
创新飞地的发展动向与前景展望

潘家栋 包海波¹

【摘要】：创新飞地促进了“飞出地”与“飞入地”之间创新资源的优化配置，有利于区域协调发展。在创新飞地合作中，经济欠发达的“飞出地”能够利用经济发达的“飞入地”创新资源来孵化项目和转移生产线。杭州衢州海创园是浙江第一块创新飞地。园区依托杭州未来科技城导入高端创新资源，架构起杭衢两地的分工合作框架，进而推动两地融入长三角接轨国际化。从现有案例来看，创新飞地的进一步发展需要优化内部共生、区域共生与全球共生三重关系，克服发展规划缺失、区域带动作用有限、利益分享机制不健全等问题。为此，地方政府需要出台专项发展规划促进创新飞地建设，借力国际创新飞地加快城市群嵌入全球竞争链，加强城市合作破解飞地建设利益共享困局，进一步增强创新飞地在区域协调发展中的作用。

【关键词】：创新飞地 区域协调 发展动向 前景展望

一、飞地经济发展和模式演进

区域协调发展对我国经济高质量发展至关重要。2018年11月，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布长三角一体化发展上升为国家战略；2019年9月，他又在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出，要推进“黄河流域生态保护和高质量发展”。城市群是区域协调发展空间形态的具体表现形式，对经济发展具有显著的促进作用，包括促进产业升级、科技创新、信息传递和资源配置等。¹区域协调发展有利于城市群间的分工与协作，能够促进中小城市嵌入全球竞争网络中。²“飞地经济”是区域协调发展的一种合作模式，一般是指两个相互独立的行政区域突破体制机制和空间限制，通过利益共享机制共建开发园区实现两地优势互补的区域经济合作发展模式。

（一）飞地兴起：区域协调与传统飞地经济

“飞地经济”的产生是为了破解区域间的要素不平衡和发展不均衡问题，促进区域协调发展。“飞地经济”中包含了“飞入地”与“飞出地”。一般而言，“飞出地”经济相对发达，“飞出地”因发展空间受限将生产环节转移至“飞入地”，以此带动“飞入地”产业升级和经济发展。2000年以来，我国加快了区域协调发展步伐，“飞地经济”随之兴起与壮大。区域经济发展不平衡导致传统产业从发达地区转移至欠发达地区，这种产业转移能促进区域协调发展。³相较于行政区划调整，飞地模式使得区域协调更加灵活。按建设投入方式，飞地模式可分为集约用地型、优势互补型以及产业梯度转移型等；⁴按管理方式，可分为政府主导、企业主导、对口援建、本土合作等。⁵

从具体实践来看，传统飞地包括产业飞地、平台飞地和协作飞地等模式。产业飞地是经济发达地区为换取产业战略价值，将成熟加工制造业的生产制造环节让渡给经济发展较为落后的地区，例如海宁-郎溪产业飞地等。2010年，海宁经编产业园与安徽郎溪县政府、浙江鸿翔控股集团三方联手建立了郎溪（中国）经都产业园，形成“前店后厂”的产业梯度分工。平台飞地是指经济落后地区在发达地区建设相应的产业平台、研发平台等，例如衢州-张江平台飞地。2013年，衢州绿色产业集聚区主动跨区域建设上海张江（衢州）生物医药孵化基地，形成“研发在张江、生产在衢州”的产业培育新路径。协作飞地则是不同地区以各自不同的资源禀赋形成优势互补、合作双赢，譬如海宁-漕河泾飞地。2009年，浙江海宁与上海漕河泾通过优势互补合作，建设上海漕河泾新兴技术开发区海宁分区。

¹基金项目：国家社科基金项目“重大公共卫生突发事件中科技支撑的能力提升及体系完善研究”（20VYJ059）

(二) 模式演进：从传统飞地到创新飞地

创新是引领发展的第一动力，随着创新不断成为经济高质量发展的核心动力，欠发达地区也向发达地区输出飞地，传统的产业飞地、平台飞地、协作飞地等不断向创新飞地、人才飞地等演进。在创新飞地中，“飞出地”为欠发达地区，而“飞入地”是发达地区，欠发达地区利用发达地区的高层次人才、风险投资等高端要素孵化企业和项目，等孵化成功后，再将项目的生产环节转移到欠发达地区，促进欠发达地区的产业结构转型升级。对于发达地区而言，可以通过与欠发达地区的土地指标置换等方式，拓宽发展的空间(如图 1)。

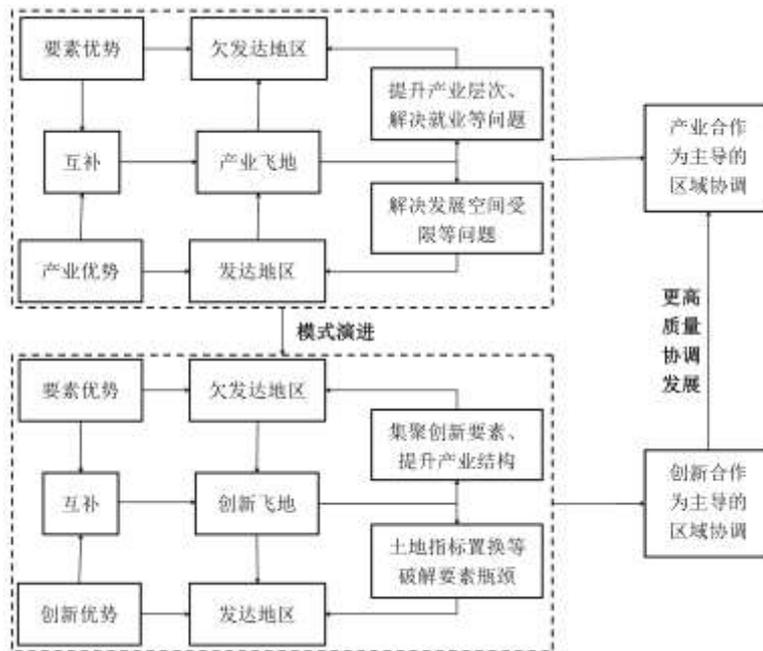


图 1 产业飞地与创新飞地

在区域协调发展背景下，创新飞地正在构建起区域合作的产业网络。嘉兴、湖州等地依托上海“1 小时经济圈”区位优势，能够与上海科创资源实现无缝对接，推进人才引流。2018 年，嘉善国际创新中心(上海)把招商阵地设到上海虹桥，打出创新券、人才住房券等一系列招才“组合拳”，全方位打造高科技人才孵化器。在为期 3 个月的首期招商中，共有 90 家科创企业申报进驻，为嘉善集聚了大量的科技人才。宁波前湾新区与上海虹桥商务区探索共建“科创飞地”，建设了一批专业科技孵化器、众创空间、重点实验室等公共平台。浙江人才大厦吸引省内其他地方高科技企业入驻，以招商引资在杭州、生产在当地的方式，让企业充分利用杭州的区位优势。创新飞地的产生更能够促进欠发达地区经济增长方式的转变，不仅有利于两个地区的协调发展，也能够促进两个地区整体竞争实力的提升。

二、杭州衢州海创园创新飞地发展实践

衢州海创园位于杭州未来科技城，是浙江省第一块创新飞地。杭州未来科技城是中组部、国资委确定的全国四个未来科技城之一，也是杭州市乃至浙江省的创新高地。近年来，杭州未来科技城主要聚焦数字经济、生物医药、装备制造等新兴产业，着力吸引海内外高层次人才创新创业。杭州“双创氛围”浓厚，但土地指标日益紧张；衢州土地资源比较丰富，但创新资源稀缺、产业实力不足。2012 年 8 月，为了实现优势互补，衢州市政府与杭州未来科技城管委会签订了项目投资协议，在未来科技城施工建设衢州海创园。2016 年正式运营以来，衢州海创园探索了人才“工作生活在杭州、创业贡献为衢州”和企业“研发在杭州、创业为衢州”的模式，通过创新集聚和生产转移，嫁接起杭州与衢州的共生合作，促进了杭州与衢州之间的区域协调发

展。

(一) 依托未来科技城，实现创新集聚

杭州未来科技城自成立以来一直注重吸引和支持海内外高层次人才的创新创业，通过资金补助、房租减免等政策吸引人才，并不断优化教育、医疗、商业、交通等配套环境来留住人才。自 2011 年成立以来，杭州未来科技城已经累计引进海归人才 3000 多人，其中硕士及以上学历占比 95%，拥有博士学位的人才占比高达 45%。海归人才的进驻带来了科技型项目，培育孵化了科技型企业，能够提高杭州未来科技城的创新资源集聚水平，也为衢州海创园利用杭州未来科技城的创新资源提供了基础条件。

近年来，衢州海创园充分利用杭州未来科技城招才引智优势，集聚高端创新要素。截至 2019 年 5 月，衢州海创园已经累计引进硕士博士 60 人，海归人才 24 人，高水平创新创业团队 12 个；引进项目 178 个，其中产业项目 83 个、基金项目 95 个；天猫京东代运营公司、微慕科技有限公司、中视新影(杭州)文化传媒有限公司等一大批企业壮大发展。衢州海创园与杭州未来科技城之间的互利共生为衢州海创园发展提供了优越的外部共生环境，衢州海创园内部创新主体之间的共生关系推动着园区内创新资源的集聚。衢州海创园正在发展成为创新高地，能够更好地反哺衢州经济发展。

(二) 架构分工合作框架，实现协调发展

杭州是“互联网+创新创业”之都，创新资源丰富，但土地指标不足限制了企业生产环节的拓展。相对而言，衢州土地指标比较充足，能够为企业提供生产空间，但科技竞争力不足，科技发展水平落后于杭州。衢州海创园的设立，为杭州与衢州充分利用两地要素优势创造了条件。将杭州的创新资源导入衢州，不仅拓宽了杭州的发展空间，也优化了衢州的产业结构。更为重要的是，衢州海创园为衢州发展注入了创新动力和创业活力，缩小了衢州与杭州之间的实力差距。截至 2019 年 5 月，衢州海创园所招引的 83 个产业项目中，有 11 个注册在衢州，总投资额 20 亿元；95 个基金项目中有 61 个注册在衢州，管理资金规模高达 36.01 亿元。创新飞地的设立和发展，实现了杭衢两地经济发展的互利共生，缩小了衢州与杭州之间的发展差距。

衢州海创园的发展与壮大离不开杭州和衢州两地政府的大力支持，“山海协作”为两地间的协作交流提供了基础。为解决衢州海创园建设土地指标不足的问题，两地政府进行了土地指标置换，有效破解了创新飞地建设中的基础性难题。衢州市和杭州未来科技城通过签署投资合作协议，使得两地间的合作更加深化。例如衢州海创园与杭州未来科技城管委会签订的《投资合作补充协议》约定，衢州海创园内的税收由杭州市余杭区全额奖励给衢州市财政，这为衢州加快经济发展提供了资金支持。政策层面的互动交流不仅为经济要素的自由流动提供了基础，而且更好地保障了两个地区之间的互利共赢，有利于实现区域间更高质量的协调发展。

(三) 对接长三角一体化，提升全球竞争力

杭州与衢州协调发展是长三角一体化的重要内容，衢州海创园作为创新飞地样本对长三角城市群合作方式创新具有借鉴意义。衢州海创园以创新为导向，以资源禀赋为基础，明确两地分工、深化两地合作，促进了区域协调发展，这种共生发展模式可以在长三角其他城市中推广拓展。譬如，嘉兴嘉善利用毗邻上海的优势，采用创新飞地模式在上海建设人才创新孵化园区，在吸引高层次人才进驻的同时，将成熟的企业生产项目引往嘉善。这既解决了上海产业发展空间受限问题，又破解了嘉善产业层次不高、技术力量不足等问题。随着长三角城市群的资源配置更加有效、分工协作更加合理、产业能级更加高端，长三角作为统一整体能够更好地参与全球区域竞争。

创新飞地作为集聚国际高层次人才、项目、企业的载体，对区域创新能力提升具有正向促进作用。例如，衢州海创园以数字经济、智慧产业等为主要发展方向，重点扶持创新能力强的科技创业企业，营造国际一流创新氛围。创新资源在杭州与衢州两地的合理配置促进了区域间经济发展的互利共生，有利于区域抱团承载全球高端要素流动及全球高端产业链培育，从而提升

区域在全球竞争中的综合实力，建立区域高质量协调发展机制。纵观全球发展脉络，60%的经济总量集聚于旧金山湾、纽约湾、东京湾等世界级湾区，而这些湾区往往由多个都市圈城市群组成，其快速发展的原因之一也在于区域协调发展。^⑥

三、创新飞地的发展趋势及主要困境

衢州海创园的案例表明，创新飞地建设改善了欠发达地区与发达地区之间的共生关系，有利于促进欠发达地区与发达地区之间的协调发展，从而提升了区域经济发展的全球竞争力。区域高质量一体化发展难以取得实质性进展的原因在于，区域之间行政壁垒的存在导致要素难以流通、产业难以协调。飞地经济为区域一体化提供了可行路径，传统的飞地经济从产业层面提供了分工协作的具体模式，而创新飞地则是从更为前端的要素配置为发达地区与欠发达地区的协调发展提供了实现路径，使区域间能更好地共享协作红利，实现更高质量的协调发展。

(一)发展趋势：创新飞地助推区域共生优化

创新飞地的兴起与发展，目的在于推进区域协调发展，未来创新飞地的发展应当更加侧重“飞入地”与“飞出地”之间共生关系的优化，使其能抱团参与全球竞争，成为推动经济高质量发展的增长极。

第一，内部共生。

创新飞地发展首先要实现内部共生，成功孵化创新创业项目，达到内部要素资源合理配置的基础目标。有别于传统飞地的产业导向、平台导向，创新飞地更加突出创新孵化功能。一方面，创新飞地本身就是一个大孵化器，其通过租金减免、研发补贴等措施吸引高层次人才和高科技项目入驻，激励创新创业活动，实现创新资源更加合理配置，提升区域整体创新水平。另一方面，创新飞地中集聚的孵化器为初创型企业提供了发展空间，众多企业在孵化器中能逐步构建起内部共生关系。从这两个维度来看，创新飞地要成长为区域创新高地，需要通过市场化路径进行创新资源的集聚整合，实现人才、项目、企业、孵化器等创新主体和创新要素之间的互利共生，进而提高创新资源利用效率和带动形成创新创业氛围。

第二，区域共生。

创新飞地建设的初衷和核心目标是促进区域高质量协调发展。创新飞地内部共生实现了创新资源集聚，促进创新飞地不断成为创新高地，而创新要素在“飞入地”与“飞出地”之间的配置将会构建起两个地区的区域共生。创新飞地的“飞出地”为欠发达地区，急需项目导入；“飞入地”为发达地区，急需发展空间，创新飞地有效地嫁接起了“飞入地”与“飞出地”之间要素资源配置的桥梁。不仅如此，创新飞地的建设离不开“飞入地”与“飞出地”政府的支持，包括政策支持、资金支持等，这能够有效促进两地政府之间的合作交流，进而实现更大范围和更高层级的区域协调发展。

第三，全球共生。

全球竞争不断从产业竞争转向区域竞争，协调发展有利于区域经济深度融入全球产业链，提高区域的综合竞争实力。当前京津冀、珠三角、长三角等区域加速一体化发展，创新飞地为区域协调发展提供了有效途径，其原因在于创新飞地能够承接产业链、价值链转移。随着利益分配机制、基础交通网络等更加完善，创新飞地能够更好地促进两个地区之间的合作与交流。不仅如此，创新飞地还能够吸引国际人才、国际项目等创新资源，促使自身嵌入全球创新网络，推动区域与国际创新资源的融合，参与到全球市场的竞争当中。创新飞地不同区域之间的联动与协作促使区域协调发展水平不断提高，一体化发展的范围会不断扩大、程度会不断加深，形成具有全球竞争力的核心板块。

(二)主要困境：创新飞地发展面临的制约条件

创新飞地是促进区域协调发展的实质性平台，但由于创新飞地分属两个行政区域，在发展规划制定、税收利益分成、GDP 考核等方面仍旧存在诸多壁垒，导致创新飞地辐射带动作用有待进一步加强、协调机制有待进一步构建。

第一，规划缺失导致支持政策错位。

从浙江等地的创新飞地实践来看，既有衢州海创园等省内合作模式，也有嘉善等地在上海建立的以吸引人才为目的的跨省“创新飞地”。但无论是省内合作还是跨省合作，目前各地尚未建立起区域统筹协调的创新飞地发展规划，即便是传统的产业飞地也很少有地区出台相应的专项规划来引导发展。创新飞地涉及两个地区，地区间往往存在发展梯次，双方对创新飞地的认知通常存在一定程度的偏差。规划缺失会导致认知偏差难以真正消除，地方政府无法从产业转型升级、创新驱动发展等角度出台有效支持创新飞地发展的政策。与此同时，认知偏差还会使一些不属于创新飞地范畴的中小产业园区纳入飞地管理中，导致资源错配和同质化低水平竞争，增加了飞地建设的潜在经济风险。

第二，创新飞地区域带动作用有限。

跨区域建立创新飞地的根本目的在于推进创新要素资源在区域之间的合理配置，推进区域协调发展。现阶段，创新飞地建设一定程度上促进了区域协调发展，但总体成效没有充分显现。一方面，创新飞地涉及两个行政区域，要完全打破行政壁垒仍然存在较大难度，政府部门无法构建起强有力的协调推进保障机制，实现真正的无障碍沟通。正因如此，从创新飞地的运行现状来看，省内合作的创新飞地运行效果要优于跨省合作的创新飞地。另一方面，创新飞地建设仍处于起步阶段，孵化成功的项目体量不大，能够真正投入生产运行的项目更是稀少。多数创新飞地对欠发达地区的经济带动作用有限，创新飞地的区域带动作用还需要进一步加强。不仅如此，当前创新飞地探索仍仅限于国内，对美国、德国、日本等海外创新飞地的探索相对薄弱，对提升区域全球竞争实力影响微弱。

第三，利益共享机制尚未完全建立。

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所在。^⑦由于地方政府存在着 GDP 考核、税收来源等压力，地方政府在推进飞地建设中也希望获得最大化利益，导致在飞地建设中存在着利益如何划归等问题。从实践来看，税收分成和 GDP 统计等问题是制约创新飞地建设的关键性因素。虽然 2017 年国家发改委等八部门联合印发了《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，明确飞地合作方可在内部考核时，对 GDP、税收等重要指标协商划分，但实际操作中存在权责不明晰、激励机制不完善等问题。跨省飞地因利益共享涉及省级层面，共享机制更难充分有效构建，创新飞地发展困难。

四、建设创新飞地促进区域协调发展的对策

京津冀、长三角、珠三角等区域协调发展，已经成为我国完善改革开放空间布局的重要举措。飞地经济发展为实现区域间的产业分工协作供了实质化路径，使各个地区能依托各自产业优势，共享一体化红利。创新飞地建设能够优化创新要素配置，有助于实现区域高质量一体化发展。

(一)以创新飞地为载体推进区域协调发展

区域协调发展要充分重视创新飞地的作用，鼓励各城市加强政策协调、规划保障，增强创新飞地在城市间的辐射带动作用。可以借鉴衢州海创园等模式，鼓励欠发达城市与周边发达城市深化协商与合作，共同建设创新飞地。通过创新飞地引领，促进人才、产业、政策等深度融合，充分利用发达城市的创新要素来反哺当地经济高质量发展，缩小发达地区与欠发达地区之间的差距。在此基础上，充分利用城市群中各城市的要素禀赋，以分工与协作为导向，在城市群当中建设“创新飞地群”，打造引领区域经济高质量发展的创新集群。譬如在长三角一体化背景下，以上海虹桥商务区等核心功能板块为依托搭建飞地平台，鼓励

江苏、浙江、安徽等省份的城市来上海设立研发机构、孵化机构、人才大厦等创新飞地，在利益共享的原则下充分借力上海的创新资源反哺当地经济，实现区域高质量协调发展。

(二) 出台专项发展规划，促进创新飞地建设

互利共生是促进创新飞地发展的基础，需要政府出台发展规划、产业政策等加以优化。创新飞地通过内部共生、区域共生及全球共生促进区域高质量一体化，而共生关系中包含了创新主体、创新要素、协作区域等方面的共生主体，构成了多个共生界面，这些共生界面推动着区域协调发展。因此，地方政府需要高度关注区域协调发展中的共生关系，因地制宜地发挥自身的要素禀赋来优化共生关系，从而更高质量地促进区域协调及一体化发展。在此过程中，需要政府之间出台相应的创新飞地专项发展规划，强化各地在基础设施、产业发展、科技创新、市场统一、制度安排等领域的互联互通、共建共享，以规划引领飞地建设，进而建立起地方政府间常态化的沟通机制，为产业融合、创新协同和区域协调发展奠定扎实基础。

(三) 借力国际创新飞地，加快城市群嵌入全球竞争链

创新飞地需要进一步拓展范围，不能仅局限于长三角、珠三角等国内发达区域，还必须积极向海外拓展，能够承接国际产业链转移，融入全球创新网络。一方面，区域中心城市可以探索与美国硅谷、日本筑波科技城、以色列特拉维夫等国际创新高地的创新飞地合作模式，将飞地“飞”出国门，在国外布局一批研发中心、孵化器、实验室，形成全球创新网络体系。譬如，新昌在海外设立 11 个研发中心，以此建立“飞地型”研发基地，反哺内部创新驱动发展。另一方面，在合作建设创新飞地过程中，各城市应当瞄准国际市场，借力创新飞地导入全球高端创新资源。譬如，以弹性工作制吸引国际高层次人才，积极引进知名创投机构、科技中介服务机构、知识产权服务机构等在当地设立分支机构，提升地方创新创业服务能力等。

(四) 加强城市合作，破解飞地建设利益共享难题

飞地建设离不开“飞入地”与“飞出地”政府的支持，但创新飞地建设首先需要解决税收分成、GDP 统计等问题，这就需要地方政府加强沟通与协作，力争在跨区域经济核算、财税分成、土地资源统筹等方面有所突破，共同助力创新飞地建设。一方面，可以建立健全跨区域创新飞地建设的联席会议制度，通过有效协商来解决飞地建设中的税收共享、GDP 统计等问题，从跨区域体制机制改革创新进行有效探索。另一方面，通过联席会议制度积极向上级政府争取更为有利的政策条件，并积极争取中央政策支持，力争在跨区域经济核算、财税分成、土地资源统筹、环境容量调剂补给等方面先行先试，例如建立存量税收留存各地、增量税收按比例分成的税收分配制度等。⁽⁸⁾

注释：

1 赵勇、白永秀：《区域一体化视角的城市群内涵及其形成机理》，《重庆社会科学》2008 年第 9 期；C. G. Biancardi, D. Cavazzi and M. T. Masullo, “Regional Integration of Information and Communication Technologies for Navigation Safety in European Waters,” Position Location and Navigation Symposium, IEEE, 1996. 陈建军、陈菁菁、陈怀锦：《我国大都市群产业——城市协同治理研究》，《浙江大学学报(人文社会科学版)》2018 年第 5 期。

2 P. Ni and P. Kresl, The Global Urban Competitiveness Report-2010, Edward Elgar, Cheltenham, 2010. E. L. Glaeser, J. Kolko and A. Saiz, “Consumer City,” Journal of Economic Geography, Vol. 1, No. 1, 2001, pp. 27-50.

3 P. Krugman, “Increasing Returns and Economic Geography,” The Journal of Political Economy, Vol. 99, No. 3, 1991, pp. 483-499.

4 李鲁奇、马学广、鹿宇：《飞地经济的空间生产与治理结构——基于国家空间重构视角》，《地理科学进展》2019 年第 3 期。杜宇：《飞地经济模式及其互利共赢机制研究》，《理论观察》2019 年第 7 期。

5 杨玲丽：《超越“嵌入性”约束共建产业园——苏州工业园“飞地经济”促产业转移》，《经济体制改革》2014 年第 3 期。

6 汪彬、杨露：《协调发展与世界级城市群建设——基于长三角城市群的研究》，《国家行政学院学报》2018 年第 6 期。

7 李琳、刘莹、黄跃：《湖南“飞地经济”发展模式选择与对策探析》，《湖南社会科学》2017 年第 6 期。

8 包海波、谢芳：《“飞地经济”助力长三角深度融合》，《浙江日报》2019 年 12 月 25 日。