

# 湖南“飞地经济”发展模式选择与对策探析

李琳 刘莹 黄跃<sup>1</sup>

**【摘要】**：“飞地经济”作为一种新型区域经济合作模式，在我国东部沿海的江苏、广东、上海等地获得蓬勃发展，也正成为安徽、江西、河南、四川等中西部地区培育经济新引擎的重要抓手。本文基于对湖南省内和江苏、广东、四川等省外飞地经济发展状况的实地调研，就湖南飞地经济发展面临的制约、发展模式选择与对策建议进行探讨。首先简析飞地经济发展的理论机制，阐释湖南飞地经济发展面临的主要制约，探究湖南飞地经济发展适宜的模式选择，最后提出推动湖南飞地经济发展的政策建议。旨在为推动湖南省政府对于飞地经济模式的重视进而实现在飞地合作发展中培育新动能提供有价值的决策参考。

**【关键词】**：“飞地经济” 利益共享机制 发展模式 湖南 对策建议

**【中图分类号】**:F207 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1009—5675(2017)06—130—05

## 一、“飞地经济”发展的理论机制

### (一)“飞地经济”的内涵与特征

“飞地经济”是指两个互相独立的行政区域(通常称之为“飞出地”和“飞入地”),突破原有的体制或机制限制,以跨越空间共建园区为载体,以合适的利益共享机制为纽带,实现两地优势互补、互利共赢的区域经济合作发展模式。作为区域经济发展过程一种“嵌入式”发展模式,在破解发达地区寻找产业转移的承接地问题的同时,为欠发达地区突破资本、人才和技术瓶颈制约提供了新的途径,为欠发达地区寻找新的动力源和培育新的增长极提供新平台。

飞地经济作为一种新的区域合作新模式,具有以下特征<sup>(1)(2)</sup>:(1)发展空间的分离性。“飞出地”和“飞入地”在行政上隶属于不同的地区,行政分属是其基本条件。(2)环境差异性。包括资源禀赋、经济水平、经济结构和政策环境等差异性,有差异才有互补,有互补便有打破行政界限实现互动的需要。(3)模式机制的创新性<sup>(3)</sup>。“飞地经济”与传统招商引资模式不同,从产业转移的方式来看,不同于传统的“点对点”式产业转移,而是新型的“面对面”式产业转移,即由以往单个生产环节或单个企业的转移转变为产业链上下游多个生产环节的整体打包式转移,是一种全新的区域合作模式;从园区承接的内容来看,管理与项目的复合承接替代了原来单纯的资金或技术转移<sup>(4)</sup>;从互动发展模式来看,飞地经济能实现两个地区共同发展、互惠互利,“共同参与”替代了以往发达地区单方面带动欠发达地区的模式。

### (二)“飞地经济”发展的理论机制

#### 1. 要素优化配置机制。

飞地经济的要素优化配置机制是指,飞出地和飞入地通过合作共建飞地园区的方式发展飞地经济,飞出地转出部分本地失去

<sup>1</sup>**基金项目**:本文为国家社科基金后期资助项目(16FJL009)、湖南省社科基金重点委托项目(16ZWB42)的阶段性成果;本文的核心内容获得湖南省第一届智库成果“十大金策”奖

**作者简介**:李琳,湖南大学经贸学院教授,博士生导师,湖南大学区域经济研究中心主任,湖南省政协委员,湖南长沙,410079;刘莹,湖南大学经贸学院在读博士,湖南长沙,410079;黄跃,湖南大学经贸学院在读博士,湖南长沙,410079。

---

比较优势但对飞入地而言具有发展潜力的产业,置换出空间和资源进行产业升级,以产业、技术、管理等本地优势要素置换土地、原材料、劳动力等本地稀缺要素;飞入地则通过承接较发达的产业转移,以土地、原材料、劳动力等本地优势要素置换产业、技术、管理等本地稀缺要素,推动跨区域互补性要素的双向流动,实现更大范围内的资源优化配置,提高资源配置的整体效率。

## 2. 共建共管协调机制。

飞地经济的共建共管协调机制是指,在飞地经济的重要载体——飞地园区的建设、运营和管理过程中,双方采取以飞出地为主导、双方共同参与、差异化分工的方式进行飞地园区的共建共管,飞出地负责飞地园区的总体规划、投资开发、招商引资等工作,飞入地负责拆迁安置、基础设施配套、社会管理等工作,而园区的管理运营则采取以飞出地为主导的双方共管方式,既借鉴了飞出地先进的管理模式,也在一定程度上缓解了园区管理的矛盾争端。

## 3. 利益共享机制。

飞地经济的利益共享机制是依据飞出地和飞入地共同建设飞地园区的投资比例,在一定期限内,双方可分享飞地园区的 GDP、税收、园区经营收益、土地指标等,飞出地不仅能在本地置换出空间和资源进行产业结构升级,还能在飞入地收取一定的经济收益,而飞入地则通过承接较为发达的产业转移培育新的动力源和增长极,使得合作双方积极性得以同步激励。

## 4. 市场化运作机制。

飞地经济采取的是政府引导、企业主导的运作模式,政府主要负责飞地园区的前期洽谈和园区建设工作,园区的管理运营交由园区开发公司进行自负盈亏的市场化运作。

# 二、湖南“飞地经济”发展面临的主要制约

## (一) 统筹规划缺失。

湖南至今尚未出台省域层面的飞地经济发展的统筹规划和实施细则。尽管在 2014 年底出台《关于推动“飞地经济”试点工作的指导意见》,初步确立 11 个飞地经济试点园区,但具体模式、优惠政策、建设规划等内容很粗略,既缺乏统筹规划,又缺乏可操作性的具体措施。江苏早在 2006 年已提出详实且具有可操作性的合作共建园区建设思路、原则和政策措施等,安徽在 2009 年制定了具体的推进政策措施,还有江西、四川、云南等省市也早已制定出台详细的政策措施。由于统筹规划的缺失,难以引导合作双方认知上的统一,也难以规避飞地园区无序建设的潜在风险。(1) 难以纠偏合作双方认知上的偏差。飞地经济作为一种新型区域合作模式,涉及到两个或多个不同行政区划主体,飞出方和飞入方由于经济发展水平的梯级差异,往往会产生合作利益诉求和利益驱动点的差异,导致双方认知上的偏差和互信关系难以建立;同时,由于统筹规划缺失,合作双方没有省域层面的纲领性指导和共同遵循,使得飞出方和飞入方难以从产业转型升级和新的增长极培育高度来认知飞地经济发展的重要意义,削弱了飞地园区合作的内生驱动力,进而影响飞地园区的顺利推进。(2) 难以规避飞地园区建设中的潜在风险。由于缺乏统筹规划,难以从宏观上引导全省飞地园区建设与产业空间布局优化和开发区转型升级有机结合,不能有效规避飞地园区低水平同质建设的潜在风险。

## (二) 协调推进机制尚未建立。

跨行政区划的飞地园区的顺利推进,有赖于双方多层次互信沟通机制的建立。但实地调研发现,以长沙经开区汨罗产业园区为代表的湖南飞地园区,既没有建立合作双方上一级政府间的高层协商机制,又没有建立双方本级政府间的常态化沟通和问题解决机制。一旦问题和分歧出现,很难及时有效协商解决,长久以往就会积累对双方失信的矛盾,凸显双方因观念上、办事程序上的差异而导致的鸿沟,极不利于飞地园区的合力推进。

(三)稳定的利益分享与激励机制尚未完善。

明确的利益分享与激励机制是决定飞地合作能否顺利推进的关键。实地调研发现,湖南飞地园区政府间、政府与园区运营企业间存在责、权不明晰,稳定的利益分享机制尚未建立等问题。其中,如何有效解决飞出地政府与飞入地政府间税收分成和 GDP 统计分解问题,是影响合作双方能否持续投入、“飞地园区”能否可持续发展的关键。

(四)园区招商引资面临瓶颈制约。

以长沙经开区汨罗飞地园区为例,目前招商引资面临飞出地产业转移动力不足和飞入地吸引力不够的“双重”制约。作为飞出地的长沙经开区,优势产业在本地市场尚未饱和,当前产业转移势头不明显,项目输出动力不足,使得园区以装备制造业为主导的招商项目难引进;同时,汨罗飞地园区作为新建园区,配套设施尚不完善,知名度欠缺,主动招商吸引力不强,面临客商洽谈多、实力企业少、项目落地难的困境。

(五)扶持飞地园区发展的相关政策缺失。

许多省市为了促进飞地经济的蓬勃发展,早已出台支持飞地园区发展的实施办法,对于飞地园区在用地、融资、用人等方面都有可操作性的优惠政策与具体措施。而湖南至今尚未出台相关政策措施,使得省内飞地园区面临融资压力大、用地难以保障、财政税收支持政策少等困境,制约了飞地园区发展。

### 三、湖南“飞地经济”发展的模式选择

(一)“飞地经济”的一般模式

1. 集约用地型飞地模式。

集约用地型飞地经济是出现较早的一种模式,可以较为有效的破除传统的土地占用面积较大,产业散乱分布的现象,一定程度上有利于产业集群的形成,继而达到节约土地,提高集约利用效率之目的。

2. 资源整合型飞地模式。

资源整合型飞地经济模式通常情况下针对的是同质性区域,即拥有相似的区位条件和资源禀赋的区域。在资源要素的整合过程中由一方或是双方共同谋划,对辖区内资源和产业部门有效协调和有机整合,减小整个区域内部门之间因资源相似性和产品相似性造成的盲目竞争,提高资源利用率和经济效益。

3. 优势互补型飞地模式。

与其他飞地经济模式相比,优势互补型更加注重“扬长避短”,这种模式通常并不局限于飞出地和飞入地经济发展水平的差距,即两地经济水平的差距无论大小,都不应成为两地发生经济联系的阻碍,双方更多关注于自身拥有的比较优势和比较劣势,以及如何与对方建立经济联系,将优势转化为经济效益。由于寻求利益最大化,或是成本最小化,只要各自的资源禀赋能够形成良性互补,便可通过“飞地经济”的发展达到双赢。

4. 产业转移型飞地模式。

---

产业的梯度转移和飞地经济理论相结合而形成的产业转移型飞地经济成为适用范围最广的一种模式,具有以下特点:“飞出地”和“飞入地”之间存在一定的经济和产业梯度,“飞出地”是经济相对发达地区,具有资金、技术、管理和品牌优势;而“飞入地”则为经济相对欠发达地区,飞入的产业对其而言具有较高回报率,或是新兴产业。产业转移型飞地模式还可进一步分为“筑巢引凤”型和“腾笼换鸟”型。

#### 5. 旅游飞地型飞地模式。

旅游飞地是一种特殊的飞地经济发展模式,拥有资金、人才、开发经验等优势飞出地向旅游资源丰富的欠发达的飞入地输出管理模式、建设理念、管理人才等,与飞入地共同开发旅游资源,从而达到飞入地旅游资源深度开发、飞出地共享开发成果的新型飞地经济发展模式。

### (二)湖南“飞地经济”的模式选择

基于湖南已形成四大板块的区域经济格局,湖南“飞地经济”发展应该依据四大板块的区位条件、资源优势、产业基础、经济梯度等,以长株潭城市群为龙头,以洞庭湖生态经济区建设为依托,以湘南和湘西地区为经济腹地,四大板块采取差异化的飞地经济模式,在飞地合作和承接产业转移中培育新动能<sup>⑥</sup>。

#### 1. 长株潭城市群:

“双向产业转移型”。长株潭作为湖南最发达的经济板块,在经济实力、产业基础、资金储备、人才培养、技术创新等多方面具有绝对优势,一方面应在省内飞地经济发展中充当飞出地,将本地主导产业的部分配套产业转移至周边腹地,置换空间和资源强化主导产业的规模效应,同时扩大主导产业的辐射范围,带动相邻区域的同步发展,促进全省产业结构的优化升级;另一方面应凭借其较强的产业基础积极充当飞入地,与长三角、珠三角等省外发达地区发展飞地经济,重点承接本地主导产业链缺失的关键环节,发展“补链式”、“强链式”的承接转移方式。因而,长株潭应选择“双向产业转移型”飞地经济发展模式,以整合省内资源,强化本地主导产业规模优势,积极对接长三角和珠三角,融入长江经济带建设和“一带一路”。

#### 2. 洞庭湖生态经济区:

“产业转移型+资源整合型”。洞庭湖生态经济区坐拥 163 公里临江岸线,不仅是湖南对外开放的北大门,更是湖南对接长江经济带建设的关键着力点,应打造成为湖南对接长江经济带区域合作的示范区。一方面洞庭湖区三市应捆绑式发展“产业转移型”飞地经济,积极对接长三角;另一方面洞庭湖区的岳阳与湖北咸宁、江西九江同处湘鄂赣三省交会处,被称为中部“小三角”,三市的经济实力、产业基础、资源禀赋具有同质性,应选择“资源整合型”飞地经济发展模式整合“小三角”的资源优势,并以此为着力点推进湖南融入长江中游城市群和长江经济带建设。因而,洞庭湖区应选择“产业转移型+资源整合型”飞地经济发展模式。

#### 3. 湘南地区:

“产业转移型”。湘南地区作为湖南与两广接壤、濒临东盟的经济板块,以及国家级承接产业转移示范区,在产业园区建设、项目引进、管理经验等方面具有发展“产业转移型”飞地经济发展模式特殊的优势,尤其是随着“21 世纪海上新丝绸之路”战略的推进,湘南地区与珠三角、东盟等地区的互利合作迎来了新的历史机遇。因此,湘南地区应深度挖掘其承接产业转移示范区的发展潜力,采取“产业转移型”飞地经济发展模式,深化与珠三角的产业合作,并积极探索与广西、东盟之间的产业合作,打造成为湖南对接“一带一路”的飞地经济区域合作示范区。

#### 4. 大湘西地区：

“旅游飞地型”。大湘西地区的主要优势是旅游资源和特色民族资源,是一种具有“原发性”和“地理根植性”的资源,无法进行跨区域的资源优化配置,只能依赖本地旅游资源的深度开发,但大湘西地区资金实力弱、管理经验和人才欠缺、发展理念滞后,难以依靠自身实力实现旅游资源的全方位开发与利用,需借助发达地区先进的管理模式和雄厚的资金实力进行合作开发。因而,大湘西地区应选择较为特殊的“旅游飞地型”飞地经济发展模式,通过与发达地区合作开发本地旅游资源,实现旅游业的产业转型升级。在着力打造大湘西旅游品牌的同时,积极推进与发达地区生态养老产业的项目对接,探索建设以“旅游+生态养老”为主题的旅游飞地。

### 四、推进湖南“飞地经济”发展的对策建议

#### (一) 强化全省“飞地经济”发展的统筹协调。

建立以省发改委牵头会同省国土厅、省经信委、省环保局、省商务厅、省统计局等部门组成“飞地经济”领导小组,统筹全省“飞地经济”发展的宏观规划,明确我省“飞地经济”发展的指导思想、基本原则、主导模式及发展重点;尽快出台“促进我省‘飞地经济’发展的实施方案”,制定“飞地经济”发展的政策措施及重大问题解决机制,明确“飞地园区”作为开发区的一种特殊类型的身份,并确立长沙经开区汨罗园区等为我省飞地经济发展重点示范园区鼓励其在合作模式、运行机制方面先行先试,探索经验。

#### (二) 建立共建共管协调联动机制。

一是省级层面出台针对飞地园区合作方式的详细指导文件,明确双方权责,完善共建共管协调机制。采取以飞出地为主导、双方共同参与、差异化分工的方式进行飞地园区的共建共管,飞出地负责园区的总体规划、投资开发、招商引资等主要工作,飞入地负责拆迁安置、基础设施配套、社会管理等辅助工作,园区的管理运营则采取公司化运营模式,飞出地与飞入地按商定比例共同投资成立园区开发公司,实行“自主决策,独立运行”的市场化运作模式。二是地方层面建立常态化协商机制,落实落细共建共管协调机制。合作双方应建立联席会议制度,定期就“飞地园区”建设中的问题和分歧及时沟通协商解决;细化明晰双方权责,确保园区事项分配合理、权责匹配、责任到人,并探索建立责任落实追查制度,督促双方积极落实、合力推进园区建设。

#### (三) 完善有效激励的利益共享机制。

引导合作双方以股份合作的模式进行“飞地园区”共建,按照协议出资比例组建开发运营公司,取得收益后按照股份比例进行分成;探索实施跨区域经济核算,允许GDP、工业产值、税收等统计数据在合作地区之间分解;探索跨区域经济发展的政府考核办法,将飞地经济发展状况纳入政府绩效考核范围;鼓励飞出地选派合适的管理人才前往飞地园区任职,输出先进的管理经验、社会关系资源等,飞入地选派合适的人员赴飞出地学习,加大双方的人才交流力度;飞地管理人才异地任职期间的绩效和年限纳入政绩考评范围,在商定期限或取得商定成效后返回飞出地可获得相应的职称晋升,并给予额外的资金奖励,提升高级管理人才参与飞地园区建设的积极性。

#### (四) 以捆绑式招商破解飞地园区瓶颈制约。

一是省级层面将全省11个飞地经济试点园区进行分类捆绑招商。省商务厅牵头、各市商务局参与并联合各层级商会组织,共同实施全省飞地园区项目捆绑式招商。依据四大板块、不同园区、不同产业、不同主体进行分类捆绑招商,组织面向珠三角地区、长三角地区和“一带一路”国家的专题招商引资活动,推动“一对一”的招商引资洽谈,通过项目捆绑招商实现产业链式转移,统筹推进全省飞地园区的项目落地。二是地方层面将飞地园区与其他项目捆绑招商。如长沙经开区将飞地园区与本地装备制造

---

制造业捆绑招商,将对土地、劳动力等要素需求较大而对技术要求相对较低的装备制造业关键配套项目引流至汨罗飞地园区;汨罗市将飞地园区与其他相关园区的项目进行捆绑招商,重点围绕装备制造业引进关键配套项目。

(五)尽快出台落实飞地园区的政策扶持。

一是省级层面出台可操作性的飞地园区扶持政策。以试点园区为主体强化省级层面对飞地园区的政策扶持,出台具有可操作性的土地、财政、金融、人才等方面的扶持政策,将飞地园区的建设用地、财政扶持等相关指标单列,明确飞地园区财力不挤占本级财政支付财力,明确飞地园区在享受所有园区优惠政策的同时还能享受到飞地园区特殊的政策优势。二是建议省级层面成立飞地园区发展专项基金。主要投向重点飞地园区的基础设施建设,并引导飞地园区专项基金、基础设施投资基金及产业发展基金的资金安排上向飞地经济试点园区重点倾斜。三是地方层面拓宽融资渠道。通过引进风险投资机构和战略投资者、大力推广 PPP 模式等途径,吸纳社会资本投入园区建设;加大信贷支持力度,建立银行与园区开发公司的定期协商联系机制,积极探索推广资产抵押、动产抵押等信贷担保方式,解决园区资金发展困难问题。

**注释:**

- 1 苏海红,杜清华.基于对口帮扶政策的青南地区飞地经济发展模式研究[J].青海社会科学,2012(1):57-62.
- 2 李瑜.飞地经济发展模式研究[J].科技信息,2007(31):451.
- 3 张冉,郝斌,任浩.飞地经济模式与东中合作的路径选择[J].甘肃社会科学,2011(2):187-190.
- 4 任浩,朱士保.利用飞地经济模式建设社会主义新农村的探索[J].安徽农业科学,2007(18):5631-5632.
- 5 李琳.“飞地经济”助力湖南对接长江经济带.红网 <http://hn.rednet.cn/c/2016/11/02/4123916.htm>.