展；而实行深圳全面主导，则从根本上构筑了深汕合作区发展的体制机制动力，这无疑是不涉及行政区划调的最优选项。

二是推进改革方案落地，积极构建比较完整的管理架构。合作区体制机制改革，既要改头换面、更要脱胎换骨。从深汕合作区的改革实践看，没有停留在规划、方案上，而是在组织架构上

由深圳主导进行了脱胎换骨的再造。其基本改革原则就是，全面理顺深汕特别合作区与省、深圳市、汕尾市、海丰县“四镇一场”（鹅埠、小漠、鲒门、赤石镇和圆墩林场）四方面的工作关系，进一步构建权利、义务、责任明确的机制。按照深汕特别合作区成为真正意义的飞地和城市功能区模式，制定机构内部管理体制、机构设置“三定”方案，组建新的领导班子和机构等，形成一套完整的飞地治理体系，成立了11个区直机构、5个市驻区机构，形成了比较完整的管理架构。在此基础上，深汕合作区依据“三定方案”在有效厘清部门职责边界和职权事项、理顺部门权责关系上狠下功夫，围绕69个重点建设项目的立项备案（核准）、规划许可、消防许可、环评、水保等事项，结合深圳改革部署要求，试行并联审批、集中审批模式，全面简化加快项目前期审批工作，促进建设项目审批提速提效。一定意义上，这种脱胎换骨式的体制机制再造，是实现深圳全面主导的关键环节和制度保障。

三是努力形成一体发展，加快推进合作区与深圳全方位接轨融入。深汕合作区作为深圳发展的飞地，如何“飞而不断”，实现有机连接，形成全方位的一体化发展格局是至关重要的，而这也是深汕合作区成功的重要因素之一。尽管深圳与深汕合作区相距60公里，但母体与飞地形成了全面接轨融入。比如，在产业发展上，以“总部+基地、研发+生产、智慧+运用”为发展模式，对标高质量发展，坚决摒弃低端落后产能，坚持重大项目、高新

技术产业项目、规模集聚项目“三个优先”，目前已形成电子设备及电子产品制造业、大数据、新材料、新能源四大集群，加快建设粤港澳大湾区东部门户、粤东沿海经济带新中心、深圳市自主创新拓展区、现代化国际性滨海智慧新城。在公共服务上，借鉴深圳高等级公共服务供给模式与标准，推动深圳既有的优势教育、医疗、文化、体育、保障性住房等资源导入，引进深圳市南山外国语学校（集团）深汕学校等优质教育资源，深汕合作区教育评优评先纳入深圳市统筹，教育工作进一步与深圳接轨，并将深汕合作区卫生健康工作纳入深圳卫生健康体系，开展居民身份证、户口本、社保卡更换等工作。在基础设施建设上，新规划建设深圳至深汕特别合作区的350km/h高速铁路、高速公路正加快推进；深汕特别合作区内的路网正加快改造，打造“内通外顺”的新格局；全面对标深圳市政务服务标准，积极纳入深圳市政务服务体系，立足打造“营商环境最优区”。

四是强化顶层设计力度，引领和促进深汕合作区高质量发展。飞地治理作为一项新生事物和重大体制改革，顶层的设计与支持至关重要。2019年8月《中共中央、国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》明确提出，要“创新完善、探索推广深汕特别合作区管理体制机制”，不断赋予深汕特别合作区新的历史使命，寄予这片深圳新区域新的发展期望。2020年1月《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施

方案》，进一步对深汕特别合作区进行谋篇布局，提出要按照世界一流标准规划好、建设好、发展好深汕特别合作区。这些顶层设计既是明确要求、更是有力支持，为刚刚迈入深圳全面负责建设管理新时期的深汕合作区指明了前进方向，提供了根本遵循。从此，深汕合作区从广东战略上升为国家战略。在具体操作层面，省委编办专门从汕尾划转 1203 名编制和新增 140 名编制，专用于深汕合作区；深圳市委编办 2019 年又为深汕合作区增加 60 名编制。深圳给予深汕合作区全方位支持，深圳市首次集中推出 30 平方公里产业用地面向全球招商，其中深汕合作区推出 5 平方公里产业用地，位于深圳市各区前列。

责任编辑：郭书颖 联系电话：18610038942 65519639（传真）

地址：苏州市吴中区胥口镇灵山路 609 号

共印：30 份