

“以地谋发展”模式的空间重构 ——以浙江省山海协作工程为例

张銮春¹, 陈宇超¹, 栾晓帆²

(1. 浙江大学公共管理学院, 杭州 310012; 2. 武汉大学城市设计学院, 武汉 430072)

摘要: 以浙江省山海协作工程为例, 探索正、反向飞地“以地谋发展”模式的空间重构方式与运行机制。研究发现: (1) “以地谋发展”模式的空间重构是不同层级政府权力再安排以建构区域尺度的土地为中心的经济发展模式的过程; (2) 正、反向飞地中“以地谋发展”模式体现了不同空间重构路径, 并受制于不同的路径锁定, 亟待建构区域性土地发展权益再分配机制; (3) “以地谋发展”模式的持续建构是深化山海协作的重要制度方案, 反向飞地建设是未来路径调整的主要方向之一。结果表明, 调整优化“以地谋发展”模式是区域协调的重要措施, 需要借助区域性土地产权实践发挥其管制与赋能的双重作用。

关键词: “以地谋发展”模式; 空间重构; 浙江省; 山海协作工程; 飞地经济

自然资源资产产权制度改革是中国追求高质量区域协调发展的重要改革实践^[1]。1978年改革开放后, 中国深入开展制度和经济领域的区域发展实践^[2], 强调形成多层次合作机制、健全自然要素统筹管理体制、推进自然资源市场一体化, 实现高质量区域发展目标。其中, 土地是自然资源公有制下开展产权制度改革的核心要件。市场化改革后, 土地要素成为中国经济增长的引擎, “以地谋发展”模式成功创造出中国“经济奇迹”^[3-5]。独具特色的土地制度和产权改革为该模式奠定了制度基础^[6,7]。新时期自然资源资产产权制度改革要求发展土地收益(再)分配机制, 健全产权体系, 明确产权主体, 构建高质量的国土空间开发保护格局, 推进区域均衡发展^[8]。

“以地谋发展”模式有赖于特定的制度条件与运行机制^[7]。政府将土地资源视作谋求经济发展的核心要素, 打造劳动力和资金等资源“附着”的产业空间, 促进全球资本的“再地化”^[9]。同时, 地方政府在自然资源管理上表现出“竞劣”特征^[1]: 典型的委托代理风险和自然资源保护“公地悲剧”^[3,10]。在区域尺度下, 当前诸多建构“以地谋发展”模式的空间实践, 如飞地园区发展等, 有待学术界进一步开展理论探索。因此, 本文建构理论框架探究“以地谋发展”模式在区域尺度的空间重构方式, 深入分析区域协调发展要求下, 该模式蕴含的制度逻辑和发展路径。

浙江省山海协作工程是飞地经济的先行实践。沿海发达地区(杭州、宁波等)携手山区(浙西南)与海岛(舟山群岛)等欠发达地区, 依托飞地产业空间实现协调发展。

收稿日期: 2022-07-29; 修订日期: 2023-01-12

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大项目(20JZD013); 国家自然科学基金项目(42101187, 42271219)

作者简介: 张銮春(1988-), 男, 安徽巢湖人, 博士, 研究员, 博士生导师, 研究方向为城市与区域治理、城市空间政策。E-mail: zhangxianchun@zju.edu.cn

通讯作者: 栾晓帆(1982-), 男, 湖北武汉人, 博士, 副教授, 硕士生导师, 研究方向为城市区域治理、城市土地金融化。E-mail: xiaofan.luan@whu.edu.cn

2002年浙江省政府发布《关于实施山海协作工程帮助省内欠发达地区加快发展的意见》，启动山海协作工程，并于2018年提出构造新的制度空间，消除区域发展失衡，实现共同富裕。飞地经济总体包括两类：（1）正向飞地：2012年后由发达地区飞出至欠发达地区建设产业园，协助欠发达地区招商投资和土地开发等，以产业转移与对口帮扶为目标。（2）反向飞地：2016年起由欠发达地区飞出至发达地区投资园区，招引商业资本、补齐产业短板和引流人才汇聚等，融合产业升级、对口协作及帮扶等多维目标。飞地园区的发展过程中，浙江省政府主导统筹土地发展权益，推动“以地谋发展”模式向区域尺度的空间重构，使得跨地方的资源注入升级成异地权益共享。由此，本文以浙江省山海协作工程中龙泉—萧山山海协作产业园和衢州海创园两个典型飞地园区为例，解析正向飞地和反向飞地中“以地谋发展”模式的空间重构方式及路径差异，加深对区域一体化背景下建构“以地谋发展”模式的理论认识。

1 文献回顾和理论框架

1.1 “以地谋发展”模式：制度结构和发展逻辑

“以地谋发展”模式是由政府主导发展权益、土地制度改革成为支撑土地为中心的经济发展模式的工具。模式运行有赖于特定的制度安排：（1）土地是经济快速发展的核心要素。政府拥有土地转用的管制权，调节土地出让，保持经济结构转变对土地的需求。（2）土地资本化是政府维系经济发展的重要途径。经济结构变迁中，土地要素向城市和工业部门流动，价值发生跃迁。土地非农化带来增值收益为经济结构变迁创造发展要素。“以地谋发展”模式是在政府管制和产权激励下，利用要素供给和转换机制谋求经济增长。土地制度从结构上包括制度合法性、土地产权制度、经济发展基础、政府综合财力和招商引资能力。

制度合法性是“以地谋发展”的政府管制基础。中央和地方政府根据“经济分权和行政集权”委托代理机制，建立制度合法性。中央政府向地方政府给予土地经济收益权，并构建土地行政约束^[1,10]。1990年后，中央政府通过分税制、住房制度及土地储备制度改革，释放土地的经济价值^[11]，借行政手段消除土地市场升温引发的管制失灵。即（1）提高土地市场化配置：2002年起，“招拍挂”政策引入竞争机制显化价格，杜绝国有资产流失^[12]；（2）健全土地管理体系：2005年后，省以下土地垂直管理、土地督察和出让金“收支两条线”管理等机制相继建立，规范土地收益管理；（3）提升用地效率与效益：土地利用计划指标管理、节约集约用地和城乡建设用地统一市场等制度促进存量低效用地再开发，分配土地增值收益^[10]；（4）创新土地时空配置：2009年迄今，建设用地配额制度、产业用地政策、增减挂钩节余指标跨区交易和“标准地”改革等政策创新，有效调控了区域投资与经济布局。

土地产权制度为“以地谋发展”构建激励机制。中国实行双轨土地所有制，所有权和使用权相分离。这一特殊的土地产权设计有助于激励地方政府促进经济增长^[5]。一方面，1998年《土地管理法》明确地方政府为土地征收和出让的实施主体^[13]；另一方面，中央政府致力推进农村土地产权制度改革，确立“三权分置”制度，放活农地流转和承包权抵押等，激活外来工商资本的投资热情^[10]。2019年新修《土地管理法》通过集体经营性建设用地入市，赋予国有和集体建设用地同等权利，促进城乡要素充分流动。这一

系列土地产权制度改革增加了地方政府“以地谋发展”的发展热情,通过盘活土地资源要素的市场价值,实现辖区经济发展。经济发展基础是“以地谋发展”的基础条件。区域经济布局呈“核心—外围”结构,东中西部地区城市资源禀赋和营商环境不同,资本投资偏好选择异化。东部地区的地方政府主动建构经济优势与土地资本转换路径^[14]:地方政府借高昂居住用地价格来平衡园区开发成本,优化基础设施、公共服务与营商环境,导入产业资本扩大税基,进而提升营商环境和基础设施驱动经济增长,持续吸引外来资本和劳动力,推动地价上涨,促进土地要素规模的扩张^[12]。然而,中西部地区的地方政府复制该路径往往绩效不佳。

政府综合财力创造要素供给途径,形成“以地谋发展”的要素循环动力^[12]。地方政府依托“以地生财”稳固财政收支^[13]:(1)利用土地征用和出让价格差,积累土地财富;(2)发展建筑业和房地产业取得税费;(3)融资平台抵押土地与发行“城投债”等获得债务收入^[3]。各类收入帮助政府有效扩大投资,向城市土地(再)开发和空间扩张供给多重要素(如土地、财税、劳动力等)^[11]。招商引资能力重构要素转化机制,提升“以地谋发展”可持续性。晋升锦标赛模式下,地方政府扶持开发区和工业园区“经营土地”^[6,12],多重要素转换成产业经济动能:即利用产业用地政策,注入建设用地指标或改变土地用途,制定投资奖励和科技创新的优惠政策,吸引优质企业完善产业结构,提升城市竞争力^[9]。总体上,“以地谋发展”模式系统阐释了中国现行土地制度下经济发展和高速城镇化的制度逻辑。

1.2 理论框架:“以地谋发展”模式的空间重构

1.2.1 区域土地制度重构:制度合法性重构和城市间土地收益共享

(1) 制度合法性重构:省级政府角色定义和区域协调发展机制建设

省政府角色重新定义是区域土地制度合法性重构的主要表现。区域非均衡发展的缺陷部分来自传统行政模式的路径依赖,重自上而下管制而轻激励结构,跨域利益分配和资源布局失序,地方主体责任未有效落实^[1]。因而,中央政府重构机构职能,推行委托代理机制,明晰国土资源管理者权力,重新划定中央地方事权和监管职责;部分委托省政府发挥管制和协调角色,提高分工协作效能,使资源利用效率提升,实现对资源价值和发展利益再分配^[1,15]。因此,省政府被赋予更多资源管制和经济发展事权,承担更多相关责任;协同发展和晋升激励构成省政府重构区域土地资源结构的内在动力。

区域协调发展机制建设是土地制度重构的必要环节。中央政府统筹机制设计,省政府调整政策尺度^[2]。省政府协调区域发展,填补“区域政府”缺失:①整合政府间碎片化治理结构,协调管辖权并分配发展权^[9];②形成自上而下制度约束,管制国土空间开发利用秩序,实现区域协调发展战略的目标^[2]。总体上,中央政府推动区域协调发展,赋予省政府在推动辖区协调发展的制度合法性。因而,省政府统筹土地发展权,精准施策以释放发展动能,消除管制失灵造成的委托代理风险^[1]。

(2) 城市间土地收益共享:顺应区域发展势差和推进土地产权实践

省政府通过收敛区域经济和共享城市间利益,从而缩小区域发展势差。不同城市的自然地理及资源禀赋分异,叠加不同的地方制度环境,创造出多元的地方经济发展轨迹。具体来说,欠发达城市易受“路径锁定”:资源稀缺和基础设施投入不足,导致产业结构失衡,经济增长乏力,土地收益和财税增收空间有限^[9]。对此,省政府推进土地收益

共享,降低交易成本,维护特定权利主体利益^[1];城市合作是促成收益共享的重要治理方式,提升欠发达城市的综合财力。其中,权益分配和土地经营是核心环节。

中央政府制定土地产权制度,省政府开展区域政策试验,重塑土地收益分配格局。中央政府建构用途管制制度下的发展权利,弥合政府管制造成的“以地谋发展”绩效差异^[10,16]。省政府推进跨域土地产权试验,协调城市间节余指标调剂,并经营土地发展权,使欠发达城市快速增加财税,短期内形成经济激励^[17,18]。例如,中央政府推行城乡建设用地增减挂钩,省政府创新跨县节余指标调剂,合理的城市间土地收益共享是推进产业体系重构的制度前提。

1.2.2 区域产业体系重构:产业合作迈向产业升级

(1) 产业合作:要素供给通道创造和招商引资路径设计

省政府财政支持欠发达城市持续“以地生财”,维持政府综合财力,并由其创造各类要素的供给通道、设计招商引资路径,搭建产业合作框架。欠发达城市倾向和不同主体(包括结对城市、产业资本)协作完善产业基础设施以突破要素供给壁垒,带动土地升值或划走增值部分^[17]。其中,产业合作方式会引致两种“扩展效应”:①借助发达城市招商通道,以用地政策优惠布局产业转移空间,承接相对高级的产业结构及技术知识,强化本地优势产业发展;②借助发达城市产业集聚优势,就地洽谈以招商政策优惠吸纳高级产业,补齐上游产业链和人才研发端。

发达城市响应合作动机在于扩大产业升级空间和经济发展腹地,积累有利因素形成“极化效应”:①发达城市政府(如正向飞地投资方)投资产业梯度转移的承接空间,释放本地粗放低效用地,投入到产业升级中;②发达城市政府(如反向飞地供地方)构造资源的空間集聚和扩散中心,借助欠发达城市发展动力和政策倾斜,协同城市间产业结构,形成“趋同效应”,带动人才资源、技术知识与产业总部向发达城市集中,欠发达城市成为“外围”经济发展腹地。

(2) 产业升级:要素转化方式拓展和招商引资效能提升

产业合作中,欠发达城市通常难以破解“路径锁定”,经济建设和产业资本“松脚性”策略产生的沉淀成本(如公共服务供应、市场缔约成本等)很大程度都由欠发达城市政府承担^[1,17]。对此,省市级政府重构土地利用和产业发展制度,提高招商引资力度、巩固要素转化方式,实现城市产业升级:①欠发达城市清出低端低效产业,并借助产业用地与合作政策,引入更高级产业;采用政府投资方式,国家资本注资重大项目,减少市场经营前期的沉淀成本。②欠发达城市多次购入发达城市商业地块,拓展人才安置和研发空间;初期产业经孵化后迭代升级,清退未达年产值和技术创新等标准的亏损企业,吸引或由本地溢出更多税源产业,提升招商引资效能。综上,该框架建构了区域尺度下“以地谋发展”模式中蕴含的协调发展逻辑和灵活的空间重构方式,重新定义省政府角色并明确发达和欠发达城市合作动机,形成以区域土地制度重构驱动区域产业体系重构的内在机制(图1)。

2 研究区概况与研究方法

浙江省山海协作工程旨在协调区域社会失衡和经济差异。中央政府赋予省政府制度

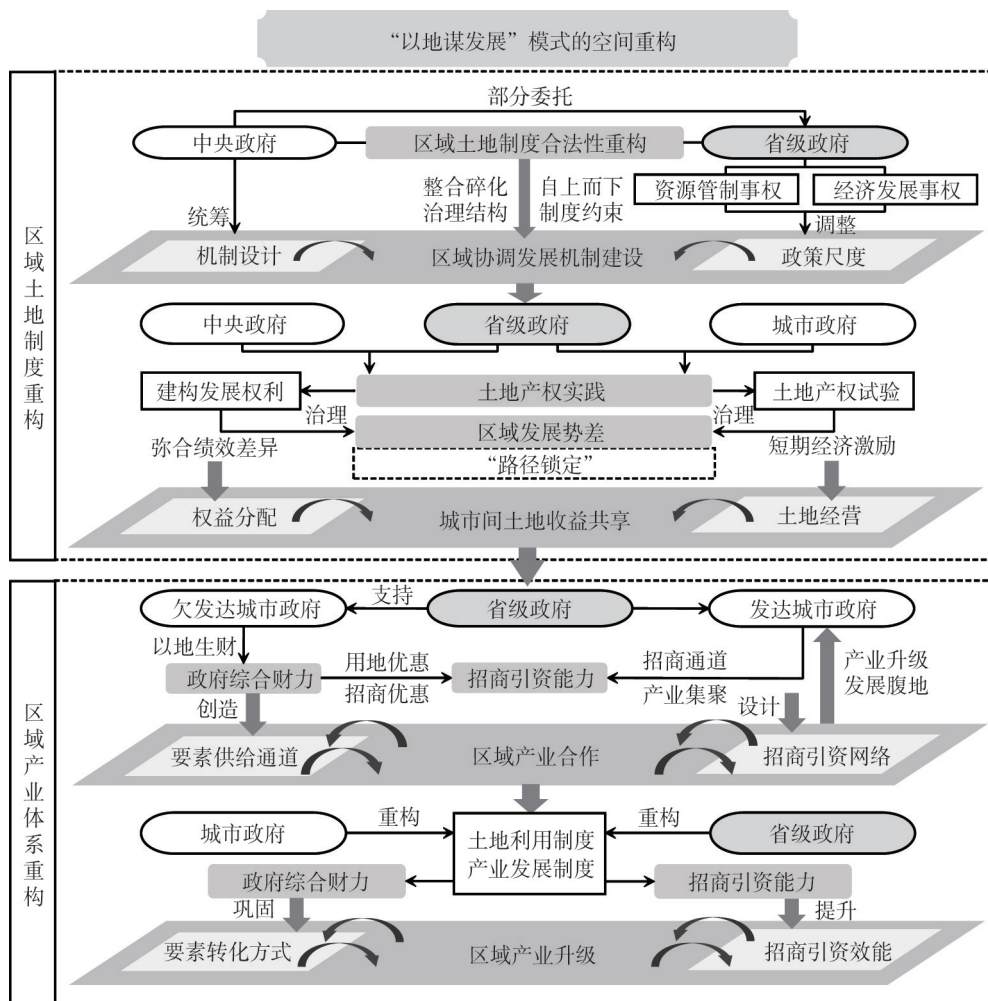


图1 “以地谋发展”模式的空间重构

Fig. 1 The spatial reconstruction of land-driven development mode

创新权,推进正向和反向飞地“以地谋发展”模式的空间重构。“龙泉—萧山山海协作产业园”是正向飞地,杭州市萧山跨界融入丽水市龙泉的土地经营和产业发展。作为首批试点园区,两地政府在2013年8月共建,选址位于龙泉经济开发区,占地面积 5.1 km^2 ,是浙江龙泉经济开发区“区中园”。“衢州海创园”是反向飞地,衢州市飞入杭州市余杭开发土地并吸纳人才和产业。作为首个“创新飞地”,园区于2016年4月开园运营,选址在杭州市未来科技城,占地面积 0.306 km^2 。

本文采用深度访谈和文本分析法进行案例研究。为阐释山海协作工程中两种飞地经济“以地谋发展”模式的空间重构进程,在正式调研开始前,首先收集并解译相关文本,如中央和省市政策、空间规划及新闻报道,提取相关数据信息和文本内容,并依据时间段对已收集材料作筛选和梳理。调研组于2021年和2022年展开两轮实地调研。访谈涉及十名公共部门人员,包括归口管理的政府部门和持有资产并运营的国有企业;并访谈两名入驻企业管理者,共计12名访谈者(表1)。

表1 主要访谈者信息
Table 1 Information of interviewees

访谈者类型	编号	单位	访谈时间	访谈形式
政府官员	A、B	丽水龙泉市经济开发区管委会	2021年12月	面对面访谈
	C、D	丽水龙泉市经合办（招商局）	2021年12月	面对面访谈
	E	丽水龙泉市发展和改革局	2021年12月	面对面访谈
	F、G	丽水市生态环境局龙泉分局	2021年12月	面对面访谈
	H、I	衢州市招商中心	2021年11月	面对面访谈
国有企业人员	A	杭州衢海投资管理有限公司	2021年12月、 2022年2月	电话访谈
企业管理人员	A	丽水龙泉市X企业	2021年12月	面对面访谈
	B	丽水龙泉市J企业	2021年12月	面对面访谈

3 山海协作中“以地谋发展”模式的空间重构

3.1 正向飞地“以地谋发展”的空间重构:龙泉—萧山山海协作产业园

3.1.1 区域土地制度重构

（1）制度合法性重构：省政府主导的区域合作制度改革

2003年后，中央政府致力统筹区域发展，促进经济协调及区域合作机制，给予省政府制度改革权限；同年，浙江省政府着力发挥山海资源优势，帮扶本省欠发达地区发展。然而，转移支付和“折抵指标有偿调剂”形式为主的初步合作，实际绩效不佳，区域经济落差不断加大（访谈者：政府官员C）。对此，2012年起，省政府重构山海协作体系，把具备“造血”功能的产业园提升为协作重心，根据产业链的区域分工来加快转移，园区空间变为融通资源和分配权益的承接平台，获得重构区域尺度“以地谋发展”模式的制度合法性。省政府作为组织协调者，目标是统筹正向飞地的发展权益，鼓励“结对帮扶”以消除绝对贫困，体现在两方面制度建构：

① 省政府开辟产业协作的制度空间。通过颁布《关于推进山海协作产业园建设的意见》等政策，省山海协作领导小组代理事务，统筹园区管理和管委会架构等制度设计，快速形成制度空间的纵向约束机制。② 省政府以“专班制”丰富跨域合作空间内的协调策略，构成城市间松散关联的协作体系。省政府鼓励结对城市设专班联席会议领导小组并缔结协议，明确产业园管理责权“边界空间”，利于土地发展权统筹分配，消解可能的管制失灵；省财政专班（省财政厅和山海协作领导小组）指明由龙泉协调萧山投入的不少于1亿元的产业建设与土地开发资金，龙泉要同步完成产业用地规划、开发强度规定及重大项目指标落地等土地发展权事务^[19]。

（2）双城土地收益共享：基于城市发展目标的土地产权实践

萧山和龙泉存在巨大的发展势差。2000年起，两地生产总值比值为17~18倍，最高达21.12倍，龙泉是省级贫困县（图2）。2001年后，萧山规上工业增加值从106.28亿元上升至479.12亿元^①。龙泉长期缺乏资本和基础设施投资，陷入“路径锁定”窠臼中：青

① 数据来源于《杭州统计年鉴（2001—2017年）》与《丽水统计年鉴（2001—2017年）》。

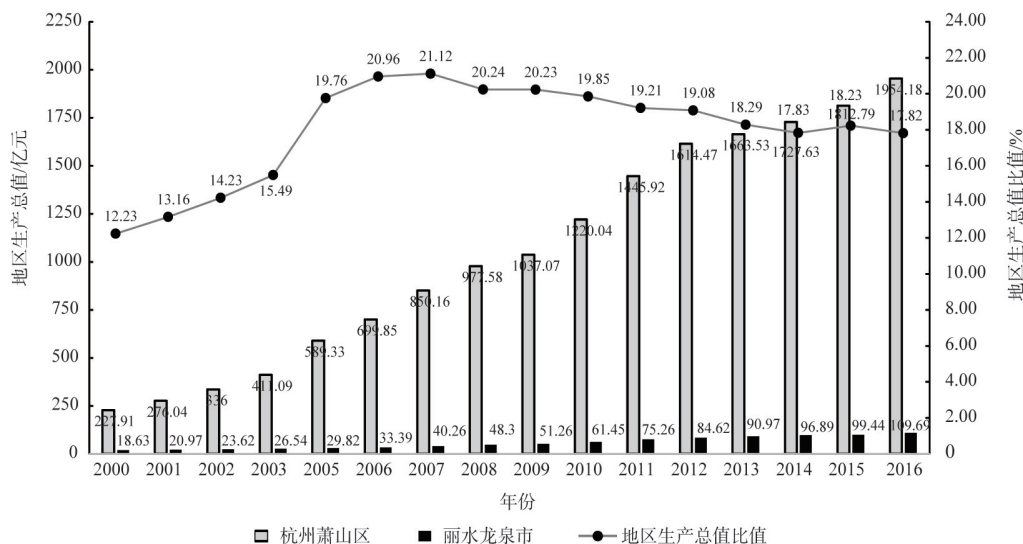


图2 萧山和龙泉地区生产总值比较

Fig. 2 The comparison between GDPs of Xiaoshan and Longquan

瓷宝剑、竹木加工是主导产业，工业产值仅为萧山2.95%^②，面临发展动能停滞、产业基础薄弱及现代产业集群缺乏，城市尺度内“以地谋发展”模式的绩效不理想。

2012年，省政府关注到萧山的经济快速增长目标，亟待扩大城市空间并占用耕地，藉此推开土地产权试验，提升龙泉城市综合财力。一方面，省政府鼓励龙泉向萧山调剂补充耕地指标，完成“易地有偿补充耕地”的跨域发展权交易，缓解萧山快速发展挤占耕地但补充潜力小的指标压力；另一方面，允许龙泉通过丘陵空间（低丘缓坡）改造取得工业用地（访谈者：政府官员A）。总体上，发展权交易试验是共享经济利益的方式，为龙泉快速带来财政收入和指标奖励用于后续产业体系重构。

3.1.2 区域产业体系重构

(1) 产业合作：建设山海协作试点产业园

萧山和龙泉产业合作始于2013年试点产业园建设，加快了产业要素的跨界流入和产业梯度转移。浙江省政府财政保障龙泉市快速创造要素供给通道，萧山市指导产业招引。产业合作虽加速本地优势产业发展，却并未带来新兴创新产业的导入。

省政府保障产业园前期发展要素，促进龙泉“以地生财”。2013年后，省政府多渠道供给发展资金和指标：①以山区经济发展名义给予专项补助和考核奖励，5年注入1.01亿元；②协调与银行信贷合作，龙泉“以地融资”推进农村土地整治；③给予低丘缓坡改造补助外，奖励年度用地指标，并倾斜新增建设用地指标，5年下发400亩（1亩≈667 m²）专项指标^③。由此，龙泉政府综合财力得到保证，分享稳定上升地价的增值部分，补助企业平衡用地成本，吸引上下游关联企业。此外，萧山分享招商渠道，引导本

② 浙江日报. 龙泉萧山共建山海协作示范区山海呼应，谱写高质量发展新篇章, http://zjrb.zjol.com.cn/html/2018-08/14/content_3158103.htm?div=-1, 2018-08-14.

③ 龙泉市人民政府. 龙泉—萧山海协作产业园考核再获省一等奖, http://www.longquan.gov.cn/art/2018/3/29/art_1229387554_59030764.html, 2018-03-29.

地产业向龙泉转移。到2013年,萧山用地饱和,低效企业占去工业用地的44.3%^④,亟待产业升级。为此,萧山编制招商清单,引导汽车配件业部分转移,强化龙泉此类产业发展,龙泉则设驻萧山办事处洽谈合作事宜。然而,萧山转出产业资本创新能力不高,尤其缺乏高新技术,使产业园运转效益和产业链重塑效果不佳。

(2) 产业升级:融入浙江龙泉经济开发区

2015年后,龙泉把产业升级作为发展抓手,再度开启“以地谋发展”模式的区域实践。省政府批准产业园整合进省级经济开发区,使其可借用开发区行政管辖权,以带动产业集群空间发展。龙泉利用经济管理权,清出低效产能并引入创新产业,发挥政府投资作用调整产业结构。

2017年后,龙泉市约束产业资本发展,下发多项“亩均论英雄”政策,清退高耗能、低产出“夕阳产业”,招引健康医药产业。2021年,省政府设计山区26县跨越式高质量发展计划,编制生态工业发展规划,推动“腾笼换鸟”和制造业更新浪潮(访谈者:政府官员F和G)。龙泉借此盘活存量工业用地,用于“浙商回归”项目、基础设施建设等,扩展核心产业集群空间。同时,龙泉市激励并扶持主导产业,国有资本以15%~20%比例注资重大产业项目,延伸发展生物医药和健康食品加工业(访谈者:企业管理人员A和B)。最终,产业园成为消除区域发展不平衡引致绝对贫困的示范,到2020年引资84.6亿元,实现工业总产值86.7亿元^⑤,形成汽车装备研发制造、健康医药等现代产业集群,吸引三田集团、科伦药业等大型企业入驻。

3.2 反向飞地“以地谋发展”的空间重构:衢州海创园

3.2.1 区域土地制度重构

(1) 制度合法性重构:省市政府协同的区域合作制度创新

2012年后,浙江省政府和杭衢两地进行数轮沟通,选定余杭未来科技城作为“飞地”空间,但受限于合作制度尚未建成,飞地空间生产事宜被搁置(访谈者:国有企业人员A,2021年)。2015年起,浙江省政府拓展山海协作形式,探索“飞地”空间下的协调发展机制,提升欠发达地区自我发展能力,改善发展不充分的状况;同期,衢州市政府将试验成功的上海张江“创新飞地”模式移植到杭州,园区变成产业培育和权利共享平台,初步重构“以地谋发展”模式合法性。省市协同扩展反向飞地发展空间,统筹比较竞争优势,依托两项制度重构。

① 省政府拓展飞地管理的制度空间。省山海协作领导小组筹建飞地领导联席会议机制,统筹年度工作计划,推动官员考核体系快速形成,使运动式管理体制常态化(访谈者:政府官员H和I)。② 省政府丰富异地创新空间的激励和约束举措,明确属地管理责任分工。省政府设计援建资金增长机制,由结对城市落实,增加省级对口协作资金;省政府提高规划控制,明确土地投资强度及空间结构,基于此,余杭政府将“飞地”纳入土地利用总体规划,确定其商业用地性质,衢州设计“飞地”方案以符合容积率要求,达成对土地发展权事务的分工协调。

(2) 异地发展的土地收益分享:基于跨界资源增长的土地产权试验

^④ 浙江省人民政府. 萧山数字化牵引“亩均论英雄”改革实现工业家底“一图清”工业全域治理有“数”了, https://www.zj.gov.cn/art/2021/6/25/art_1229417725_59115015.html, 2021-06-25.

^⑤ 来自内部材料:丽水龙泉市经合办(招商局)。龙泉市山海协作工程2020年工作情况及2021年工作思路汇报材料。

杭州和衢州之间的发展势差较大。2000—2016年,两市生产总值比值为7~8倍,衢州经济常年全省倒数,位于四省交界而交通长期不便,外部投资相对不多,存在“路径锁定”风险:化学原料和化学制造是主导产业且趋于低级化,存在科研机构支撑不力、创新平台稀缺及技术研发与转化前景不明等,“以地谋发展”未使要素向衢州集中(访谈者:政府官员H)。

2015年,杭州和衢州着手弥补发展势差,建立多方面土地收益分享机制。杭州把“海创园”周边视为人才储备和产业创新中心,亟待产业资本带动资源流入并消除土地指标缺口;同时,省政府创新土地出让方式,加深杭衢合作。一方面,省政府明确土地指标流转形式:衢州落实“飞地”新增建设用地指标,支持其使用奖励指标;鼓励衢州向杭州调剂补充耕地指标,以发展权交易来缓解余杭快速扩张城镇面积而面临的庞大指标缺口。另一方面,省政府支持杭州和衢州协商地价,“挂牌”出让给衢海投资管理有限公司(简称“衢海公司”),出让金以“山海协作款”返还衢州(访谈者:政府官员I)。总体上,土地发展权和出让试验可使衢州获取杭州土地收益增值部分,快速产生财政收益以投入后续产业体系发展。

3.2.2 区域产业体系重构

(1) 产业合作:衢州海创园一期运营试验

衢州和杭州余杭产业合作始于2016年衢州海创园一期投入运营,标志着跨界资源集聚和产业结构趋同同时发生。省市市政府财政支持衢州快速布局要素供给通道,余杭协助指导产业基础重构和项目布局。产业合作虽补齐本地产业链研发端并吸纳人才,但产业结构同质化严重阻碍了区域经济发展。

首先,省市市政府为飞地一期发展提供要素支持,衢州“异地生财”。2016年,省市市政府联合注入发展资金并创新财税转移模式:①省政府和杭州市政府向飞地提供省级专项资金和本级援建资金;②衢州利用市财政、企业债和国企注资等,取得土地使用权;③财税转移上,园内30%企业(衢州注册)税收入库衢州,70%企业(余杭注册)税收地方留成经余杭入库返给衢州(访谈者:国有企业人员A)。由此,衢州政府综合财力得到保证,持续吸纳高级产业入园;但社会资本(银江孵化器)管理产业空间,却只导入数字经济、电子信息等易培育的科技创新产业。

其次,余杭区和衢州市促成组织融合,余杭区分享商业资源,但规范入园产业类目。2017年,衢州市和未来科技城管委会设立联合行政架构(图3);余杭区提供契合本地产业体系的招商资讯,但保留项目审批权,园区只得引入数字经济等无污染风险企业和产业研发总部。2017年,即使中央政府追加“飞地经济”政策,约束土地资源利用等,给予省政府推行“飞地”的经济试验权,但是,园区入驻企业已和衢州产业基础及布局相差甚远,并与余杭产业高度同构,衢州市财政补亏成本巨大(访谈者:国有企业人员A)。

(2) 产业升级:衢州海创园建成及运营调整

2021年,衢州开启“以地谋发展”模式的区域实践,进行产业更迭与升级。衢州完成“飞地”园区建设后调整运营方式,导流人才和开辟科研空间,吸纳税源型企业入园。省政府率先拓展“飞地”发展方式,提升衢州独立招商能力。省政府开始鼓励增

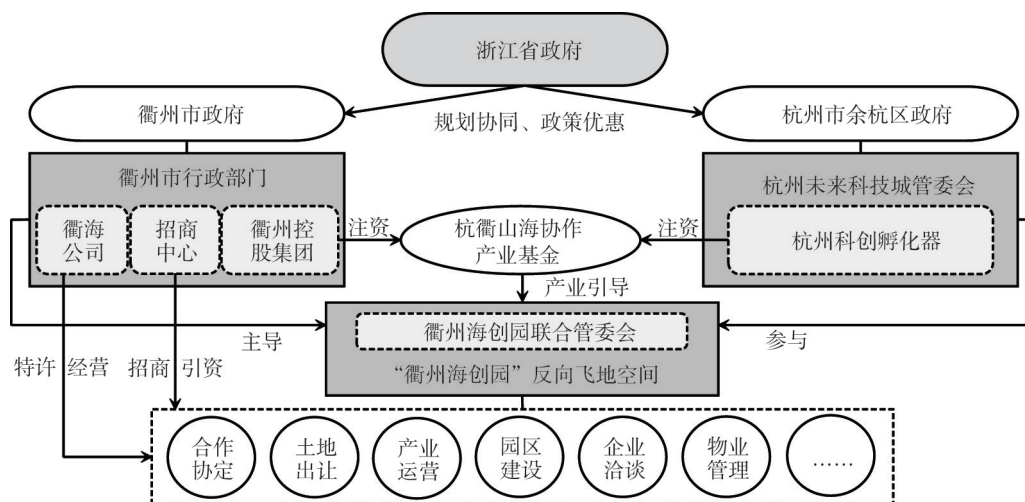


图3 “衢州海创园”联合行政架构

Fig. 3 The joint administrative system in Quzhou Overseas Talents Innovation Park

挂钩节余指标的跨域交易，提供“飞地”专项资金，给予科技创新项目政策倾斜，提升社会福利保障，如支持子女异地就学和医疗卫生等同城同待遇，实现人才快速入园^⑥。于此，衢州市加快运营方式转换，变政府购买服务为特许经营（衢海公司直管）。

招商引资上，衢州市政府派出跨部门组成的招商小组，提供产业项目的跨界审批服务；同时，根据考核标准清退企业以重新布局园区产业，推动培育成功企业“返衢”实现产业化，协调衢州本地税源企业入园，缓解绩效压力并推动新能源、电子化学品等上游产业链研发（访谈者：政府官员I）。最终，海创园成为异地空间发展的先行代表，反向飞地成为欠发达城市培育增长点、吸引人才和强化产业链的契机。在最新政府报告中，“飞地”目标在2022年完成税收2亿元^⑦，成为省政府探索消薄飞地和产业飞地等新试验的重要依据。

4 结论与讨论

本文解析“以地谋发展”模式的区域实践过程，以及该模式在山海协作正反向飞地中的重构方式及差异，研究发现：首先，“以地谋发展”模式的空间重构是特定制度空间下，多层级政府权力重构形成区域尺度下以土地为中心的经济发展模式的过程。正向飞地是对资源时空分布再分配的政治进程。中央政府行政授权省政府分配发展权益，补强经济薄弱带。反向飞地聚焦经济发展。省政府创新区域合作制度，中央政府追加经济试验权，欠发达城市自主构建异地发展空间。中央政府和省政府形成“行政授权或经济分权”委托代理关系，重构制度合法性。省政府主导“以地谋发展”模式空间重构，发挥弥合经济差异和共享城市利益的角色作用。

其次，飞地经济体现“以地谋发展”模式的空间重构方式的多元性，并受制于不同

⑥ 浙江省人民政府办公厅.《关于进一步支持山海协作“飞地”高质量建设与发展的实施意见》(浙政办发〔2021〕5号), 2021-01-29.

⑦ 浙江新闻.衢州市政府工作报告(全文), https://zj.zjol.com.cn/red_boat.html?id=101252955, 2022-05-05.

路径锁定。正向飞地中,路径锁定源于区域一体化背景下,行政区管制产生的发展权益受损,区域合作依循对口帮扶计划,借省政府财力和强力城市招商资源推进产业合作,但后期仍需破解产业升级困境。反向飞地中,欠发达城市发展资源不足,区域创新合作成为关键,省、市政府以财税转移和构建引资空间来“异地生财”,发展权交易和土地出让创新成为城市间利益共享的制度基础。飞地空间试验要在产业结构冲突和动态调整中,由省政府协调并释放欠发达城市政府财力,强化资本招引实现产业升级。

最后,“以地谋发展”模式的空间建构是升级山海协作的重要制度方案。正向飞地多囿于欠发达地区,要素跨时空流动壁垒高,资源再分配较难。省政府根据反向飞地模式,提出消薄飞地和产业飞地,是对协调发展逻辑的持续探索。可见,反向飞地是重构空间的策略之一;正、反向飞地叠加能够产生制度的正效益,消除区域发展失衡,提供给欠发达地区提升自我发展能力的“制度方案”。值得注意的是,反向飞地虽能激活人力资源和产业集聚,但短期内资源更易向发达城市集中,依托飞地截流产业资本是深度优化空间重构方式的治理工具。

本文针对“以地谋发展”模式的协调发展逻辑和空间重构方式,得到三点启示:(1)区域协调发展背景下,调整变革“以地谋发展”模式是经济行稳致远的重要策略。现有研究重点关注城市尺度中“以地谋发展”模式的运行逻辑,本文则进一步关注省政府角色,归纳其空间治理效能。这有助于理解自然资源资产产权制度的改革内核,提炼委托代理机制为核心的土地制度,并加深对中央和省市级政府何以释放有益于区域均衡发展的土地要素再分配作用的认识^[18]。(2)区域性土地产权实践是发展红利共享的关键,是联系政府综合财力和招商引资能力的产业经济活动。本文分析土地产权实践,有利于发掘新时期自然资源资产市场机制激活土地资本作用的运作模式^[1]。由此,区域性土地收益再分配成为经济发展模式调整的集体行动,对理解经济何以协调发展具有深层次意义。(3)“以地谋发展”模式依然发挥管制和赋能双重作用,契合自然资源资产产权制度改革初衷。该模式蕴含自上而下的空间管制作用,重视其空间赋能作用以实现协同治理^[1,20]。区域事务中,管制有助于明确各方权利,形成合作共治格局;以此对具体空间开发行为加以引导,使发展权益于特定空间中显化,有助于实现高质量的区域协调发展^[21,22]。

参考文献(References):

- [1] 谭荣. 自然资源资产产权制度改革和体系建设思考. 中国土地科学, 2021, 35(1): 1-9. [TAN R. On the reform and construction of the property right system of natural resources assets. China Land Science, 2021, 35(1): 1-9.]
- [2] 邓祥征, 梁立, 吴锋, 等. 发展地理学视角下中国区域均衡发展. 地理学报, 2021, 76(2): 261-276. [DENG X Z, LI-ANG L, WU F, et al. Chinese balanced regional development strategy from the perspective of development geography. Acta Geographica Sinica, 2021, 76(2): 261-276.]
- [3] 刘守英, 王志锋, 张维凡, 等. “以地谋发展”模式的衰竭: 基于门槛回归模型的实证研究. 管理世界, 2020, (6): 80-92, 119, 246. [LIU S Y, WANG Z F, ZHANG W F, et al. The exhaustion of China's "land-driven development" mode: An analysis based on threshold regression. Journal of Management World, 2020, (6): 80-92, 119, 246.]
- [4] XU J, YE H A, WU F. Land commodification: New land development and politics in China since the late 1990s. International Journal of Urban and Regional Research, 2009, 33(4): 890-913.
- [5] HO P. Who owns China's land? Policies, property rights and deliberate institutional ambiguity. The China Quarterly, 2001, 166: 394-421.

- [6] HE C, ZHOU Y, HUANG Z. Fiscal decentralization, political centralization, and land urbanization in China. *Urban Geography*, 2016, 37(3): 436-457.
- [7] 陶然, 陆曦, 苏福兵, 等. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. *经济研究*, 2009, (7): 21-33. [TAO R, LU X, SU F B, et al. China's transition and development model under evolving regional competition patterns. *Economic Research Journal*, 2009, (7): 21-33.]
- [8] 刘守英, 熊雪锋, 章永辉, 等. 土地制度与中国发展模式. *中国工业经济*, 2022, (1): 34-53. [LIU S Y, XIONG X F, ZHANG Y H, et al. Land system and China's development mode. *China Industrial Economics*, 2022, (1): 34-53.]
- [9] 张衔春, 杨宇, 单卓然, 等. 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. *地理研究*, 2020, 39(9): 2095-2108. [ZHANG X C, YANG Y, SHAN Z R, et al. Rescaling of global city-regional governance in the Pearl River Delta: A comparison study on industrial project and transportation infrastructure project. *Geographical Research*, 2020, 39(9): 2095-2108.]
- [10] 谭荣. 探析中国土地要素市场化的治理结构. *国际经济评论*, 2021, (2): 36-53, 5. [TAN R. The central-local governance mechanism in China's land marketization. *International Economic Review*, 2021, (2): 36-53, 5.]
- [11] 蒋省三, 刘守英, 李青. 土地制度改革与国民经济成长. *管理世界*, 2007, (9): 1-9. [JIANG S S, LIU S Y, LI Q. Land institutional reform and national economic growth. *Journal of Management World*, 2007, (9): 1-9.]
- [12] 郑思齐, 孙伟增, 吴璟, 等. “以地生财, 以财养地”: 中国特色城市建设投融资模式研究. *经济研究*, 2014, (8): 14-27. [ZHENG S Q, SUN W Z, WU J, et al. Infrastructure investment, land leasing and real estate price: A unique financing and investment channel for urban development in Chinese cities. *Economic Research Journal*, 2014, (8): 14-27.]
- [13] 孙秀林, 周飞舟. 土地财政与分税制: 一个实证解释. *中国社会科学*, 2013, (4): 40-59, 205. [SUN X L, ZHOU F Z. Land finance and the tax-sharing system: An empirical explanation. *Social Sciences in China*, 2013, (4): 40-59, 205.]
- [14] LIN G C S, YI F. Urbanization of capital or capitalization on urban land? Land development and local public finance in urbanizing China. *Urban Geography*, 2011, 32(1): 50-79.
- [15] 郭贯成, 崔久富, 李学增. 全民所有自然资源资产“三权分置”产权体系研究: 基于委托代理理论的视角. *自然资源学报*, 2021, 36(10): 2684-2693. [GUO G C, CUI J F, LI X Z. Design of property right system of "Three Rights Separation" of natural resource assets of the whole people: From the perspective of principal-agent theory. *Journal of Natural Resource*, 2021, 36(10): 2684-2693.]
- [16] 宋马林, 崔连标, 周远翔. 中国自然资源管理体制与制度: 现状、问题及展望. *自然资源学报*, 2022, 37(1): 1-16. [SONG M L, CUI L B, ZHOU Y X. Management system and institution of natural resources in China: Status, problems and prospects. *Journal of Natural Resource*, 2022, 37(1): 1-16.]
- [17] 张衔春, 唐承辉, 岳文泽. 地域重构视角下区域空间生产与治理: 以深汕特别合作区为例. *地理科学*, 2022, 42(3): 373-380. [ZHANG X C, TANG C H, YUE W Z. Investigating the regional spatial production and regional governance from the perspective of territorial restructuring: A case study of Shenzhen-Shanwei Cooperation Zone. *Scientia Geographica Sinica*, 2022, 42(3): 373-380.]
- [18] ZHANG X, SUN Y. Investigating institutional integration in the contexts of Chinese city-regionalization: Evidence from Shenzhen-Dongguan-Huizhou. *Land Use Policy*, 2019, 88: 104170, Doi: 10.1016/j.landusepol.2019.104170.
- [19] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同. *城市规划*, 2014, (1): 26-34. [LIN J, XU C Y. Land development rights, space control, and synergetic planning. *City Planning Review*, 2014, (1): 26-34.]
- [20] 曲福田, 马贤磊, 郭贯成. 从政治秩序、经济发展到国家治理: 百年土地政策的制度逻辑和基本经验. *管理世界*, 2021, (12): 1-15. [QU F T, MA X L, GUO G C. Institutional logic and major contribution of centennial land policy to political order, economic development and national governance. *Journal of Management World*, 2021, (12): 1-15.]
- [21] 张衔春, 胡国华, 单卓然, 等. 中国城市区域治理的尺度重构与尺度政治. *地理科学*, 2021, 41(1): 100-108. [ZHANG X C, HU G H, SHAN Z R, et al. Rescaling and politics of scale in China's city-regional governance. *Scientia Geographica Sinica*, 2021, 41(1): 100-108.]
- [22] 张衔春, 唐承辉, 许顺才, 等. 中国城市群空间规划的历史演化与空间逻辑: 基于新国家空间视角. *城市规划*, 2021, (5): 21-29. [ZHANG X C, TANG C H, XU S C, et al. Historical evolution and spatial logic of spatial planning of urban agglomeration in China: From the perspectives of new state space. *City Planning Review*, 2021, (5): 21-29.]

The spatial reconstruction of land-driven development mode: The projects of cooperation between mountainous and coastal areas in Zhejiang province

ZHANG Xian-chun¹, CHEN Yu-chao¹, LUAN Xiao-fan²

(1. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310012, China;

2. School of Urban Design, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: This article aims to probe the development process and its underlying mechanisms of spatial reconstructions amidst the land-driven development mode through the lens of regional coordinated development. Grounded in the 'projects of cooperation between mountainous and coastal areas in Zhejiang province', this study investigates the unfolding spatial reconstruction processes and mechanisms of the land-driven development mode among the positive or reverse enclaves. Key findings of an examination of Longquan- Xiaoshan Industrial Cooperation Park and Quzhou Overseas Talents Innovation Park are as follows: firstly, the spatial reconstruction of the land-driven development mode is a networked process. The multi-level governments propelled land-centric economic developmental model based upon re-arranging their administrative powers. Secondly, within the positive or reverse enclaves, the land-driven developmental mode has embodied the various paths for spatial reconstruction, which are subject to the effects of path lock-in. Hereto, it is urgent to develop a spatial re-distribution mechanism for land development rights at regional scale. Finally, the continuous construction of a land-driven development mode is the institutional task for achieving cooperation between mountainous and coastal areas in it, and the designs for inverted enclaves are a future direction which is beneficial to the path adjustment. This study unfolds that the proper optimization of the land-driven development mode has been a crucial starting point for forging regional coordination. And multi-level governments could play the dual roles of regulation and empowerment based on the regional collaborations for land property rights.

Keywords: land-driven development mode; spatial reconstruction; Zhejiang province; projects of cooperation between mountainous and coastal areas; enclave economy