

科技参考

(2019年第5期)

“飞地经济”专题

本期要目

- “飞地经济”的前世今生
- 发展“飞地经济”的深圳样板
- 部分地方探索“反向飞地”招商引资
- 辽宁确立首批72个省级“飞地经济”园区
- “飞地经济”的四个优秀案例

主管：徐州市科学技术局

主办：徐州市科技情报研究所

2019年12月25日

目 录

概念解读	2
飞地经济.....	2
“飞地经济”的前世今生.....	5
经验借鉴	10
发展“飞地经济”的深圳样板.....	10
部分地方探索“反向飞地”招商引资.....	13
辽宁确立首批 72 个省级“飞地经济”园区.....	15
我国发展“飞地经济”的四大模式.....	16
“飞地经济”的四个优秀案例.....	17

飞地经济

来源：百度百科

飞地经济是指两个互相独立、经济发展存在落差的行政地区打破原有行政区划限制，通过跨空间的行政管理和经济开发，实现两地资源互补、经济协调发展的一种区域经济合作模式。它的良好运行可为中西部发展和东部的产业转移提供了一个新的平台，从而有力推动区域经济协调发展。

“飞地经济”是在推进工业化和招商引资过程中，甲乙双方通过打破行政管理关系，把甲地招入的资金和项目放到行政上隶属乙地的工业园区，利用税收分配、政绩考核等一系列科学的利益机制，扩大两地合作广度，加深两地合作深度，从而实现互利共赢。

分类

飞地经济模式（Enclaves economic model）按照不同的分类标准，“飞地经济”模式有着不同的分类：

1、按飞地建设的投入方式

- (1) 飞出地投资型，即由飞出地负责全部基础建设投入；
- (2) 飞入地投资型，即由飞入地负责全部基础建设投入；
- (3) 两地共投型，即由两地按照协议共同分担基础建设投入。

2、按飞地工业基地的管理方式

(1) 飞入地管理型，对工业基地进行属地化管理。优点是管理方熟悉当地社会经济环境，不足之处在于可能形成对企业服务的不连续性，没能有效利用飞出地的管理经验；

(2) 飞出地管理型，由飞出地派遣管理团队对基地进行管理，对企业进行服务。优点是保证了服务、政策的连续性，使企业有“宾至如归”的感觉，缺点是管理方需要时间来理解当地经济文化环境；

(3) 两地共管型，设立双方长期友好合作的机制，基地管理委员会由双方共同派驻人员。这样既能保证基地服务管理的延续性，又能充分利用飞入地的资源，但前提是双方真诚的合作，高效的沟通。

3、按飞地形成的原因

(1)集约用地型。该类型是“飞地经济”模式的最早表现形式，以福州市永泰县建立马洋工业集中区为代表。它不仅探寻了山区经济发展的新思路，克服了行政分割造成的工业布局分散、资源浪费的现象，更是探寻了一种平衡各行政区域间利益的方法。

(2)优势互补型。该类型中，飞入地和飞出地经济发展水平近似，但各自的资源禀赋能够形成很好的优势互补，通过“飞地经济”的发展能够达到双赢。典型案例如大连市长海县与普兰店市的合作。

(3)产业梯度转移型。该类型中，飞入地主要承接飞出地的产业转移，往往飞出地具有雄厚的资金优势、先进的基地管理经验，但由于飞出地商务成本上升，产业结构升级，必然有一部分产业需要外迁，此时飞地经济工业园成为首选之地。转出企业一方面可以继续享受高质量的基地管理服务，另一方面还可充分利用飞入地的成本优势。典型案例如广东省东莞市石龙镇产业转移到粤北始兴县。

前提条件

一是地理相近。地理相近，一方面有利于飞入的企业继续维持原有的业务关系，不会因为企业的搬迁而丢失区域市场；另一方面，地理相近也意味着文化的相通，减少两地企业、二地政府沟通的障碍。再者，相近或相连的地理位置便于使飞出地与飞入地保持天然的联系。

二是优势互补。要实现双赢，必定要通过合作解决双方的困境所在。或者是人力、自然资源上的优势，或者是市场上的优势，只有对双方都能产生吸引力，才能实现飞地经济模式的重要特性——“双赢”。

三是成本落差。土地成本、人力成本以及其它收费成本的因素无疑是双方合作的重要经济条件，但是这种成本的落差只有达到一定的水平才会有吸引力，根据我们的调查统计，这种成本的落差要达到1/3以上通常才会产生吸引效应。

四是发展时机相随。两地区域经济发展的时机要相随。东部沿海战略的成功实施，为现今的中部崛起提供了契机。长三角的持续高速发展已使区域吸引资金的综合优势凸显，但高速发展也使得商务成本显著提高。很多迹象表明，东部的产业梯度转移已经开始，并且这种转移是有规律可循的，是符合邓小平同志“先富带动后富”的渐进发展思路的。

优势

特点为由点对点的企业转移转变为区对区的产业转移，由单纯的资金承接转变为管理与项目的复合承接。“飞地经济”是保持现有的行政区划、又突破区域分割、实现区域间合作的一种新形式，也是工业园区发展的一种新模式。“飞地经济”是指发达地区与欠发达地区双方政府打破行政区划限制，把“飞出地”

方的资金和项目放到行政上互不隶属的“飞入地”方的工业基地，通过规划、建设、管理和税收分配等合作机制，从而实现互利共赢的持续或跨越发展的经济模式。

一是解决投资瓶颈。基地建设投资大，不确定性高，以往的基地建设完全由当地政府进行投资，财政压力大，也不利于市场化运作。由于飞地经济的税收共享，在基地前期建设中也必然引入政府的投资；也更有利于吸引民间资本加入基地建设投资的队伍中来，有利于多元化投资主体的形成。

二是解决招商瓶颈。基地建设完成后，最主要的工作任务就是招商引资，只有以各个项目为依托，基地经济才能蓬勃发展。完全由基地当地政府引资，一方面信息资源、人力资源有限，另一方面也不利于吸引发达地区的企业。“飞地经济”模式的引入，通过利益机制的完善，激发了飞出地政府的积极性，充分借助飞出地政府对转出企业的引导，来解决招商项目不足的问题。

三是解决管理瓶颈。“飞地经济”工业基地在管委会的机构设置、人员引进中，加深地区的合作，引入先进的基地管理经验，革新服务理念，完善基地服务。这在很大程度上也坚定了转出企业迁移的信心，解决了基地管理的瓶颈。

障碍

一是制度性障碍。“飞地经济”合作模式由于牵涉到省市的政府，因此许多政策性问题需要国家政策支持。特别是国家在大面积土地的运用上的相关政策法规对本项目的开展起到了一定的约束作用。

二是观念性障碍。中西部由于受地理区位、自然环境等条件限制，长期处于较封闭的经济状态，人们的商品意识、开放意识、价值观念都比较淡薄，制约了社会经济的发展。

三是管理性障碍。教育水平、经济状况、社会文化背景等因素制约着中西部地区的管理水平。

建议

要实现飞地经济模式，首先要科学规划，要考虑到飞入地的资源优势、飞出地的需求，以及制定详实可行的方案。

其次政府间要有效合作，政府是一个推动者，而不是实施者。以产业集群而不是不加选择地迁出和接收项目，并实行合理的利益分配。再次是要发挥企业管理主体的作用，如果可能的话，以企业集团为主开发和管理该模式。

然后要完善前提条件，夯实基础，飞入地应避免基础设施建设四面开花，而应集中有限资源投在局部地域内，形成局部良好的投资环境；要有双赢合作、

服务为主的观念；完善管理，一般来讲，飞入地的管理体制可能滞后于飞出地，因此，完善管理制度是重要的途径。

还要建立稳定的利益分配机制，充分调动飞入地和飞出地的合作积极性。

最后，需要国家政府的扶持，东部与中部的合作，需要在宏观层面上得到中央政府的政策支持。

“飞地经济”的前世今生

2019-07-15 来源：光韵田园产业研究院

从本质上说，“飞地经济”模式是两地之间的产业合作，其表现形式是产业导入。之前的产业导入模式是产业转移，即产业从发达地区向欠发达地区转移，前提是迁出地的产业有溢出效应。

但近年来的经济形式延缓了发达地区的产业溢出，从而出现了一种新的“飞地经济”模式，有人称之为“科创飞地”模式。其主要形式是：“飞入地”引导本地企业在“飞出地”建立创新中心或研发中心，同时开展创新创业孵化项目，最终将新孵化项目的制造部分导流回“飞入地”。

“飞地经济”缘起与发展

我国对“飞地经济”的最早实践是在1994年的江苏苏州——作为中国政府与新加坡合作共建的成功经验，（中新）苏州工业园区因此成为了新加坡的“飞地”，也是改革开放的重要产物和成效。

2003年随着江苏沿江开发战略和区域协调发展战略的发布实施，以及一系列文件的出台，一批跨江共建园区、合作建设开发区以及飞地园区投入运作。其中典型就是“江阴-靖江”开发区。

2006年，江苏借鉴苏州工业园区经验，在总结“江阴-靖江合作园区”（3年试验）的基础上，考虑到区域协调发展的背景，于全省范围内大规模推广南北挂钩共建园区。

2008年，共建开发区进入到跨省区发展的新阶段，其中，江苏启东-上海外高桥、湖南衡阳-广东深圳、广东-香港、江苏-新疆等共建开发园区，成为开发区建设和产业转移的新趋势和新潮流。

近年来，一些地区对“飞地经济”进行了积极探索，形成了灵活多样的合作模式，对推动区域协调、协同、共同发展发挥了积极作用。例如：

▶ 地区之间的产业转移，例如北京亦庄开发区与河北省廊坊市开展合作，积极疏解北京非首都功能，转移亦庄企业传统生产制造环节，为亦庄开发区转型升级拓展空间；

▶ 发达地区对相对落后地区的对口支援，例如，江苏省苏南地区对苏北地区、广东省珠三角地区对粤西北地区进行帮扶，通过合作共建产业园，加快欠发达地区发展，提高了区域协调发展水平；

▶ 探索完善异地开发生态保护补偿机制，例如四川省成都市与阿坝州共建“成阿工业园区”，通过异地发展工业，阿坝州得到相应的生态补偿，对市场化的补偿方式进行了探索。

“飞地经济”政策梳理

飞地经济是一种在国际上颇为常见的跨区域合作模式。2017年6月，国家发改委等8部门还联合印发《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，高调力挺“飞地经济”这个在过去模棱两可的新事物。未来，它极有可能主导中国城市化的进程，带来一次区域格局的世纪大洗牌。

时间	政策	内容
2015年12月	《国家发展改革委关于进一步加强区域合作工作的指导意见》	支持有条件地区发展“飞地经济”，鼓励各地通过委托管理、投资合作、共同组建公司管理园区等多种形式合作共建各类园区。
2016年3月	国家“十三五”规划《纲要》	要创新区域合作机制，通过发展“飞地经济”、共建园区等合作平台，建立互利共赢、共同发展的互助机制。
2016年9月	《关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见》	鼓励有条件地区发展“飞地经济”，鼓励中西部和东北地区通过委托管理、投资合作等多种形式与东部沿海地区合作共建产业园区。
2016年9月	《长江经济带发展规划纲要》	要引导产业有序转移，并鼓励上海、江苏、浙江到中上游地区共建产业园区，发展“飞地经济”。
2017年6月	《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》	创新“飞地经济”合作机制，鼓励社会资本参与建设和经营，以及探索行政许可跨区域互认等措施，加快统一市场建设，促进要素自由有序流动，推进区域协同发展。

“飞地基地”（选取典型）

城市	飞地基地	发展模式
江阴-靖江	江阴-靖江合作园区	正向飞地
苏州-宿迁	苏宿工业园区	正向飞地
深圳-汕尾	深汕合作区	正向飞地
佛山-英德	顺德(英德)产业园	正向飞地
广州-清远	广清特别合作区	正向飞地
上海-南通	上海北高新(南通)科技城	正向飞地
苏州-南通	苏通(苏州-南通)科技产业园	正向飞地
上海-南通	上海外高桥启东产业园	正向飞地
苏州-安徽	苏滁现代产业园区	正向飞地
嘉善县-庆元县-九寨沟县	“飞地”产业园	正向飞地
杭州-安徽	宣城工业园区	正向飞地
衢州-上海	上海张江生物医药孵化基地	反向飞地
衢州-杭州	衢州海创园	反向飞地
温州-上海	嘉定科技创新(研发)园	反向飞地
温州-上海	瑞安市(安亭)飞地创新港	反向飞地
衢州-深圳	浙江衢州绿海飞地(深圳)产业园	反向飞地
宁波-杭州	宁波慈溪(杭州)创新飞地	反向飞地
丽水-杭州	丽水(杭州)海创园	反向飞地

飞地招商近年来已成为招商引资的热词之一，而“飞地经济”最主要分为两种发展模式：正向飞地和反向飞地。通常，正向飞地为经济发达地区“飞入”欠发达地区，细分有产业转移、区域合作、移民工业等飞地经济模式，其中产业转移“飞地经济”模式是目前我国“飞地经济”的主要模式。反向飞地为欠发达地区“飞入”经济发达地区。在过去十多年的探索中，全国各地政府合作建立了大大小小数百个飞地招商园区，模式多样，发展路径也不尽相同。

纵观“飞地经济”的实践，按飞地建设的资金投入方式，可以分为以下几种：

第一是飞出地投资型，即由飞出地负责全部基础建设投入，比如苏滁现代产业园区，就是江苏苏州作为飞出地，在安徽滁州主导基础建设和投入。

第二是飞入地投资型，即由飞入地负责全部基础建设投入，比如衢州海创园，就是由飞入地衢州主导基础设施建设与投入。

第三是两地共投型，即由两地按照协议共同分担建设投入，比如上海与江苏合作的飞地经济模式，就是由两地共同承担基础设施的建设与投入。

▶ “飞地经济”原型案例——江苏省“跨江融合”经济 ◀

2017年6月2日，国家发改委、国土资源部、商务部等八部委联合出台《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，鼓励上海、江苏、浙江以及长江中上游地区共建产业园区。而“飞地经济”最早的原创模型来自于江苏的江阴—靖江工业园区（下称“园区”）。

靖江为赶上苏南，开始启动沿江开发，但由于经济实力有限，近半长江岸线资源闲置；江阴则经济发达，但拓展空间日渐狭小，可用岸线更是所剩无几。因此，两地的大桥刚成，双方就开始频繁接触，2001年至2003年期间就具体问题展开多轮谈判，直至达成相关协议并得到省委、省政府主要领导的肯定。2002年8月，分属不同行政地区的县级市江阴、靖江共同签署园区《联合开发备忘录》；次年2月，正式方案递交江苏省委、省政府，8月园区揭牌；3年以后，园区被国家发改委核准为省级经济开发区。

江阴、靖江一方负责投资开发，一方管理社会事务，决策机构则是两市共同成立的“联动开发协调委员会”。具体方案是：靖江提供60平方公里土地，由江阴经济开发区在靖江注册成立投资公司；江阴、靖江按照9:1的比例共同出资1亿元用于园区建设；10年内两市都不从园区提取投资收益而将其全部留在园区滚动发展；10年后若有收益分成，两市各得50%。随后，江阴市政府在园区成立管委会，负责投资开发和管理工作；靖江市政府则在园区成立办事处，负责社会事务。另外，工商、地税由江苏省派驻，国税、质监由江阴相关部门负责，国土、规划、建设、水利、公安由靖江管辖。2013年，随着靖江港获批一类开放口岸，园区口岸查验管理权限由江阴划归泰州。

▶ 反向“飞地经济”——浙江省科创资源共享案例 ◀

2016年之前，“飞地经济”在浙江省的存在模式，也多是对口帮扶，由发达地区“飞去”欠发达地区设立产业园，带动欠发达地区经济增长。但自2016年4月浙江首个跨行政区创新“飞地”衢州海创园开园以后，新型的反向“飞地经济”——“科创飞地”成为了流行。紧接着，淳安、诸暨、上虞、德清、长兴等地也纷纷在杭州设立“飞地”，通过跨区域的行政管理和经济开发，实现资源互补、经济协调发展。

2016年4月19日，位于城西未来科技城，投资3.2亿元，建设面积6.7万平方米的衢州海创园正式开园。它是浙江省第一个反向型的创新“飞地”，也是杭衢山海协作的样板工程。衢州海创园具有首创意味，其诞生的最早探索是在2012年，当时，未来科技城还在大面积开发，杭州的土地指标非常紧缺，而衢州的土地指标比较丰裕，鉴于衢杭两市之间早已有山海协作的基础，因此就探讨出了衢州以土地指标换取余杭的“飞地”空间——“衢州海创园”的创新解决模式。2012年8月，衢州市委市政府与杭州未来科技城管委会签订了项目投资合作协议；4个月后项目开始建设，2015年7月竣工，2016年衢州海创园正式投入使用。

衢州海创园这一模式是借助杭州土地的优势作为一个支点，以优惠政策吸引企业入驻，孵育衢州高端企业，等到时机成熟，再把企业引回到衢州本地落户投产，将各种高端技术转化成鲜活的产能。截至到2018年5月底，衢州海创园招商引资项目164个。其中产业项目75个，总注册资本5.462亿元，注册衢州项目9个，总投资额18亿元；基金项目89个，总注册资本56.05亿元，基金管理规模54.29亿元，注册衢州基金项目61个，管理规模44.28亿元。

发展“飞地经济”的深圳样板

2019.09.09 来源：青岛全搜索电子报

“飞地经济”是指两个相互独立、经济发展存在落差的行政地区打破原有行政区划限制，通过跨空间的行政管理和经济开发，实现两地资源互补、经济协调发展的一种区域经济合作模式。资源要素的流动，促成了“飞地经济”的诞生。

它是发挥不同地区比较优势、促进要素去中心化布局、推进区域协同发展、破解产业空间瓶颈的方向。

土地资源匮乏、产业空间不足，深圳天生就是“飞地经济”的拥趸。

如今，从大湾区到中西部，再到东北，都可以看到“影子深圳”。深圳的“飞地经济”已经成为全国样板。

“带土移植”哈尔滨

9月1日上午，深圳（哈尔滨）产业园区开工。该园区位于中国（黑龙江）自由贸易试验区哈尔滨片区内、哈尔滨新区西部，规划面积约26平方公里，其定位是全力推动东北振兴与粤港澳大湾区建设和深圳建设中国特色社会主义先行示范区等国家战略对接交流，推动深哈两市合作共赢，打造全国跨区域对口合作的典范。

深圳（哈尔滨）产业园区“带土移植”了“六个深”，即深圳团队、深圳体制机制、深圳政策体系、深圳理念、深圳作风及深圳精神。

按照“能复制皆复制、能创新皆创新”的原则，深圳（哈尔滨）产业园区梳理并形成“1+N”政策体系。“1”是支持深圳（哈尔滨）产业园高质量发展的若干意见。“N”是科技创新、人才发展、招投标“评定分离”、创新型产业用地等若干政策细则。这些政策已被园区入驻企业陆续应用。

为了稳稳接住这一块价值连城的飞地，哈尔滨提前做好了“制度准备”。8月28日，哈尔滨发布政策，支持跨省、跨市域发展“飞地经济”，加强与深圳等地区开展合作，创新合作机制，承接产业转移，复制先进经验，做强做大优势产业。

破解土地资源瓶颈

如何破解产业空间不足？发展“飞地经济”是解决深圳土地资源瓶颈的重要方式，近几年已经在佛山、江门、常州、厦门等地进行了成功实践。

深圳一方面提升精细化管理水平如划定工业红线，另一方面不少区则像南山区一样主动对外寻求合作。南山区科技创新局提供的材料显示，近几年，南山区企业外迁趋势显著，科陆电子、迈瑞软件、华科创智等颇具创新实力的企业由于用地需求无法满足而外迁。该区将稳步推进“飞地”企业向飞入地转移，加强与飞入地政府相关部门的沟通，做好利益分配等相关协调工作，有序实现南山区相关产业的梯度转移。

从“深圳东”到“深圳北”，再到“深圳西”，深圳建立起多片“飞地”。深圳还有不少省外的产业“飞地”，如湖南衡阳白沙洲工业园区（深圳工业园）、新疆喀什深圳产业园、陕西深陕（富平）新兴产业示范园等。产业“飞地”频现、创新资源外溢，凸显深圳土地资源短缺瓶颈。深圳市政协发布的实体经济调研报告指出，深圳面积仅相当于北京的1/8、上海的1/3、广州的1/4，目前土地开发强度近50%。“深圳制造业的发展亟须空间保障，现有工业用地存量少，呈碎片化状态，无法满足企业扩大生产规模的需求”。报告指出，受其他地区招商引资优惠政策等多种因素影响，深圳相当一部分企业已先行一步，正逐步展开产业转移。

“深度飞地”样本

产业共建，让深圳东进、汕尾西融一拍即合，也让广东推动区域协调发展找到了可视化的现实路径。这当中的最佳示范点，就在深汕特别合作区。

深汕合作区既是产业共建的“主战场”，也是创新区域合作的“试验场”。2018年12月16日，深圳市深汕特别合作区揭牌成立，深汕合作区在设立7年之后迎来了重大体制机制调整，由深圳、汕尾两市共建共管，变身为由深圳全面负责建设管理，定位也提升为深圳的第“10+1”区。以此为契机，深汕合作区身上的标签也从最初的精准扶贫模式，转变为“深汕飞地”模式。

在人们的传统印象中，“飞地”更多是指产业园区，一般由输入地划出一块地，由输出的城市来主导，但是主导的通常只是产业布局和发展。而今年3月25日，深汕合作区在揭牌后的首次全区工作会议上，则大胆宣告将全力打造区域协调发展“飞地经济”样本，争当中国飞地经济发展模式首创者、飞地治理模式首创者、飞地农村城市化实践首创者。

深汕合作区喊出一个“样本”、三个“首创”的底气就在于，相对于当前全国其他地区的“飞地”而言，这里是体制机制“飞”得最彻底的一块“飞地”，从经济发展到社会治理等方方面面都由输出地深圳来主导。更值得一提的是，深汕合作区将设隶属深圳市的公检法系统，更是开辟了国内“飞地”之先河，其样本意义不言而喻。

近两年来，哈尔滨、厦龙合作区、广州经济开发区等合作地区都曾到深汕合作区“取经”，期望借鉴这一区域协调发展的新“飞地”模式。中国（深圳）

综合开发研究院旅游与地产研究中心主任宋丁曾撰文指出，“深汕特别合作区很可能是深圳通过深度飞地模式获得发展的唯一的一次机遇！”“所谓‘深度飞地’，就是在空间上没有与深圳形成连体，但实际运行上成为深圳整体产业和城市不可分割的组成部分。这种飞地模式，全国独此一家，别无分店。”

从“行政区经济”到“经济区经济”

传统意义上，公共服务等资源以城市行政区为单位进行配置，造成“行政区经济”现象。“我国的区域经济具有典型的行政区经济特征，也就是资源空间配置受行政区划的刚性约束、经济活动受地方政府经济职能和经济行为直接影响，区域经济关系的协调成本较高。”东北财经大学教授冯云廷指出。

“飞地经济”有利于进一步打破行政界线，突破现有的行政利益掣肘，探索行政许可跨区域互认，实现统一、联通的“大市场”。

在这方面，广东省内一些飞地或类“飞地”园区的GDP、税收等直接采用5：5对半分。如顺德清远（英德）经济合作区GDP、规模以上企业工业总产值和增加值、固定资产投资、税收地方留成部分等由顺德区、清远英德对半分享（担），而深圳宝安（龙川）产业转移工业园亦采取类似五五分成的办法。

“跨行政区城市合作是时代发展的大趋势，在由行政区经济向经济区经济转型的过程中建立起利益共享和互利共赢机制，就可找到实现优势互补和区域合作的新途径。”冯云廷认为。

对此，深圳市政协调研报告建议深圳以“纵向形成产业链、横向形成服务链”为发展思路，合作共建园区，加快推进深圳与合作园区交通设施建设、法规政策制定、人才就业落实、税收财政管理等问题，构建利益共享机制，将深圳的人才、税收等优惠政策同等适用于异地合作区，在延伸产业的同时，将政策一并延伸。

毫无疑问，深圳能够维系持续快速增长，“飞地经济”是一个重要引擎。突破了地理局限的深圳，可以描绘难以想象的未来。

（本报记者沈俊霖整理自《南方日报》《深圳特区报》等）

部分地方探索“反向飞地”招商引资

——新模式的经验做法及启示

2019-11-08 来源：湖南省人民政府驻上海办事处

一、“反向飞地”设立模式

长三角地区一些自身条件弱的地区，在自身难以快速赶超的情况下，通过建立飞地快速获取发达地区的人才、区位、资金优势，实现跨越式发展。浙江衢州通过在北京、上海、杭州、深圳设立“反向飞地”，寻找并引进创新资源和要素，实现“逆向孵化”和“逆向创新”。如2013年底，衢州绿色产业集聚区在上海张江租赁物业，设立了“衢州生物医药孵化基地”，成为衢州生物医药企业在上海的“孵化飞地”，大有“离岸创新”的色彩。2016年4月，投资3.2亿元建设的6.7万平方米的衢州海创园在杭州未来科技城旁边拔地而起。2018年5月，4000平米的浙江衢州绿海飞地（深圳）产业园正式落户深圳前海桂湾金融先导区，这是在深圳行政区域内的第一个“反向飞地”。这些在一线城市的“反向飞地”，集中在新能源新材料、电子化学、集成电路和生物医药等领域，如脐带一般源源不断地向衢州“输养”——在一线城市是孵化器，到了衢州就变成研发中试和产业化基地，借势借地借人才，逐渐形成一条完整的“孵化-加速-研发-中试-产业化”科技创新链条。

二、“反向飞地”园区模式

如今在产业地产市场上，有一种“反向飞地”园区招商创新路径。在上海虹桥商务区，有一栋叫作“东方美谷·虹桥中心”的总部楼宇，可租赁面积近23000平方米。这种总部楼在虹桥商务区鳞次栉比，本不稀奇，但它的特殊之处在于，这栋大厦是上海市奉贤区南桥镇沈陆、曙光、张翁庙、华严、庙泾等五个村集体经济组织，通过镇级集体资产经营平台共同购买了虹桥绿谷B栋商务楼后更名而来的，当时是2016年初，投资额1.3亿元。购置楼宇有双重目的，一方面虹桥商务区的楼宇升值显而易见，能够实现村集体资产的保值增值；更重要的另一方面是，东方美谷·虹桥中心主要大力吸引跨国公司、国内大型企业、上市公司总部，特别是长三角区域领军企业总部，并伺机将它们的高科技研发、生产加工基地部分引入奉贤区南桥镇。简单来说，这就是南桥镇在虹桥设立的“招商办”，形成一种招商引资的“反向飞地、两桥对流”模式。但那些大型企业又为什么心甘情愿把自己拆分成两部分呢？一个重要的原因就是虹桥和南桥的地价差。虹桥寸土寸金，放总部办公比较合适，又有品牌和资源的高地效应；南桥有土地和优惠政策，把研发生产迁移过去能够降低成本。同时，还创新出台了“以税抵租”

的政策，即企业可以免费入驻虹桥的总部楼，无偿享受总部楼宇的办公配套服务和品牌效应，但要注册在南桥镇，税收都要交在奉贤，以这个税收来抵销虹桥的租金。

南桥镇还只是上海区与区之间的“挖角战”，类似还有奉贤区金汇镇在 2015 年购买下紧邻自贸区、面积约 1.7 万平米的浦东新区金台大厦。已经越来越多来自浙江、江苏的城市开始利用这种反向飞地招商模式来上海“淘金”，如浙江余姚在虹桥商务区买了 7000 平方米的办公楼宇，总部楼目标是要达到年税收 100 亿元，还有浙江的嘉兴和衢州，江苏的盱眙等，也都在上海购置了类似的总部楼，希望实现“反向飞地”效应。

三、“飞地经济”如何高质量发展的启示

部分“飞地”发展到一定阶段后，“瓶颈问题”逐步出现。传统“飞地”模式中，由于飞入地相对偏远，基础配套设施底子较薄。虽然园区内建设力度大，但对外交通不便的状况仍然存在，跟不上园区发展速度，企业物流成本居高不下，招才留才也面临较大压力。

在“反向飞地”模式中，因飞入地耕地资源相对稀缺，开发用地日趋紧张，想入驻的企业排起长队，难以进场。同时，部分“飞地”虽然在建设之初就已约定双方的投入和利益分配比例，但在实际发展过程中仍有“摩擦”，都想追求自身利益最大化，在利益分配中引发博弈，陷入“前几年热情高涨，后几年水不活鱼不跳”的尴尬处境。

因此，需要拓展思路，突破发展瓶颈，让“飞地”经济更高质量发展。首先，增强市场意识，围绕互利共赢做文章，不断创新“飞地”经济模式，用活“反向飞地”新模式，将传统“飞地”模式和“反向飞地”模式相结合，是一条行之有效的途径。如浙江慈溪市在承接大城市产业转移的同时，市政府又在北京、深圳、杭州等地整体租用写字楼等场所，提供给本地企业使用，设立研发中心，并异地布局众创空间，孵化企业和项目，使之成为产业升级的另一个战场。其次，携手企业开拓资源，“反向飞地”既可以政府主导，也可以企业主导。以湖北省会武汉城市圈发展为例，武汉的制造业通过传统“飞地”模式向四周扩散，周边城市借助“反向飞地”模式利用武汉的高科技优势，双向结合，相互借力，有利于构建多层次产业结构，助推产业高质量发展。

辽宁确立首批 72 个省级“飞地经济”园区

2019 年 12 月 10 日 17:43 来源：中国新闻网

沈阳 12 月 10 日电（王景巍）多年来，县域经济发展滞后一直是制约辽宁省经济发展的短板。12 月 10 日，记者从辽宁省政府新闻办发布会了解到，辽宁省政府把“飞地经济”作为推进县域经济发展和乡村振兴的重要抓手，重点推进，成效显著。

据了解，辽宁以省级开发区为主要载体，发挥各地区优势，大力推动“飞地经济”发展，推进产业向园区集中，让乡村振兴找到了发展新路。以朝阳市为例，工作启动以来，仅一年多时间，朝阳市乡镇（街道）洽谈落地飞地项目 457 个，总投资 478 万元。

随着“飞地经济”不断推进，辽宁省各地区主动创新发展，“飞地经济”工作特色鲜明。沈阳市充分利用与北京市对口合作的机遇，聚焦北京产业外溢和转移，做好“北京-沈阳”合作招商引资产业园区项目承接；大连市制定了“飞地经济”考核办法，督促各县区加快推进飞地项目落地；抚顺市结合重点生态功能区规划，编制了所属 8 个园区产业发展规划、土地空间利用规划及园区项目准入标准；本溪市重点依托泰州-本溪合作和沈阳经济区建设，在生物医药、装备制造等行业加速推动实施重大项目合作等。

围绕推进“飞地经济”发展，辽宁省打破区域限制，通过创新规划、建设、管理和税收分成等合作机制，将因功能区位不同、资源环境制约、规划或产业配套限制等原因不适合在本区域（即“飞出地”）实施的项目，转移到承接区域（即“飞入地”）落户建设。通过建立“飞地经济”模式，为项目落地创造条件，为项目“飞出地”取得利益分享，有效促进了各地区和各级政府部门招商引资的积极性。各市均制定了支持“飞地经济”发展的实施方案和支持政策，沈阳、葫芦岛、抚顺、盘锦市、分别设立 2 亿元、1 亿元、2000 万元、500 万元市“以奖代补”资金，用于园区基础设施建设、项目贴息补助和奖励。

为发挥省级以上开发区龙头带动作用，引导项目向园区集中，辽宁省政府研究确立了第一批 72 个省级“飞地经济”园区，规划区域面积 158 平方公里，纳入省级政策支持和考评范围。目前，省级园区已签约落地项目 600 余个，总投资约 1000 亿元，省级园区已成为辽宁省飞地项目落地的重要平台。

我国发展“飞地经济”的四大模式

2019年04月12日 来源于：腾讯网

在我国，通常会依托园区或特定区域发展“飞地经济”，模式主要有以下四种：

国家政府主导共建模式

由国家之间签署政府协议，经济较发达国家采用外商直接投资等模式，将加工制造业等向其他国家转移。例如，中国和新加坡两国政府签署协议，共建苏州工业园。园区主导产业以外资加工为主，在管理模式上有选择地借鉴新加坡经济发展和公共管理方面的经验。随着我国制造业水平的不断提升，我国也在积极寻求海外合作，共建具备资源优势 and 成本优势的“飞地”。比如，我国与白俄罗斯共建中白工业园，实现双方投资从产业环节合作变为产业链条合作。

地方政府主导共建模式

由地方政府展开合作，推动产业由经济发达地区向经济不发达地区转移。通常是由双方政府联合成立投资公司，按市场化开发管理，税费由两地协商共享。地方政府联合共建可分为省内合作和跨省合作两种模式。如，广东省中山市与河源市以省内合作模式共建工业园区，两市采用“联手建设产业转移园区联席会议”制度，共同成立园区管委会，税收留成部分五五分成。

园区主导建设模式

根据园区与飞入地的关系，可分为直营式、兼并式、合作式三种形式。直营式是指园区通过“飞地”扩大规划面积。“飞地”享受原有的税收优惠和政策支持。如上海漕河泾新兴技术开发区在闵行区扩建浦江高科技园等。兼并式是指发展状况良好的园区兼并整合经营不善的园区，采用托管的方式，扩展发展空间。如余姚经开区异地整合滨海产业园、远东工业新城等。合作式是指园区与“飞入地”政府进行协商合作，由发展状况较好的园区将管理经验输出，“飞入地”政府以土地价格入股等方式参与园区的具体运作。如武汉江汉经开区江北民营科技园与东西湖区合作共建高桥园等。

企业主导建设模式

一是龙头企业牵头建设。由企业其他地区建立较大规模的生产基地，并按照当地惯例建设开发管理，带动“飞入地”的经济发展。二是企业之间合作共建。处于产业链不同环节的企业，通过资源优势互补，合作建设“飞地”。例如，宁波中策动力机电集团与华人财团李氏机构合作，在尼日利亚建设中策工业园

区。由宁波中策在园区建设电力设备制造厂、修造船厂、水泥建材厂等。同时，积极将国内合作伙伴引入园区，在非洲修建空调制造厂等，推动优势产能向海外转移。

实施“飞地经济”，不仅是粤港澳大湾区的未来发展方向，更是全国增强区域发展的协同性、拓展区域发展新空间的重要抓手。下一步，建议从以下三个方面入手：一是“放”，放开行政区划限制，由经济发达地区与周边省区共建工业合作园区，全面促进区域经济协调发展。二是“扩”，扩大国际影响力，加强与“一带一路”国家的国际产能合作，通过跨国兼并收购、共建产业园区、开拓海外生产基地等方式积极“走出去”。三是“聚”，推动不同行业、不同规模的企业加强合作，由龙头企业牵头，设立海外生产基地、建设园区等，形成以大带小、产业配套的格局。

“飞地经济”的四个优秀案例

2019-03-21 11:01:13 来源于：前瞻产业研究院

2018年6月2日，国家发改委、国土资源部、商务部等八部委联合出台《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，鼓励共建产业园区。

至今，各地“飞地经济”风起云涌，尤其是近期热议的拥有总面积达468.3平方公里的“深汕合作区”，但论及可操作性，2018年10月17日陕西省铜川市人民政府发布的《关于支持“飞地经济”发展的若干意见》（铜政发〔2018〕24号），以及云南省丽江市人民政府发布的《关于推动园区飞地经济发展的实施意见》（丽政发〔2018〕1号）更加具有实际借鉴价值。

所谓“飞地经济”，即相互独立、经济发展存在落差的行政地区打破区划限制，通过跨空间开发实现资源互补、协调发展的一种区域合作模式。

国内最早的“飞地”园区是江苏泰州靖江和江苏无锡江阴的“江阴-靖江合作园区”和“苏州-宿迁工业园区”。至今，江阴-靖江合作园区已打造出中国民营造船、国家重钢结构两大产业基地。

案例一：深汕特别合作区

1、合作背景：在 30 来年里，深圳的土地开发强度已经达到 40%以上，空间拓展严重不足。汕尾地区经济上一直属于欠发达地区，却拥有粤东地区最长的海岸线，土地综合利用率最低。深圳面临的是空间发展问题，而汕尾却是缺乏经济发展的先进管理技术和资金问题，两者都在寻找进一步发展的出路。

2、组织机构：在管理上，深汕区形成深圳、汕尾两市政府高层管理领导小组决策，深汕区政府管理，建设开发公司运营的三层管理架构。深汕区党工委和管委会合署办公，获省委、省政府赋予地级市一级管理权限，党工委和管委会主要领导按副厅级配备，管委会主任由深圳市推荐，党工委书记由汕尾市推荐。按照适度分工原则，深圳市主导经济管理和建设等事务，汕尾市主导社会管理事务。在深汕区内部机构的设置上，除人大、政协及法院、检察院等司法机关仍按原来的隶属关系管辖外，还单独设置深汕区地税局、国税局及公安局分局等派出机构。并按照精简、统一、效能的原则设置若干内设机构，社会管理部门正职负责人人选主要由汕尾市推荐，经济管理部门正职负责人人选主要由深圳市推荐内设机构副职人选原则上实行交叉任职，由深圳、汕尾两市共同协商推荐。

3、利益分配：在利益分配上，按照“发展第一、尊重历史、权责对等、互利共赢”的原则，形成有利于深汕区较快发展的体制。深汕区的财政体制执行“省直管”模式，委托深圳市全权代管。深汕区产生的地方级税收在扣除省按体制规定的获益部分外，由深圳市、汕尾市和深汕区按 25%、25%和 50%的比例分成。但在 2015 年前，深圳、汕尾两市将各自所得分成收入全额返还深汕区，在 2020 年前，深圳、汕尾两市将各自所得分成收入的 50%返还深汕区。另外，按照属地原则，深汕区取得的政府土地出让的净收益，除一小部分留成给汕尾市外，大部分返还深汕区。

案例二：顺德(英德)产业园

1、合作背景。佛山市顺德区在历经三十年工业高速发展后，开始面临土地资源匮乏、环境承载压力加大、发展空间受限等难题，而区内的企业普遍发展态势良好，有产业布局与扩张的需求。内部有限的土地资源开始倒逼着企业向外寻求发展，但顺德的企业在走出去过程中存在三大顾虑：一是产业配套问题，担心当地不能提供足够的产业配套，影响企业的生产经营；二是人力资源问题，担心当地的生活配套设施不能吸引及留住管理、技术人才；三是政务环境问题，担心当地政府提供的公共服务不到位；甚至担心因当地政府领导变动等原因，招商时承诺的政策与实际经营时的政策不同，造成企业经营成本增加。顺德区主要领导从发达国家和长三角地区的发展经验获得启发，选择了建设新兴区域合作区，通过政府之间的合作使企业在异地扩张仍可享受“顺德式服务”。

2、组织机构。成立以双方政府主要领导及相关职能部门负责人参与的推动区域经济合作工作领导小组，负责组织、协调开展区域经济合作工作；领导小组下设办公室，负责承担日常工作。成立产业园管委会，负责产业园行政事务管理，管委会由双方派员组成，顺德区政府为主导，英德市政府协助。英德市政府下放相应的经济事务审批权限给管委会，具体包括土地房产审批权，规划审批权，建设施工审批权，建设项目的环保审批权。管委会承接的相应审批事项全部报英德市备案。产业园内的社会事务由英德市政府负责。由顺德区政府负责，通过融资、引进社会资本等多种方式，组建产业园投资公司，负责产业园土地的开发、建设、招商、运营等日常工作。投资公司和入园企业在英德市办理工商登记注册。

3、共享方式。合作年限为 25 年，双方共享产业园产生的税收、国内生产总值(GDP)、工业产值，按 5:5 的比例分成。合作期满后，产业园移交给英德市政府管理，园区产生的税收、GDP、工业产值全部归英德市政府所有。

案例三：上海北高新(南通)科技城

1、合作背景。由于上海土地资源较为紧缺，企业为了谋求更大的发展，积极向外寻找发展空间。沪苏通三城所形成的“长三角中的金三角”，只有南通是价格成本洼地，不但劳动力资源丰富，具有比较优势，而且靠江靠海，交通地理位置优越便利，成为上海市北高新集团走出上海，异地发展南通科技城的基础。

2、合作模式。南通科技城是一个“产业+环境+城市”的地产开发项目，由上海市闸北区国有独资企业上海市北高新(集团)有限公司和南通国有资产投资控股有限公司共同出资，成立上海市北高新集团(南通)有限公司进行开发建设。产业定位是融高端制造研发业、生产性服务业、区域总部经济和国家战略性产业于一体的商务城。在业态方面，将秉承北高新园区的产业集群，突出总部经济、服务外包、研发设计、数据中心等生产性服务业，与上海市北高新园区同步推动前沿产业在南通科技城的集聚。园区由市北高新负责招商、园区基础设施建设及商业地块开发，总投资约为 350 亿元。南通市负责征地拆迁安置和审批事项。

3、组织机构。两地政府成立联合理事会，理事长由两地行政一把手担任，一年召开 2 次会议，协调园区建设重大事项。园区不设管委会，由公司来运作，通过市场化方式，同步推进，整体进行开发。

4、共享方式。工业用地土地出让金的全部和经营性土地的 65%归南通方，经常性和一般性的税收留给南通港闸区。

案例四：苏通(苏州-南通)科技产业园

1、合作背景。苏州、南通两市合作密切，苏通大桥的建成通车为两岸跨江联动创造条件。在省委、省政府的积极倡导和直接推动下，启动苏通科技产业园项目。

2、合作模式。产业园定位为南通的卫星城，规划分为道路、景观等基础设施，房地产，科技产业。开发主体由中新苏州工业园区开发股份有限公司(CSSD)、南通开发区、省农垦集团，按照51%、39%、10%的股权比例，组建中新苏通科技产业园(南通)开发有限公司，负责一级土地开发。

3、组织机构。采取开发公司+园区管理的模式，分工方面，政府做政府的事，企业做企业的事。园区开发建设的管理主体是南通市政府派出机构——园区综管办，下设副处级建制的4个局3个中心，负责园区管理、招商、回购基础设施等工作。中新苏通科技产业园(南通)开发有限公司实施开发，负责基础设施建设、招商引资。南通科技产业园控股公司，参与地产经营、房地产开发、创业投资等。双方成立南通市—苏州市联合协调理事会、南通市—苏州市双边工作委员会、苏通科技产业园区管理机构。其中，联合协调理事会是最高机构，之后是工作委员会，管理机构则负责执行前述两个机构(会议)的决定，并具体管理苏通产业园。

4、共享方式。获利模式为“532”，“5”即CSSD获得核心区以外园区土地拍卖价的5%作为其规划和核心区带动的补偿，“3”即园区综管办委托CSSD做基础设施配套建设管理，并收取所做项目建设费用的3%作为项目的服务收入，“2”即CSSD帮助园区招商，并获得所招项目到帐外资的2%作为佣金。此外，基础设施均通过BT方式由CSSD代建，南通市加成12%回购；由CSSD单独开发2.5平方公里土地，土地以市场价取得，土地收益CSSD与南通按3：7分成。

核稿：张燕 编辑：张云春

主送：局领导班子成员，局各处室及直属事业单位。
