

“飞地经济”：发展运行的机制、困境与对策

作者：刘志彪 查婷俊 《光明日报》（2017年07月27日11版）



资料图片

【热点关注】

编者按:近日，国家发展改革委、国土资源部、环境保护部、商务部等八部门联合印发《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，从完善“飞地经济”合作机制、强化资源高效集约节约利用、规范指标统计口径和方法、加快统一市场建设、保障措施等角度给出规划与指导。我国“飞地经济”实践始于苏南，结合江苏实践的经验，本版特邀江苏长江产业经济研究院院长刘志彪等专家撰写文章，以帮助读者进一步认识“飞地经济”，厘清“飞地经济”在以往实践中取得的成就与遇到的困难，分析如何在新政策支持下破解难题、实现发展。

“飞地经济”在我国最早的实践地区是苏南。江苏的实践证明，政府鼓励那些相互独立、经济发展存在落差的行政地区打破区划限制，合作进行跨空间的开发，不仅可以在一定程度

上减少区域之间优惠政策比拼和恶性竞争，而且还能缩小地区发展差异、实现资源互补。

近日出台的《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)，旨在通过顶层设计，解决“飞地经济”发展过程中遇到的各种硬性制度约束。在以往的实践中，“飞地经济”的发展取得了哪些成就，遇到了哪些困难？新的政策支持下，应如何有效应对与合理解决这些问题？

“飞地经济”：打破行政区划限制的发展模式

“飞地经济”是在区域发展非均衡条件下，打破行政区划限制，以生产要素的互补和高效利用为直接目的，在特定区域合作建设开发各种经济产业园区，通过规划、建设、管理和利益分配等合作和协调机制，实现互利共赢、协同发展的区域经济发展模式。

近年来，这一发展模式在东部沿海地区获得了快速发展。以江苏省为例，在 20 世纪末、21 世纪初，江苏省政府就在区域协调发展战略指导下，积极推进苏北苏南的跨区域飞地合作，先后建设了“江阴-靖江工业园区”“苏州-宿迁工业园区”等。其中，“江阴-靖江工业园区”作为首个跨江联动开发的共建园区，截至 2016 年年底，已经完成规模以上工业生产总值 120.79 亿元，累计推进重点重大项目 22 个，总投资达到 85.39 亿元。苏州、宿迁作为江苏省经济发展水平的“两极”，在 2015 年就已经建成了 6 个共建园区，累计完成固定资产投资 800 多亿元，业务总收入 854.6 亿元。

江苏相关部门深深地体会到，要搞好这一形式的合作，必须首先激发合作主体的内生动力，突破合作的制度瓶颈，特别要做好几方面的工作：

“飞地经济”必须得到相关领导部门的关心、爱护和支持。作为新加坡的“飞地”，(中新)苏州工业园是国内“飞地经济”最早的合作形态，其成功主要源于中央政府层面的协商和谈判。2006 年后，江苏省政府总结了苏州工业园的经验，在“江阴-靖江工业园区”三年试验的基础上，于全省范围内推广南北挂钩共建园区做法。与此配套的省级财政支持，采取“以

奖代补”的政策，即从2010年起，省财政对符合规定和达到标准的园区，前三年每年给予1500万元的以奖代补，同时提供土地、用电等政策优惠。

飞出地和飞入地的合作双方，必须存在强大的合作动力。一方面，主要领导必须在思想观念上跟得上、推得动，在实施干部调配、挂职等制度时，应该更多地考虑如何服务“飞地经济”发展，有意识地安排干部双向交流和培养。另一方面，两地发展水平要有较大落差。经济发展水平落差小的地区之间，往往互补性较差，竞争关系大于合作关系。

生产要素上存在一定的互补性，政治、经济利益上具有共享性，是“飞地经济”长期健康发展的基本保障。推动合作的主体是地方政府，合作对两地的产值、税收、就业、环保等是否有益，是合作时需要考虑的重要问题。这需要在统计上给予明确分割，奖惩分明。

飞出地有必要派出强大的经营管理班子，飞入地应配合飞出地进行具有本地化属性的次要管理。在早期阶段，考虑到理念的先进性、干部的经验及技能方面的优势，最好是由飞出地派出一支强大、得力的干部队伍，全面负责“飞地经济”的经营管理。但这需要飞入地政府密切配合，解决土地利用、房屋拆迁、劳动力管理、基础设施建设等问题。也就是说，飞入地要专注于“飞地经济”的公共基础环境建设；在运行进入正常态后，可更多地参与“飞地经济”运行，向飞出地经营班子多学习，以此减少扯皮、提高效率。

“飞地经济”发展：最易受困于行政管理机制

“飞地经济”依靠行政之手推动，其发展也会受制于现行的行政体制机制。这一主要矛盾表现在：

由于财政体制改革、土地利用和环境保护趋严等制度变化，“飞地经济”在目前运行中遇到了上层政府管理制度调整导致的阵痛。如今年7月1日实施的新一轮省以下分税制改革，取消了对合作共建园区等事项的税收增量返还政策，支持经济薄弱地区发展的资金，全部要纳入转移支付范畴，由各地政府统筹用于保工资、保运转和保民生等方面。这一政策的

调整，对现有“飞地经济”的正常运行是个严峻考验。

“飞地经济”发展的最大困难是共建方政府之间的横向协调，即市县政府之间、县与县之间、县与园区管委会之间的行政管理协调的难题，主要集中在税收分成、管理机构设立、土地审批和征地拆迁，以及污染物排放等方面。

近年来，发展“飞地经济”的宏观经济环境发生了变化，推动“飞地经济”发展的市场动力和行政动力都在减弱。这主要是因为，飞入地本身要素价格快速普遍上涨，原有的经营成本优势弱化，尤其是交通运输、产业配套和生态治理的成本不断提升，地方政府推动“飞地经济”发展的动力不足。

受地理区位、自然环境、历史文化等因素制约，以及飞出地与飞入地在改革意识、开放意识、价值观念等方面存在差异，要真正实现地区间政府间的合作、产业转移、互利共赢等存在一定困难。主要集中在以下三个方面：

在现行的体制机制下，中央政府或省级政府层面对“飞地经济”的政策激励不足。目前我国绝大多数地区对投资管理实行的仍然是正面清单管理制度，容易使“飞地经济”的相关各方在投资项目决策、投资规模选择等方面产生分歧，不利于开展合作。同时，“飞地经济”发展受土地制约的态势更加明显，飞入地规划区内的土地，转为建设用地的过程冗长、涉及利益方复杂，整理出来的农村建设用地难以置换开发区建设用地。这些需要国家层面做出顶层设计。

飞入地与飞出地之间难以构建有效的利益分配与风险分担机制。发展“飞地经济”的核心是处理好双方的利益分配与风险分担问题。从利益分配来看，飞出地的利益需求是寻求过剩资本与产能的转移，而飞入地的利益需求在于产值、就业与税收。然而，受现行行政管理机构以及管理条例、管理方法等制约，飞出地与飞入地在“飞地经济”共治模式下，分工往往不够清晰。从风险分担来看，飞入地作为“飞地经济”的载体，直接承担着土地开发、环

境承载等一系列成本，如果“飞地经济”发展不顺利甚至失败，那么损失就要由飞入地承担，而飞出地的损失相对较轻。利益分配与风险分担机制的不对称，是阻碍双方平等合作的重要因素。

在行政手段干预下，可能出现“拉郎配”式的合作或“一窝蜂”发展，不能真正顺应地区发展的需求。一方面，这样的发展模式可持续性差，随着政策导向的变化会产生较大波动，不利于跨区域合作机制的长期稳定发展；另一方面，会导致真正想进行跨区域联动发展的地区，难以得到政策支持。尽管“飞地经济”在初期以行政手段为主导来推行，但事实上，“飞地经济”的本质应是在尊重市场力量基础上形成内生经济合力，探寻主动合作机遇，而不是单纯借助行政力量的传帮带。同时，产业转移只有顺应经济区域化发展的市场需求，才能更快速有效地实现。因此，如何正确处理政府与市场的关系，显得紧迫且重要。

突破困境：发展“飞地经济”的对策建议

深化行政审批制度改革，加快推进负面清单管理制度在全国范围内的实施，通过将园区改建为具有独立法人地位的经济实体，以“计划单列”形式直接从省级或更高层面获得土地、规划、财政等权限，实现“飞地经济”的去行政化、去区域化发展。例如土地审批，可以在现行土地审批属地管理原则之上，由更高一级政府部门对跨区域共建园区设立专门的审批委员会，为“飞地经济”发展提供土地政策支持。

对于可能存在的不同层级的管辖权纵向协调问题，应明确中央与地方的政策边界。通过上级政府进一步简政放权，给予“飞地经济”发展足够的制度创新“特权”或优先权，使地方政府保持合作的积极性。同时，赋予地方政府依据当地实际情况制定相应发展政策的权力，改善飞入地营商环境、降低交易成本，保障按照市场化原则和方式开展合作，对于条件允许的地区，还可以采取制定相关法律法规的方式，保证政策长期有效施行。

为避免共建园区的行政管理分割问题，根据《指导意见》，合作方可以通过建立常态化

的议事协调机制，加强在产业发展、功能布局等方面的政策对接，及时研究解决园区建设、项目引进和运营管理中的问题；同时通过共同建立园区管理委员会，选派干部到园区任职、挂职，不断创新管理体制，完善组织架构。以“江阴-靖江工业园区”为例，目前两市成立了联动开发协调委员会作为最高决策机构，协调解决联动开发过程中出现的重大问题；江阴市政府在园区成立了管委会，负责园区投资开发和管理的工作，同时负责国税、质监工作；靖江市政府在园区成立了办事处，负责园区的社会事务，同时负责国土、规划、建设、水利、公安等方面的管理工作。当出现问题时，多个分属不同地区政府管辖的部门可能存在沟通不畅等问题，对此可采取“干部互挂制度”，由江阴市政府选派本地国土、规划、建设等部门相关人员到园区办事处任职，由靖江市政府选派本地国税、质监等部门相关人员到园区管委会任职，互相协助处理相关工作。

针对《指导意见》中提出的探索完善异地开发生态保护补偿机制，在生态受益区共建合作园区，健全保护区与受益区的利益分配机制，需要两地政府在现有的法律框架下，通过共同商议签署具有法律效力的区域合作协议，明确利益共享及补偿机制、履行模式、违约责任、纠纷解决机制和有效期限等细则，维持长期稳定的合作。

《指导意见》中提出鼓励合作方共同设立投融资公司，采取政府和社会资本合作（PPP）等模式，吸引社会资本参与园区开发和运营管理；对于地区生产总值、投资额、进出口额等经济指标，允许合作方考虑权责关系和出资比例以及能源消费、污染物排放等资源环境因素进行协商划分，不做具体规定。这些顺应了“飞地经济”发展的市场化需求。未来还可通过进一步明确税收分成机制、规划税款划转方式，为合作双方政府提供激励。

（作者：刘志彪，江苏长江产业经济研究院院长；查婷俊，广东外语外贸大学国际战略研究院助理研究员） □