

产业飞地助力浙江山区 26 县共同富裕的机制与路径

1

储昊东¹ 潘家栋²

1. 中共舟山市委党校 2. 中共浙江省委党校工商管理教研部

摘要：产业飞地是区域协调发展、缩小区域之间收入差距的切实手段，通过“飞出地”以技术支持、资金供给、管理方式推动产业落地于“飞入地”，形成经济新增长点。浙江山区 26 县利用现有资源优势，紧跟利好政策，积极拓宽区域合作局面。针对目前利益分配、科研投入、基础设施难题，浙江山区 26 县还需进一步深挖市场经济活力，借鉴公司制管理做好利益分配、借助社会资金缓解政府资金压力、构建营商环境激发创业活力、应用数字技术深化公共服务，助推浙江山区 26 县高质量发展，实现共同富裕。

关键词：产业飞地；共同富裕；浙江山区 26 县；

党的二十大报告开启了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新征程。共同富裕是中国式现代化的本质要求，其最艰巨最繁重的任务仍然在农村。山区往往以农村为主体，由于地理位置偏远，导致资源条件有限，限制了区域发展，成为共同富裕进程中需要攻坚的重点区域。产业飞地通过“飞出地”与“飞入地”之间的行政对接关系，促进发达地区与加快发展地区之间的产业合作，以此促进区域协调发展，成为助推共同富裕的有效平台。早在 2002 年，习近平同志在浙江工作期间就部署了山海协作工程，以此缩小地区差距，推进区域协调。产业飞地作为有效抓手，被应用于山海协作当中，以此为加快发展地区注入内生动力。浙江创新产业飞地运行机制，接续推进山海协作工程，深入挖掘浙江山区淳安县、永嘉县、平阳县、苍南县、文成县、泰顺县、武义县、磐安县、柯城区、衢江区、江山市、常山县、开化县、龙游县、三门县、天台县、仙居县、莲都区、龙泉市、青田县、云和县、庆元县、缙云县、遂昌县、松阳县、景宁畲族自治县（以下简称浙江山区 26 县）独有的资源优势，助力浙江山区 26 县共同富裕。

一、产业飞地助力浙江山区 26 县共同富裕的机制

产业飞地包括“飞出地”和“飞入地”，一般而言，较为发达地区为“飞出地”，其具有一定的资金、技术、人才、管理等方面优势，加快发展地区为“飞入地”，其往往缺少支柱性产业。产业飞地是指两个相互独立的行政地区，在保持行政规划的基础之上打破行政体制的分割，实现资源有效利用，推动优质产业切实落地，缩小“飞出地”与“飞入地”的经济发展差距，助力共同富裕，是区域协同发展的合作模式。

（一）搭建产业平台，强化“飞入地”产业竞争力

产业飞地在“飞入地”搭建产业平台，由“飞出地”提供人才、资金支持，“飞入地”提供土地、资源等关键要素。产业平台以产业飞地园区的形式坐落于“飞入地”，产业飞地园区与现有的共建产业园区不同，它是以行政单位为主导，进行大批量、有层次的产业转移。为避免产业转入“飞入地”的过程中“水土不服”等问题，“飞入地”搭建现代化产业平台时，采取产业孵

¹ 基金：浙江省社科基金“产业飞地助力山区 26 县共同富裕的开化实践与思考”（编号 22ZJQN52YB）的阶段性成果；

化、产业扶持、资源整合等形式对项目落地加以巩固。一方面，针对高精尖项目落地采取阶段性搭建方式。在第一期试点搭建中，对“飞出地”而言，需对资金、人才投资回报进行短期的考量；对“飞入地”而言，则观察高精尖项目与“飞入地”的适配程度以及能否形成新的经济增长点。一旦“飞入地”承接“飞出地”产业的能力达到预期，具有潜在主导型产业成型的基础，便会进行第二期产业平台扩建，加大资金与人才对“飞入地”的投入力度，“飞入地”紧跟产业配套建设，提升主导型产业规模效应。另一方面，“飞入地”现代化产业平台要充分发挥平台资源整合优势。在“飞出地”产业转移的过程中，对主导型相关产业进行分批次转移，打造产业飞地产业链，以产业上下游产业链供给模式，进一步降低产品生产成本，增强产业盈利能力。产业盈利能力愈强，愈能加大投资力度，形成资金正向流动的循环，从而拉动“飞入地”经济稳步增长。

（二）提供就业岗位，提升“飞入地”居民收入水平

“飞出地”在产业转移的过程中，除了加大高精尖人才进行关键技术的支持外，还衍生了诸多产业加工生产岗位，带动“飞入地”劳动力就业，提升当地居民的收入。一方面，发挥好“飞入地”劳动力“蓄水池”效应。浙江山区 26 县由于地理环境限制，大量劳动力从事农林牧渔等生产，而农林牧渔等生产往往具有周期性，生产周期外存在大量劳动力。产业飞地可以实现浙江山区 26 县劳动力在“家门口”就业，从而以灵活就业的形式增加劳动力额外收入。另一方面，承接好“飞出地”技术溢出效应。“飞出地”在产业转移的过程中，伴随着先进技术，初期“飞入地”劳动力素质水平相对较低，一般处于产业分工的底端。但随着产业内部合作不断深入，技术人才通过技术指导、答疑等“传帮带”形式，将部分技术传授给“飞入地”劳动力，因此，“飞入地”整体劳动力的技术水平将不断提升。这使得“飞入地”不仅可以承接“飞出地”具有一定技术含量的产业转移，而且可以提升“飞出地”和“飞入地”在产业协作过程中的工作效率，进而加快产品有效产出，促使产业具有更强的盈利能力。“飞入地”劳动力在生产过程中，在干中学、学中干，同时，技术以知识的形式不断外溢，增强了整体劳动力的技术水平。技术还可以参与劳动报酬的分配，往往技术越高的工人，所获取的报酬也就越多，提升了整体劳动力的薪资水平。

（三）注入产业人才，助力“飞入地”产业创新发展

人才是在生产过程当中实现产品价值较高增值的群体，是影响创新进程的重要因素。产业飞地在区与区的对接合作当中，除了资本、项目对接，还有发达地区向欠发达地区人才、技术以及先进管理理念的输出。“飞出地”往往提供两类人才，第一类是产业管理人才。这类人才前期对产业飞地进行地址选取、规划定位，为“飞入地”提供产业规划布局，推进产业与产业之间有机共存；中期提供产业飞地运营服务，为产业飞地所引入的企业提供柔性服务，帮扶企业获取省、县（区）政策支持；后期提升产业飞地能级，挖掘产业飞地经济效应，助力企业家科学决策，对产业的生产、加工、销售等环节进行资源的合理分配，从而减少产业生产、运营成本。第二类是技术操作人才。这类人才具有关键核心技术应用的能力，为产品增添技术附加值，提升产品在市场中的核心竞争力，并且针对产品进行研发跟进，改良技术手段从而适应市场环境。随着“飞出地”与“飞入地”的合作不断深入，技术人才所带来的知识溢出效应以及技术溢出效应日益显现，“飞入地”劳动力在合作当中逐步承担起具有一定技术含量的加工生产环节，同时，“飞入地”的技术人才应把更多的时间投入到产品的性能研发当中。

二、产业飞地助力浙江山区 26 县共同富裕的基础与难点

浙江山区 26 县是目前发展较为薄弱的地区，在区位方面处于相对劣势，但在生态资源方面具有比较优势。实现资源优势转变为发展优势至关重要，利用产业飞地平台能够挖掘浙江山区 26 县资源优势，但在此进程中，依然存在协调不畅、基础设施不优等难题。

（一）产业飞地助力浙江山区 26 县共同富裕的基础

2022 年，浙江山区 26 县实现地区生产总值 7404 亿元，比上年增长 4.1%。固定资产投资较上年增长 16.4%，增速高出全省 7.3 个百分点。浙江山区 26 县常住人口城镇化率为 58.8%，较上年增长 0.7%。浙江山区 26 县居民城乡收入比为 1.9:1，远低于

全国平均水平，具有协同发展、共同富裕的基础。

1. 政策大力支持浙江山区 26 县产业飞地建设。

从政策体系来看，浙江省级层面出台了大量产业政策并向山区倾斜，指引产业项目落地。浙江推行产业链山海协作行动，旨在搭建浙江山区 26 县与央企、优质民企交流合作平台。浙江山区 26 县主动对接发达地区的已有优质企业，获取山海协作结对地区的帮扶，扩大产业优势，在发达地区龙头企业指引下，强化上下游产业协作配套。截至目前，浙江山区 26 县在省内大湾区、新区等高能级平台建设产业飞地 26 个，共启动建设产业项目 54 个，其中，投资在 10 亿元以上的项目达到 1/3。2022 年 6 月，浙江省自然资源厅发布《关于印发加强自然资源要素保障助力稳经济若干政策措施的通知》，继续倾斜支持浙江山区 26 县用地，凡是符合浙江山区 26 县招引条件的产业项目，优先纳入浙江省重大产业项目用地指标保障范围，对于需紧急开工的重大项目，若超出先前预留土地指标，可申请增加安排用地指标，保证重大项目平稳落地，推动浙江山区 26 县稳步发展。

2. 浙江山区 26 县丰富的资源为产业飞地建设奠定了坚实基础。

从要素禀赋来看，浙江山区 26 县劳动力资源丰富，这为产业飞地建设提供了丰富的要素资源。产品价格影响产品在市场的竞争力，而劳动力成本是产品价格的重要组成部分。劳动力成本往往与当地居民工资水平呈正相关关系。浙江山区 26 县属于加快发展地区，居民收入水平相对较低，劳动力成本也低于全省平均水平。2022 年，浙江山区 26 县城镇居民和农村居民人均可支配收入分别为 56303 元和 29607 元，分别占全省平均水平的 79%和 78.8%。低廉的劳动力成本极大地减轻了企业成本，从而使企业有资金来扩大再生产，为助力承接产业转移奠定了坚实基础。

（二）产业飞地助力浙江山区 26 县共同富裕的难点

浙江山区 26 县财政基础薄弱，2022 年的财政平均收入为 34.43 亿元，基本与上年持平；2022 年的一般公共预算平均收入为 21.56 亿元，这两项数据均处于全省下游。浙江山区 26 县财政收入较为紧张，在吸引投资、建设项目等方面都面临资金限制，在产业合作过程中急需项目提升投入产出效率，满足地方经济进一步发展需求。

1. 利益机制尚未完善。

产业飞地是“飞出地”与“飞入地”通过跨空间行政管理与经济开发所形成共建共治的区域。“飞出地”进行项目资金投入、人才供给，起到“天使轮”投资方角色，“飞入地”在合作过程中，地方政府也存在 GDP 和政府财政税收考核等内部压力，当利益分配不均时，便会导致双方合作意愿迅速减弱。虽然 2017 年国家发展改革委等八部门联合印发《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，指出“飞地经济”在合作过程中可对 GDP、财政税收进行分配，但实际上依旧存在双方利益冲突、权责无法匹配的情形。

2. 基础设施建设落后。

基础设施建设越完善，所能提供的各类生活服务越发多元，越能够吸引人才不断流入。产业飞地虽然缓解了部分人才数量不足与资金短缺的压力，但对于“飞入地”而言，只有加强自身的产业发展、促进基础设施建设，才能不断吸引人才。在交通基础设施层面，浙江山区 26 县由于“九山半水半分田”天然地形条件限制，交通建设难度和成本较高。譬如，截至 2022 年底，云和、景宁、文成、泰顺等山区县铁路尚未通车。浙江山区 26 县交通建设覆盖率较低，增大了区域之间资源与人才流动的成本，不仅本地生产的产品具有相对运输成本劣势，进行跨区域市场化交易难以与其他地区竞争，而且外界资源也难以输送至浙江山区 26 县。

3. 科研投入不足制约潜在创新动能。

产业飞地前期为浙江山区 26 县带来了技术、人才支持，但产品后续的升级不仅需要已有的技术储备，还需要持续不断的研发投入，促使技术创新以适应市场环境。“飞出地”资金一般用于前期项目建设，旨在推动项目尽快落地。在项目运营过程中，市场风险较大，技术创新周期较长，因而创新的回报率难以进行衡量。“飞入地”本身经济薄弱，难以承受投入大规模资金对产品进行研发的风险，创新能力往往依赖发达地区技术转移。

三、产业飞地助力浙江山区 26 县共同富裕的对策

浙江山区 26 县通过产业飞地已经取得了显著成果，但对于体制机制、基础设施、研发创新等方面的问题仍需要进一步破解。浙江山区 26 县要与发达地区通力合作，形成既要“做大蛋糕”又要“分好蛋糕”的产业新格局，以此更好地发挥产业飞地优势，助推浙江山区 26 县高质量发展，实现共同富裕。

（一）借鉴公司制管理模式，明晰产业飞地利益分配

产业飞地建设需要双边行政部门共同支持，在建设初期尚未涉及利益分配，但在后期产业飞地运营中，要率先解决 GDP 核算、税收分成等问题。可以引入股份制合作模式，在产业飞地园区中合资建立股份制管理服务公司，采用公司制对园区进行投资规划、招商引资以及经营服务，收益按照政府双方所持的股本进行分配。借鉴公司制管理模式，具有两方面优势：一方面，具有专业优势。政府部门具有政策优势，但对于飞地园区运营缺乏经验，让渡部分管理权力于市场管理，更能准确研判市场需求，从而对飞地企业进行更优的指导。另一方面，具有协议优势。双边行政部门是利益共同体，根据注入资金、企业家才能、资源要素等进行股权分配，施行权责相匹配的管理模式，根据股本进行盈亏分配，对多劳者进行股权分配奖励，激励双方行政部门投入更多精力，谋求高质量发展。

（二）借助社会资金支持，推进基础设施建设

浙江山区 26 县经济基础薄弱，单靠政府税收难以支撑基础设施建设，需要引入社会资本，以多方资金共建基础设施。BOT(build-operate-transfer)是成熟的社会资本运作模式，即政府与私人机构达成建设协议，在特许经营时间之内，将项目建设权以及经营权让渡给私人机构，私人机构向社会资本进行资本筹集进行项目建设，后期运营获取利润回报，在政府规定经营时间之后，无偿将设施转交给政府部门进行管理。此外，还可以通过引入资本雄厚的企业，如 2021 年，7 家央企（中国建筑集团、中交集团、华润集团、国家能源集团、中国铁建、三峡集团、中国电建）分别与 7 个重点县（文成、泰顺、龙泉、云和、庆元、松阳、景宁）开展“一对一”结对合作，并且成功举行央企走进浙江山区 26 县建设共同富裕示范区系列活动，成功签约央企合作重大项目 30 个，总投资 1190.8 亿元，以此为契机，加大浙江山区 26 县与大型企业的合作力度，完善浙江山区 26 县基础设施建设，优化山区 26 县发展环境。

（三）构建新型营商环境，提升创新创业氛围

构建新型营商环境，可以简化政务流程，便利企业进行经营活动。优质营商环境可以降低市场准入门槛，释放市场充沛活力，有利于吸引资金、人才等要素不断流入集聚，从而提升创新创业氛围。要因地制宜，出台“一县一策”专项政策，探索构建全方位帮扶政策，健全浙江山区 26 县高质量发展政策体系，优化浙江山区 26 县营商环境。优质营商环境能够促使当地企业做大做强，同时也可以反哺当地经济蓬勃发展。浙江山区 26 县要积极构建优质营商环境，促使本土企业自发投入到创新当中，加快形成自主知识产权，抢占未来产业发展的制高点。此外，优质营商环境能够引入外来技术，自发吸引外来企业进行投资，营造良好的市场竞争环境，促进本土企业与外来企业相互追赶，从而实现经济高质量发展与创新创业的正向循环。

（四）应用数字化技术，提升公共服务水平

数字化技术以互联网为媒介，数字信息为传输方式，打破区域限制，实现线上及时交流和解决问题。对于服务需求者而言，数字化加快了信息交互，大部分信息咨询类服务都能得到有效回复。对于服务供给者而言，大量数字化信息的采集有利于公共服务的进一步改进。启动互联网教育培训，鼓励教师进行教学方式创新，提升浙江山区 26 县偏远地区师资队伍的教学水平。落实互联网医疗，对浙江山区 26 县出行就医不便地区开展远程医疗。同时，强化医疗信息电子化建设，完善浙江山区 26 县卫生健康信息平台，确保医疗服务能够“一网通办”，进一步提升浙江山区 26 县居民的健康医疗保障水平。

参考文献

- [1] 侯庆海. 基于产业融合的飞地经济发展策略探讨[J]. 对外经贸, 2020 (03): 34-36.
- [2] 高幸, 张明善. 我国飞地经济运行机制的完善[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 41 (11): 90-97.
- [3] 胡航军, 张京祥. 创新型反向飞地——飞地经济模式的跨梯度创新发展[J]. 城市规划, 2022, 46 (09): 30-39.