

# GDP陷負增長 這個經濟特區怎麼了？

廣東城市汕頭，今年前三季度，GDP陷入了負增長。

數據顯示，2024年前三季度，汕頭GDP為2279.30億元，按不變價格計算，同比下降1.9%。這一數據不僅低於廣東全省的平均增速（3.4%），與省內增長龍頭城市深圳（5.4%）的差距進一步擴大，還落後於粵東「兄弟」城市潮州（4%）和揭陽（5.3%）的增速。

如果將時間跨度拉長，在改革開放初期的1980年，我國設立了四個經濟特區——深圳、珠海、廈門和汕頭，汕頭位列其中之一。而如今，汕頭的經濟體量只相當於深圳的十一分之一，與其他經濟特區的差距也越拉越大。

汕頭的發展，面臨怎樣的挑戰？

**為什麼負增長**

事實上，今年上半年，整個汕頭的GDP還處於正增長區間。數據顯示，今年上半年汕頭GDP為1493.27億元，同比增長0.1%。前三季度的負增長為近年來首次。

官方數據顯示，按不變價格計算，今年前三季度，汕頭第一產業增加值為105.11億元，同比增長3.2%；第二產業增加值為1027.42億元，同比下降8.5%；第三產業增加值為1146.76億元，同比增長4.3%。

換言之，此次汕頭之所以出現GDP負增長，最大原因在於第二產業出現下滑。

雖然上半年GDP整體還在增長區間，但汕頭的第二產業已經開始下滑。官方數據顯示，今年上半年汕頭經濟第一產業增長3.7%，第二產業下降5.2%，第三產業增長4.8%。第三產業帶動GDP增長2.4個百分點。這意味著上半年汕頭之所以沒有陷入負增長，第三產業貢獻較大。

同期，汕頭全市規模以上工業增加值322.12億元，同比下降16.8%。當地統計局給出的解釋是：紡織服裝服飾業、文教工美體育和娛樂用品製造業、橡膠和塑料製品業、印刷和記錄媒介複製業仍較低迷，合計拉動規模以上工業增加值下降15.3個百分點。

除了第二產業下滑，作為沿海城市，前三季度汕頭的進出口同樣不容樂觀。根據汕頭海關數據：2024年前三季度，汕頭市進出口413.2億元，同比下降14.8%。其中，出口340.9億元，同比下降12.4%；進口72.3億元，同比下降24.7%。

據瞭解，玩具和紡織服裝是汕頭兩大傳統特色產業。



「進出口方面，傳統產業占比相對較高的城市外貿受到的衝擊往往更大，這類產業更容易受到整體局勢的影響，目前國內部分產業鏈較短的傳統產業，部分轉移到了東南亞國家，但擁有技術壁壘或產業鏈較長的工業則相反，很難轉移。」國家高端智庫CDI研究員宋丁分析。在宋丁看來，與此相對應的是，深圳這類城市的出口貿易品中高新技術產品或產業鏈較長的工業品越來越多，這類出口產品受到的影響相對較小。

而在廣東社會科學院經濟學研究員丁力看來，這與小微企業的抗風險能力息息相關。他說：「傳統產業中，小微企業的占比更高，數量也更多，這類企業的抗風險能力相對較弱。汕頭傳統產業占比較高，目前形勢下，不少依靠出口的小微企業更容易受到衝擊。」

**排位持續下滑背後**

負增長之外，如果拉長時間跨度，會發現汕頭這座城市在全國城市中的排位，不斷下降。

1979年，我國首次設立了4個出口特區，分別是深圳、珠海、汕頭和廈門。第二年，也就是1980年，出口特區改名為經濟特區，這四個城市也開始了大步向前的經濟發展之路。

在1991年之前，汕頭GDP能排進全國前30，但在1991年汕頭拆分為汕頭、揭陽和潮州之後，其排名一下子跌到全國50名以外，2011年跌出百強榜單。

2023年，汕頭GDP為3158億元，而從全國看，GDP排名第100名的城市為安徽阜陽，GDP為3323.7億元，汕頭與其相差約166億元。

產業結構也是其中重要問題。根據汕頭官方的提法，玩具和服裝服飾，仍是汕頭兩大重要的支柱產業。

事實上，改革開放之初，汕頭作為經濟特區之一，迅速建立起了大量耗能低、見效快的服裝、陶瓷、食品、玩具等勞動密集型輕工業。彼時，汕頭依靠「開發一片、建設一片、投產一片、獲益一片」的模式，發展迅速。

「從改革開放開始時，整個珠三角的主要產業都集中在『三來一補』產業，集中在紡織、服裝、玩具等輕工業產品，但最近一兩年，深圳、東莞等珠三角城市，產業結構不斷調整、升級，比如電子信息、家電、機械等產業的占比不斷提升，目前已經成為其支柱產業，但汕頭在這一步慢了，這類產業的占比還較低，不少產業還停留在最初引進的部分出口導向產業。」宋丁說。

**「同城化」是出路？**

1991年12月7日，國務院發佈《關於廣東省調整汕頭、潮州兩市行政區劃的批復》。潮州市升格為地級市；揭陽縣撤銷，設立地級市揭陽。自此，潮汕地區一分为三。最近幾年，重新將汕頭、揭陽、潮州合併為一個城市的呼聲不時出現。

2014年，時任全國政協經濟委員會副主

任、中華全國工商聯副主席的陳經緯，就提出潮汕三市同城化的發展思路。在他看來，潮汕地區不合理的行政區劃設置帶來了經濟、社會發展問題，行政壁壘帶來空間的割裂和資源的分散，使得潮汕區位優勢、特區優勢和僑鄉優勢無法正常發揮；另外，幾經調整的行政區劃設置，不但未能實現推動潮汕整體發展的初衷，反而激化了當地社會矛盾，不利於潮汕三市整合資源健康發展；最後，行政壁壘將潮汕文化圈人為割裂，不利於海內外潮汕籍人士的精誠合作。

2020年有網友在網上留言提出，希望汕頭、揭陽、潮州三市合併，成為一個潮汕新區，吸引更多鄉賢、海外僑胞來投資。廣東省民政廳對此做了回復，稱將加強戰略研究。

從地圖上看，汕頭、潮州、揭陽三市總面積為11119平方千米，與西安、合肥、青島等城市面積不相上下。截至2023年底，三市常住人口1378萬人，且市中心相距僅20多公里，風俗文化和方言非常相近。

「一定程度上，拆分潮汕地區為汕頭、潮州、揭陽三市，讓投到粵東本就有資源的資源，再度分散，導致三地發展缺乏凝聚力。」宋丁說，適度集中資源，並盡全力引入央企、國企資源，是潮汕區域持續發展的關鍵一步。

但也有不少聲音認為，三市「分家」時間已經超過三十年，想要再度合併，困難重重。丁力分析，三市直接合併的話，有一定難度，涉及面太廣，比如三個地級市行政體系之間的利益就不好協調。

2023年12月20日，廣東省政府網站發佈《汕潮揭都市圈發展規劃》（以下簡稱「規劃」）。規劃明確，汕潮揭都市圈包括粵東地區的汕頭、潮州、揭陽三市全域。這一規劃既涉及三地「現代產業體系協作互補」等產業合作內容，又涉及「打造世界潮汕文化之都」等文化合作內容。

目前正在建的粵東城際鐵路建設，就是促進汕頭、潮州、揭陽一體化發展的重要舉措。該項目建成後，汕潮揭都市圈交通網絡基本形成，都市圈三市主城區實現30分鐘通達，全域實現1.5小時通達。

在丁力看來，也可以轉換一下思路，在行政區劃不調整的情況下，把三家財政先統一起來。他說，這樣觸動的利益會小很多，大家在一個「鍋」裡面吃飯，有共同的利益才能更好地促進發展。

## 東北本溪1.62億拍賣停車位及廣告位

近日，遼寧本溪縣以合計1.62億的起拍價公開拍賣30年智慧停車位及公共空間廣告設置特許經營權的公告引發了廣泛關注。

根據公告，實行整體拍租涉及的特許經營權分別為2660個智慧停車位和4565個公共空間廣告位，起拍價分別為3518.99萬元和12670萬元。

事實上，自2019年以來，停車位等公共資源的特許經營權一直是地方政府的「熱賣產品」，出讓金額動輒幾千萬甚至十多億元，被輿論視作地方化債的新舉措。

注意到，本次拍賣的總起拍價接近本溪縣2024年上半年一般公共預算收入的三分之一，約為法定債務總額的四分之一。根據本溪縣2024年上半年財政預算執行報告，今年上半年，一般公共預算收入完成4.86億元，本縣系統內法定債務總額6.67億元。

本次拍賣的轉讓方為本溪縣國有資產監督管理局，參拍保證金200萬元。承接拍賣的遼寧本溪市誠信拍賣行向透，這是該機構首次承接特許經營權拍賣，競拍方不限民營或國有企業，起拍價由第三方機構評估測算確定。目前，已有企業就此拍賣項目前來諮詢，具體事宜他們正在與本溪縣國有資產監督管理局協調。

上海市委黨校（上海行政學院）科學社會主義教研部副主任、教授上官酒瑞告訴，智慧停車位和廣告位的收益相對穩定，且經營屬性明確，屬於地方政府擁有的相對優質的存量資產。將其經營權轉讓符合盤活存量資產的政策導向，有助於緩解地方財政困境，對探索化解債務的新路徑具有積極示範意義。

然而，作為地方政府開源的手段之一，也應警惕「一切皆可拍賣」現象。北京大學政府管理學院教授馬亮對表示，超出合理範圍的公共資源轉讓，本質上是通過拍賣未來幾十年的公共資源使用權來換取當下的收益，這種做法相當於「寅吃卯糧」，或將大幅壓縮未來政府施政空間。

**多地加入拍賣行列**

根據公告，拍賣將在12月9日10時在本溪縣公共資源交易中心拍賣廳舉行。智慧停車位涉及關門山景區停車場經營權2400個、縣醫院停車場經營權100個、中醫院停車場經營權20個、縣政府（含街道辦、融媒體）停車場經營權140個。廣告設置特許經營權則包括路燈桿廣告設置權3695個，路名牌廣告設置權770個，公園廣告、廣場廣告設置權100個。

要理解此次拍賣，首先需要釐清「特許經營權」的含義。

2015年6月，國家發展改革委等部門發

佈的《基礎設施和公用事業特許經營管理辦法》明確，基礎設施和公用事業特許經營，是指政府採用競爭方式依法授權，通過協議約定其在一定期限和範圍內投資建設運營基礎設施和公用事業並獲得收益，提供公共產品或者公共服務。該模式適用於能源、交通、水利等領域。

在停車場特許經營方面，次年8月，住房城鄉建設部和國土資源部發佈的《關於進一步完善城市停車場規劃建設及用地政策的通知》明確提出，鼓勵政府投資建設的公共停車場採用特許經營方式，並通過招標等競爭方式公開選擇經營主體。

自此，公共停車場特許經營的市場化操作開始有章可循，並逐漸成形。

2019年起，江蘇鎮江、河南洛陽、山東荷澤、湖北當陽等地相繼推出路內外停車資源一體化的特許經營權運營招標項目，引發輿論關注。不過，公共停車場特許經營權出讓真正密集走入公眾視野，是在2022年。

據統計，當年全國18個省份的273個地區發佈了公共停車場資源特許經營權出讓公告，出讓金額合計830億元。其中，貴州省出讓規模最大，72個項目合計金額達到188億元。

這一現象背後，是地方土地財政收入的持續下滑。2021年至2023年，財政部公佈財政收支情況顯示，國有土地使用權出讓收入逐年下跌，分別為8.71萬億元、6.68萬億元和5.8萬億元。

在此背景下，盤活存量資產、轉讓特許經營權成為地方政府緩解財政壓力的一大發力點。今年仍舊延續這一趨勢。據不完全統計，今年1至10月，至少有43個縣區政府拍賣停車位經營權，出讓主體包括城市管理局、綜合行政執法局等，期限在15至30年之間，交易費從數千萬元到十多億元不等。主要集中在中西部地區的縣區，涉及四川、江西、雲南、貴州、湖北、安徽等省份。

上官酒瑞對分析指出，越是財政壓力大、債務負擔重的地方，越缺乏新的財力增長點，也就越有動力轉讓特許經營權將公共資源提前變現，以增加財政收入。

值得注意的是，今年東北地區也加入了拍賣行列。11月7日，吉林遼源成功拍賣了城市智慧停車場未來20年（含1年建設期）的經營權，標的涵蓋1.65萬個停車位和292個充電樁，成交價格為2.16億元。

**多為國企接盤**

在全國公共資源交易平台搜索發現，停車位特許經營權中標方多為當地國有企業或城投公司。

比如，在2023年4月，陝西省公共資源交易中心公佈了省內多地「特許經營權」出售

情況，其中，有6地轉讓停車位特許經營權，涉及延安市、韓城市、子長市、黃龍縣、延川縣、山陽縣，合計成交價格高達27億元，接盤方均為當地國企。

為何面向社會開放的招拍中，國企或城投公司在角逐中更易勝出？上官酒瑞指出，公共停車位、廣告位等項目，項目週期長達二三十年時間，動輒數億元資金的長期投入，風險大、收益不確定，因此非公企業參與的興趣不大、積極性不高。

更重要的是，交由國企或城投公司質押，成為地方佈局化債的重要一環。中國信息協會常務理事、國研新經濟研究院創始院長朱克力對表示，通過拍賣公共資源的特許經營權，再通過融資、質押等方式，可以實現地方債務的有效化解。相較民營企業，國企或城投公司通常擁有更強的資金實力和融資能力，能夠承擔較大的投資規模和風險。

上官酒瑞同樣認為，地方政府將停車位經營權轉讓給當地城投等國企，再由這些融資平台將未來的收費權和收益權作為質押從金融機構融資，才是更為根本的原因。公開招標只是通過市場方式進行資產估值和定價，以此為據用存量資產撬動更大的資金量，獲取更多融資，以解決財政壓力。

**不能「一賣了之」**

對公共資源的特許經營權進行拍賣，長期以來都是輿論關注的焦點。畢竟，企業後續定價和運營機制不完善，往往會直接影響市民的切身利益。馬亮說，高價中標的企業可能會採取「羊毛出在羊身上」的策略，通過抬高公共服務價格和收回投資，從而變相增加市民的生活成本。

廣西南寧去年5月的「天價停車費」事件便是一個典型的例子。以25億元接盤30年停車位特許經營權的慧泊公司（國企南寧公共交通集團有限公司全資子公司）被曝出實行階梯式無封頂的收費方式。有市民稱臨時停車一天最多需要繳費近百元，高出市場價三到四倍，甚至連自行車和電動自行車停車都被劃入收費範圍。

上官酒瑞說，如果地方政府對這些問題睜一隻眼閉一隻眼，使得公共停車位變成由企業受利益驅動定價的商品，失去了其應有的公共屬性，背離政策公共資源的初衷，這種「寅吃卯糧」的做法不僅透支了地方政府的財力和城市未來，更嚴重損害了政府的公信力和民意基礎。

另外，在南寧「天價停車費」事件中，更具爭議的是，相關合同顯示，慧泊公司將未來25年停車位收費權質押給中國工商銀行南寧分行和交通銀行廣西分行，質押財產價值為72.09億元。

儘管時任南寧市委常委、常務副市長陳屹稱，這只是金融機構根據有資質的第三方評估機構對慧泊公司未來25年經營權使用收入的評估值，並沒有發生72億元的實際貸款。但專家們普遍認為，慧泊公司將停車位收費權質押給銀行的目的，大概是為了融資，將融資所得用於支付停車位經營權出讓費，而償還銀行貸款的資金來源將有賴於未來的停車收費收入。媒體報道也證實了專家的觀點。據瞭解，慧泊公司買下30年停車位特許經營權的25億元中，有20億元為銀行貸款，年利息達8900萬元。

事實上，在不少專家看來，特許經營權質押的長週期導致了回報的高度不確定性。上海金融與法律研究院研究員劉遠舉接受採訪時表示，當前的停車位特許經營權期限動輒就是二三十年，「如果幾年後自動駕駛普及了，車輛將車主或乘客送至目的地後，又作為運管車輛自動去接送其他乘客，或者自動回家，等到下班時間再來接車主。那時，車輛可能會全天候運行而不再需要停車位，進而影響路邊停車位的收益」。

劉遠舉進一步分析道，拍下特許經營權的人或多或少都知道其中的風險。但他們依然敢於出價，正是因為他們確信能夠順利從銀行獲得貸款，因此，這也暴露出隱性擔保下，地方銀行和其他金融機構傾向於向城投平台提供貸款。

### 錢昆歐遊打油詩

#### 聖馬可廣場

華燈初上抵水城，  
廣場燈飾亮晶晶。  
走進廣場慢慢遊，  
歐洲最美客舞廳。

