

浙江乡村“飞地”抱团的发展现状、 主要模式与经验启示

陈诣博 薛聪聪 万国伟¹

(浙江树人学院经济与民生福祉学院 浙江省

现代服务业研究中心, 浙江 杭州 310015)

【摘要】“飞地”抱团是浙江打造美丽乡村的新模式,是实现乡村消薄“造血”的新路径。“飞地”抱团突破了地域的限制,由存在经济水平差异的飞入地和飞出地联合发展,通过资金、土地、技术等资源要素的置换,政府的统一指导规划,实现资源的优化配置,解决了“薄弱村”发展难的困境。对浙江乡村“飞地”抱团的发展现状、主要模式进行了有力探索和经验总结,提出了今后发展的建议 and 对策。

【关键词】飞地抱团 模式 经验启示

【中图分类号】F323 **【文献标识码】**A

习近平总书记提出要通过不断深化农村的改革,在保证农民利益的前提下,努力构建健全的农村集体经济发展的体制机制^[1]。2017年,国家发改委等八部门联合出台《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》(发改地区〔2017〕922号),鼓励支持浙江等地发展“飞地”经济。浙江省平湖、嘉善先后创新了“飞地”经济并探索出乡村“飞地”抱团浙江模式^[2],突破了地域边界的限制,为解决当下村集体经济发展提供了思路。浙江作为全国经济强省,2020年已实现高水平全面建成小康社会的奋斗目标,农村居民人均可支配收入首次突破3万元,并连续36年位列全国各省区第一。但是村集体发展不平衡不充分、发展层次低、经济转型受资源要素制约的现象依然存在。目前来看,浙江各地区乡村经济发展水平不均,贫富明显,特别是资源薄弱村经济发展滞后,产业结构单一,需要推动产业转型升级,而强村因空间资源的限制,发展项目难以有效落地。“飞地”抱团模式较好地解决了乡村发展不平衡不充分、发展层次低等问题,在土地、资本等要素上加强了合作,各地找到了适合自身发展的乡村振兴之路。

1 浙江乡村“飞地”抱团的发展现状

1.1 “飞地”抱团发展较早,已初见成效

2006年起,浙江就已实施乡村“飞地”抱团。经过十多年的发展,各地乡村“飞地”抱团投资年回报率普遍能够达到5%~12%,有效推动了村集体增收。尤其是嘉兴地区,其“飞地”抱团发展一直走在前列。浙江乡村“飞地”抱团率先在嘉兴平湖开

¹**作者简介:**陈诣博(1999—),男,浙江象山人,本科在读;薛聪聪,女,本科在读。万国伟(1972—),男,浙江建德人,博士,教授,日本岐阜大学博士后,浙江树人学院城乡流通经济研究所所长,研究方向:乡村发展与流通经济。

基金项目:2021年度浙江省社科规划全面建设小康社会“百城千县万村”专项研究课题(浙社科办[2021]9号);浙江树人学院2020年国家级大学生创新创业训练计划项目(202011842018)

展，平湖市靠近上海，具有独特的地理优势，二三产业起步早，劳动密集型产业发展势头强劲，物业租赁市场需求旺盛，为此通过打造高端化的村集体“飞地”租赁经济，将全市薄弱村的闲置土地利用起来，建设标准化厂房，吸引投资，破解了各村单打独斗无法形成合力的难题，有效助推集体增收。2006至2008年期间，平湖市实施了“飞地”物业项目14个，每年为集体增收逾590万元。

1.2 各地纷纷摸索，正携手共同发展

浙江下辖11个地级行政区均展开了形式多样的探索，跨区域积极推动“飞地”合作。飞出地和飞入地双方以产业园为“飞地”抱团的载体，腾退“低小散”企业，发展“高精专”产业，实行收益共享、风险共担的制度，积极采取招商引资、产业发展、项目实施、政策落地等措施，建立密切的经济联系，凝聚乡村产业发展合力，实现了整体大于局部之和的发展效果。如平湖—青田山海协作“飞地”产业园、慈溪—常山海协作“消薄飞地”产业园等项目的实施，都有效提高了村集体增收并促进产业转型升级，凝聚乡村产业发展合力，实现了合作共赢。

1.3 各地不断创新，逐步推广成功经验

“飞地”抱团项目已被总结为浙江发展壮大村级集体经济的三大主要模式之一^[3]。浙江各地“飞地”抱团发展模式纷纷在实践中不断得以改进和完善。如前所述，嘉兴“飞地”抱团提档升级，已经从各村单打独斗的1.0版、单一物业的2.0版发展到带动低收入家庭持股增收的“飞地抱团”强村富民6.0版；温州市创新落实了五级“飞地抱团”增收模式，绍兴市积极推进100余个“飞地抱团”项目。各地把成功经验推广到支援西部扶贫项目，如浙江—四川东西部扶贫协作乐山犍为产业园有效促进西部地区经济发展，“飞地”模式在省域层面实现新的突破，为乡村振兴注入活力。乡村“飞地”抱团已成为经济薄弱村经济突破的重要模式，嘉兴大云“飞地抱团”升级版模式成功入选浙江省26条经济体制重点领域改革典型经验，在全省复制推广^[4]。

2 浙江乡村“飞地”抱团的主要模式

浙江乡村“飞地”抱团是指打破地域边界的限制，以土地指标为纽带，政府统筹规划实施，以村集体入股合作形式^[5]，通过市场化运作，对区域内资源要素进行整合，解决资源分散和区域发展不平衡的问题，实现资源互补、区域内各村集体经济共同发展。按照合作的区域范围来看，可以分为下述三种模式。

2.1 村村联合“飞地”抱团

村村联合“飞地”抱团是指将发展层次和发展水平不同的村集体经济连接起来，以强村带弱村，通过腾退复垦低效建设用地和“农房集聚”方法^[6]，对各村复垦盘活的土地资源采用“强村”项目飞地到“弱村”土地上的组合方式，投资建厂，打破了村域、镇域限制，建设高投资回报率的“飞地”物业项目，促进村集体消薄造血，实现村村抱团发展。位于嘉善县的17个薄弱村和5个一般村共同出资成立大云中德生态产业园，建设6幢高标准厂房用于对外出租，截止2019年，22个村按10%的投资额共分红800万元。此外，村集体采取N村+1企的“飞地”抱团方式，合作成立“飞地”抱团公司，由村企联合运营，带动乡镇产业链的发展。如鄞吴镇下辖6个行政村联合鄞吴溪漂流开发有限公司共同运营漂流项目，同时带动餐饮、住宿、商店行业的经营收入，预计每年为六个抱团村带来150万元集体经济收入。

2.2 跨县域乡村“飞地”抱团

跨县域乡村“飞地”抱团是指由跨县域的薄弱村地区提供土地指标、资金投资以及劳动力等资源，发达地区提供平台、管理以及人才培养等条件，共建“飞地”产业园^[7]，将盘活存量土地，集中置换到开发区、城镇商业区等产业集聚程度高、商业发展较成熟的平台，将资源优势转化为经济优势，打造一批特色、精准、高效的产业。该模式主要针对村集体经济实力弱、依靠临近

区域带动效果不显著但又具有一定的土地和产业资源优势的村。作为飞入地的丽水青田县拥有资金、土地等优势资源，而飞出地的嘉兴平湖市受到土地指标的约束，项目难以发展。于是两地一拍即合，建立了浙江省首个跨县域“飞地”抱团项目——平湖·青田山海协作“飞地”产业园，通过平湖“保障落地、保障招商、保障收益”，青田“供土地指标、供钱投资、供人管理”的“三保三供”合作模式。截止到2020年，青田县已实现村年均增收7.4万元^[8]。

2.3 跨省域乡村“飞地”抱团

跨省域乡村“飞地”抱团发展模式是上述两种模式的升级版，政府安排由两个经济发展水平存在落差的所属不同省份的地区进行资源互补，协调跨省域经济差距，异地扶贫开发，推动区域互动共同发展。作为国内经济较发达的浙江，拥有经济、技术、政策等区域优势，积累了丰富的“飞地”经验。相对而言，西部落后地区自然资源丰富、具备成本优势，但经济结构和生产力水平限制了村集体经济的发展，急需引进较为成熟的乡村发展模式，通过“飞地”抱团能使地区间的各类要素流动起来，转移产业，形成优势互补。这种“抱团”补齐了经济发展薄弱地区的短板，推动了区域互动共同富裕，实现了精准扶贫并促进东西部区域协调发展。早在2015年，平湖与九寨沟县结对扶贫，到了2018年，浙江平湖市与四川九寨沟县合作签订“规划建设‘飞地’科创园合作协议”，帮助九寨沟县精准扶贫^[9]。2019年底，仅成立两个月的平湖-九寨沟“飞地”科创园就已回收建厂投资收益，向九寨沟支付固定收益50万元。除此之外，2020年绍兴市达成与四川省三县一市的飞地抱团合作项目，成立东西部帮扶资金，投入项目建设，推动落后地区的经济发展。

3 浙江乡村“飞地”抱团发展的经验启示

3.1 各级政府大力支持，稳步推进“飞地”抱团发展

浙江省委、省政府先后出台了《关于推进村级集体经济“飞地”抱团发展的实施意见》《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案(2021—2025年)》等政策，明确规定到2022年年底实现集体经济年收入20万元以上且经营性收入10万元以上的行政村全覆盖，积极推进乡村“飞地”抱团发展，加强跨区域“飞地”抱团政策衔接，力争实现集体经济和村民收入双增收，为“飞地”抱团发展明确了方向并提供了政策保障。统筹省级交通运输体系和基础设施的建设，加快推进农村道路改造，助力“飞地”抱团发展道路。各地政府积极落实，加强农业、财政、规划、发改、自规等多部门协作，形成合力，成为推动“飞地”抱团的外部推动力量。

具体来看，各区、县贯彻落实乡村“飞地”抱团的政策和方案，成立调研组，对乡村发展现状进行精准摸排，听取企业、村集体、农民三方代表意见，根据当地村庄实际情况部署详细战略规划，统筹优化资源，发挥各自特色，避免盲目跟风；不断加大财政、用地等政策力度的支持，激发村级集体经济活力；下级部门向省级相关部门例行沟通汇报，引导村集体组织规划建设用地指标，腾退小散乱土地资源，吸引优质、规模大、效益高的项目落地。切实解决“飞地”抱团资金问题，实时推进乡村“飞地”抱团项目的运营进度，支持“飞地”抱团项目顺利发展。

3.2 各方积极筹措发展资金，合理分配利用

“飞地”抱团发展集体经济关键因素在于使符合抱团条件的各经济薄弱村能够顺利筹集到资金参与项目并能够持续获益。在资金来源上，村集体扩宽投资渠道，向多方筹集资金，项目资金往往由村民自筹资金、政府财政补助、银行低息贷款、企业和村集体投资参股等多方组成。如天台县农业银行授信固定资产低息贷款1.88亿元，用于投资“消薄”飞地物业园，助推美丽乡村建设。另外，政府有关部门通过减免税收政策、设立扶持基金等方式缓解农户经济压力，助力农户入股“飞地”抱团项目，提高农户参与“飞地”建设的积极性。如衢州市柯城区整合区农业农村局等部门扶贫资金3284万元用于余杭-柯城山海协作“消薄飞地”项目。将各方筹集来的“飞地”资金运用于“飞地”项目的生产和经营中去，主要用于标准厂房等基础设施建设，整合各级财政扶持资金，明确资金用途，重点投入到农业产业发展、农业配套设施及农村基础设施建设等薄弱环节，提升资金使用效

益，避免资金浪费。

3.3 以优质产业为引领，推动乡村经济协同发展

“飞地”抱团发展需要有产业实体支撑，没有产业支撑的乡村就无法形成抱团合力。因此“飞地”抱团的第一要务就是要做大做强实体经济，通过实体产业的壮大发展反哺农村各项事业的发展，做到相辅相成，和谐进步。在充满活力的实体产业带动下，围绕主体产业的“飞地”抱团发展机制也日趋成熟。各地“飞地”抱团围绕主导产业，通过上下游企业联动，聚集高端要素，实现强弱村、相邻村的协作发展、优势互补。地方政府开展招商引资，通过税收减免、土地优惠、固投补贴、人才引进等措施吸引优质企业入驻“飞地”产业园，鼓励社会资本投入乡村发展，为农户提供就业岗位，提高农户收入。部分地区已建成规模化集约化的“飞地”产业园，通过完善成熟的产业反哺农村，提高村集体用地收益，增强农户掌握工作技能，解决了农户没收入、低收入的问题，带动了乡村经济协同发展。如，桐乡濮院镇 32 个村集体整合资源，在优势区位抱团投资建设羊毛衫市场，该羊毛衫市场现已构建了集羊毛衫生产、加工、配送、研发、交易等服务的全产业链，同时带动薄弱村每年增收逾 30 万元，引领农民实现共同富裕。

3.4 加强基层组织建设，挖掘抱团发展人才

人才是乡村“飞地”抱团高效发展的关键因素，也是农村发展的主力军，但浙江部分乡村仍存在人才流失、农户综合素质低、劳动力缺乏等问题。因此，亟需懂经营、有资源的乡村新型人才的引入，才能充分盘活村庄资源，做活做强集体经济。各地在挖掘培养人才中，积极加强农村领头人和村干部的培养，选拔素质能力高的村干部，积极培育村干部后备力量，加强村基层组织的凝聚力和向心力；加强专业化复合型人才的培训，与学校等科研院所合作，开展校村合作培训，培养职能类和管理类人才，提高人才综合素质，为乡村振兴精准发力；另外还聘请农村职业经理人，由农村职业经理人策划、组织乡村“飞地”抱团项目。云和县石塘镇抱团成立“强村公司”，聘请优质职业经理人管理，职业经理人薪资与公司效益挂钩。在职业经理人带领下，截止 2018 年底，基地年营业收入由原先 6 万多元突破到 84 万元^[10]。此外，高度关注农村劳动力回流问题，给予人才更多各类优惠政策与补助等措施，创新人才引进方式，完善人才激励机制，吸引大学生返乡创业、乡贤回乡投资。

3.5 平衡各方利益，实现合作共赢

当前“飞地”抱团发展模式各异，参与“飞地”抱团的利益主体包含了村集体经济组织、政府、农户、企业等多个主体，参与方可以是两个村也可以是多个村，甚至是跨县域、跨省域存在，各主体相互依赖、相互协作、共商共建，最终实现多方共赢。浙江“飞地”抱团充分考虑各方利益，搭建完整的利益链条。政府主导规划“飞地”抱团项目的运营和管理，开发企业为农户提供技术指导，资金支持，服务农民，构建产业体系，村集体辅助管理农户，向农户派发收益并与开发企业沟通协调，多方合作、利益关系紧密相连^[11]。村集体入股分红，由村集体投资建设工厂、产业基地或提供人力支持，利益分配遵循“多劳多得”、“多缴多得”的激励原则，激励农户建设“飞地”抱团的积极性，并与企业签订合同，按照一定比例入股投资。飞入村、飞出村、企业、政府多方抱团联结，共同协商“飞地”抱团项目的规划、开发、执行、运营、监督五大步骤，并允许人力、资金、技术等多样化形式参与合作。

利益分配不仅要兼顾利益共享方案，还包括“飞地”抱团发展中的风险成本共担理念，合作各方共同出资，采取风险共担机制，根据约定协议按比例划分责任，使得风险分散与“飞地”抱团的各个参与方，避免风险集中于某一方。部分地区还在“飞地”园区内组建管理委员会来实施管理，落实“飞地”产业园的建设进度和运营事项并起到监督管理的作用，针对低农户提供就业岗位，优先为经济薄弱村创业者提供租赁场地。海宁市将村里闲置低效利用的土地和资金结合起来，吸引优质企业入驻，2019 年 10 月，首个市级“飞地抱团”项目首次固定收益发放，59 个抱团村(社区)共同分享了 4,170 万元增收“红包”。

4 小结

浙江乡村“飞地”抱团发展是浙江乡村经济发展中的一大创新，是推动村集体和农民经济双增收的重要举措。浙江乡村“飞地”抱团经过持续十六年的实践与发展，在平湖、天台、海宁等多个地区初显成效。各地也在积极探索建设“飞地”产业园，不断创新和推广新的发展方式，为西部落后地区脱贫攻坚奉献了一份力量。跨村域、跨镇域、跨县域乃至跨省域“飞地”抱团，突破空间的限制，有效整合了分散的土地指标、财力与人力资本，实现了资源利用的集约高效，实现了村集体经济的联合和共同发展。浙江“飞地”抱团由政府统筹指导，各区域具体规划落实，多方筹集发展资金运用于“飞地”项目的建设和运营中，以优质产业为引领，推动乡村经济协同发展，加强基层组织建设，培养“飞地”人才，平衡多元的利益关系，实现共同发展。在将资源转化为资金、提高集体经济收益的同时，促进了村集体资产的保值增值，也为聚焦优势产业链提供了路径选择。乡村“飞地”抱团发展是实现乡村振兴的有力尝试，对其发展的趋势，今后将进一步关注。

参考文献:

- [1]习近平在农村改革座谈会上强调加大推进新形势下农村改革力度促进农业基础稳固农民安居乐业[N].人民日报,2016-04-26(01).
- [2]朱晨澜,王松.市镇村三级联动的“飞地抱团”新模式研究——以浙江省海宁市为例[J].当代经济,2019(12):72-74.
- [3]冯思家,范平.平湖“飞地抱团”村村强起来[EB/OL].<https://zj.zjol.com.cn/tj/836344.html>,2017-12-26.
- [4]陈沈阳.大云“飞地抱团”助力乡村振兴推进美丽城镇建设.[EB/OL].https://town.zjol.com.cn/czjsb/202012/t20201231_21901440.shtml,2020-12-31.
- [5]黄良浩,傅小勇.村集体经济“飞地”抱团发展:实施乡村振兴战略的一个有效抓手——嘉善县村集体经济“飞地”抱团发展的做法和启示[J].政策瞭望,2018(3):29-31.
- [6]周少来.城乡土地交易的利益分配逻辑——从“增减挂钩”到“飞地抱团”的制度提升[J].中央社会主义学院学报,2018(6):156-160.
- [7]姚杰,杭超.“飞地抱团”:强村富民新通道——浙江嘉善县创新模式助推村集体经济发展[J].农产品市场,2020(21):60-61.
- [8]平湖发改局.平湖·青田山海协作“飞地”产业园助力脱贫攻坚显成效[EB/OL].http://www.pinghu.gov.cn/art/2020/10/20/art_1528161_59013094.html,2020-10-20.
- [9]平湖市人民政府.精准扶贫再发力携手打赢攻坚战.[EB/OL].http://www.pinghu.gov.cn/art/2019/8/19/art_1528160_37128480.html,2019-08-19.
- [10]宋彬彬.10个项目集中入驻!平湖最大“飞地抱团”强村项目智创园开园[EB/OL].http://jx.zjol.com.cn/202009/t20200928_12326831.shtml,2020-09-29.
- [11]沈虹,海宁许村“飞地抱团”红包派出美丽城镇生活美[EB/OL].http://town.zjol.com.cn/czjsb/202102/t20210207_22089822.shtml,2021-02-07.