

# 飞地经济飞出新天地

## 打造区域经济合作新模式

卢伟

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，鼓励探索共建园区、飞地经济等利益共享模式。

我国飞地经济的发展始于20世纪90年代，经历了从县(市、区)、地市内合作，发展到省内合作、跨省合作乃至跨国合作的过程。作为一种创新型、嵌入式区域合作模式，飞地经济顺应了新时代区域合作的新要求，能够有效突破行政区划壁垒和属地化管理原则限制。《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》等政策文件都明确提出要发展飞地经济，为推进区域协调发展作出新贡献。

经过近30年的发展，我国地方政府在发展飞地经济中探索出了形式多样、合作多元的新模式和机制。从省内合作发展飞地经济看，既有以深汕特别合作区为代表的“飞出地”全面主导、“飞入地”积极配合的共建模式，也有以成都·阿坝工业集中发展区为代表的全国唯一集灾后重建、异地重建、

合作共建于一体的特殊模式。从跨省合作发展飞地经济看，既有以国家级承接产业转移示范区为代表、顺应国内产业梯度转移的产业承接型飞地，也有以藏青工业园区为代表、享受“飞出地”和“飞入地”双重政策优惠的政策叠加型飞地，还有以对口援疆援藏产业园区为代表、受援方利用援助方技术、市场、管理优势开发特色产品的资源整合型飞地。从跨国合作发展飞地经济看，既有以中新苏州工业园区为代表、系统复制“飞出地”发展经验的“引进来”飞地，也有以遍布“一带一路”沿线境外经贸合作区为代表、充分利用“飞入地”要素和市场优势的“走出去”飞地。

总体来看，飞地经济已从地方层面的零星创新实践发展到国家层面构建新发展格局、推动区域协调发展、引导产业有序梯度转移的重要手段。当前，发展飞地经济还存在管理机构权责定位不明确、市场化运作特征不明显、缺乏有效的利益共享机制和风险防范机制等问题。

“十四五”时期，应坚持“政府引导、市场主导、企业运营、利益共享、风险共担”的原则，深化飞地园区管理和运营体制机制改革，完善区域合作与利益调节机制，支持“飞入地”构建良好的承接产业转移基础设施条件、产业配套环境和营商环境。积极推动我国中西部和东北地区加强与京津冀、长三角、粤港澳等东部沿海地区的飞地经济合作，按照市场化的方式推动产业沿长江经济带和黄河沿线梯度转移，支持流域上下游、粮食主产区主销区、资源输出地输入地之间探索发展飞地经济的新模式和新机制。进一步探索与“一带一路”参与国家“两国双园”飞地合作新模式和新机制，在市场准入、货物通关、财税优惠、资质互认等领域加大支持力度，探索建设“点对点”的跨国自贸试验区，构建高效便利的国际价值链、产业链和供应链。

(作者系中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所区域开放室主任、研究员)

广西

毗邻广东省的广西贺州市，为了引入粤港澳大湾区创新资源，培育新兴产业，加快传统产业转型升级，补齐产业短板，探索出“双飞地”经济模式，吸引大湾区双创资源不断前来聚集。

“双飞地”产业育成模式，即以贺州为“飞入地”，探索科研孵化在大湾区、生产转化在贺州的“飞地园区”模式；以贺州为“飞出地”，引导贺州企业走出去，以合资促引资、以品质换品牌、借渠道拓市场，探索生产、加工、仓储在贺州，销售市场、品牌宣传、产品研发在大湾区的飞地企业、飞地市场合作模式。

“初创企业总会有开展产业化的需求，需要土地、资金、厂房等生产要素，贺州在这些要素成本上有优势，并且交通区位的便利，又使得企业能充分获取到大湾区的创新资源。”贺州市东融新兴产业育成中心工作人员刘君说。

为做大做强“双飞地”经济，贺州市按照“两地协同、三点一线”的思路，鼓励粤港澳大湾区各类技术创新孵化机构在贺州设立飞地平台。同时，贺州发挥市政府驻粤港澳大湾区经贸联络处、东融产业投资集团的桥梁作用，建设贺州产业技术公共服务平台、产业化生产基地。目前，贺州市建设了广西东融产业园、东融新区，成立东融新兴产业育成中心，设立新经济新业态发展基金，打造科技成果转化基地，推进科研成果与孵化企业科技转化，实现了与深圳等创新高地无缝对接。

“新产业育成中心的任务主要是精选深圳现有创新体系中已经完成初期孵化的在研项目，通过关键节点投资促进‘末端提速孵化’，让深圳等地的在研项目顺利升华为贺州的产业项目。这一模式有效解决了贺州市与粤港澳大湾区因创新能力落差而出现的创新企业水土不服、创新成果接不住的现象。”贺州生态产业园(高新区)管理委员会党工委副书记、管委会副主任张小芬说。

广西软视科技股份有限公司就是通过新产业育成中心精心培育的一家“飞入”贺州的企业。广西软视科技股份有限公司研发总监翦勇介绍，贺州区位优势明显，已融入粤港澳大湾区2小时经济圈，公司产品在深圳研发、设计，在贺州生产、加工，对当地政府和公司来说是双赢。

贺州市成立了广州、深圳两个招才引智工作站，借鉴“双飞地”经济发展模式，建设人才飞地，以人才链引领创新链，实现了人才与产业融合发展的开门红。目前，贺州在深圳、上海等地建立以新产业育成中心为载体的人才飞地2个，在贺州市内建立高层次人才创新创业基地35个，精选一批东部发达地区优质在研项目，通过投资孵化转化为贺州的产业项目。

“双飞地”发展模式，实现了粤港澳大湾区创新资源和贺州产业化基地间的有效衔接，使育成项目在贺州进行产业化再开发和转化，取得最终产业化成果，形成了“引资、引智、引技”三位一体的跨区域协同创新的新模式。实践证明，贺州不但培育了新兴产业，还加快了传统产业转型升级，补齐了产业短板。贺州市东融新兴产业育成中心成立以来，吸引了30多名国内外行业领军人才入驻；先后引进了软视科技、通航国际、翔兰科技等30家新经济新业态企业，实现产值28亿元；先后引进了祥云亿航、天微电子、亚联抗体等17家高新技术企业，实现产值19亿元。

## 「双飞地」融入大湾区

本报记者 童政 周晓骏

## 带土移植用活「深圳经验」

本报记者 吴浩

黑龙江

哈尔滨有块深圳飞地。2019年，哈尔滨和深圳两市在哈尔滨新区规划建设26平方公里的深圳(哈尔滨)产业园区，打造成为名副其实的深圳飞地。

近日，记者走进深哈产业园，塔吊林立，机器轰鸣，工人们正在深哈产业园首个项目科创总部地块上抓紧施工。深圳(哈尔滨)产业园投资开发有限公司副总经理陈玉刚告诉记者，科创总部项目总投资额达到39.4亿元，于2019年9月破土动工，今年10月，科创总部一期就要投入使用。

“深哈产业园虽然起步晚，但作为深圳飞地对外很有吸引力。目前，园区已累计注册企业213家，意向签约企业85家，意向投资额41.97亿元，初步形成了新兴产业集中布局、集群发展的态势。未来5年，将逐步形成新一代信息技术、新材料、智能制造三大主导产业体系及多元的现代服务业集群。”陈玉刚说。

“深哈产业园是一块‘试验田’，目的就是要通过对标深圳，真正把深圳经验做法在哈尔滨复制推广，推动‘深圳经验’转化为‘哈尔滨实践’。我们要让更多的企业享受到深哈合作改革发展红利，以企业和人才集聚助推东北振兴。”哈尔滨市发改委会党组成员、新区推进办专职主任舒杨告诉记者。

在深哈合作过程中，哈尔滨全方位对标深圳，坚持“能复制皆复制，宜创新皆创新”，带土移植、离土移植深圳政策96项。比如，招投标评分分离、创新型产业用地、企业服务中心等很多独具深圳特色的做法落地推广，让企业享受到对标深圳的高水平服务，进一步优化了哈尔滨的营商环境。

在企业看来，黑龙江拥有资源优势、科教优势，深圳则是改革开放最前沿，拥有政策优势、市场优势。深哈合作互补性强、前途无限，企业家更愿意搭上深哈合作的“快车”。6年前，总部位于深圳的中国宝安集团看中了黑龙江储量丰富的石墨资源，投资成立了哈尔滨万鑫石墨谷科技有限公司。“目前，公司拥有年产1万吨石墨导电浆料生产线和年产1000吨碳纳米管粉体生产线。我们还准备在大庆、双鸭山布局锂电池负极材料项目。”万鑫石墨谷总经理刘智良说。

在哈尔滨松北(深圳龙岗)科技创新产业园，哈尔滨科友半导体产业装备与技术研究院有限公司是一家初创企业。“我们在哈尔滨发展第三代半导体衬底材料，能够借助哈工大科研平台优势以及海外研发团队，解决基础材料研发遇到的‘卡脖子’问题。”科友半导体董事长赵丽丽表示，深哈合作让她感受到很强的政策吸引，能够在深哈合作平台上进行科技交流、资本交流、政策交流。

通过深哈合作，两地政府、企业之间的交流越来越频繁。深圳华为鲲鹏生态创新中心、正威新一代材料技术产业园、长城自主创新计算整机生产基地等一批企业在哈尔滨落地投资。“我们将和深圳开展更加紧密的合作，共同推动产业联动发展，不断探索创新合作模式，鼓励更多深圳企业在哈尔滨设立产业基地，实现产业共建共赢。”舒杨说。

本版编辑 张虎 祝伟 美编 高妍



### 各地探索出形式多样的飞地经济新模式

- 产业承接型
- 政策叠加型
- 资源整合型

图① 正在建设中的深哈产业园科创总部项目。本报记者 吴浩摄  
图② 广西贺州市东融新兴产业育成中心。王钰摄(中经视觉)  
图③ 在兵团乌鲁木齐工业园区新疆天福泰钢结构有限公司车间，工人们正在生产钢结构配件。本报记者 马呈忠摄

新疆

## 优势互补重塑产业布局

本报记者 马呈忠

个厂区走出去的。”新疆天福泰钢结构有限公司办公室主任刘红勇说，“现在除了忙碌生产订单外，公司还有一件大事是落户第三师图木舒克市建厂生产，拓展南疆市场。”

“飞地经济是实现跨区域资源互补和协同发展的新模式。”兵团乌鲁木齐经济技术开发区主任曹兴明说，“园区依托产业援疆机制，通过招商引资，用飞地经济模式，承接发达地区产业，增强兵团经济活力。同时，结合兵团向南发展，鼓励园区有实力的企业继续向南飞，带动南疆师市经济发展。”新疆天福泰钢结构有限公司所在的兵团

乌鲁木齐经济技术开发区，正在积极推行飞地经济发展模式。该经济技术开发区现有企业570家。经过多年发展，初步形成高端装备制造、食品医药、应急安防、新型建材、能源化工等为主的五大产业布局。

刘红勇指着厂区内正在调试的焊接机器人说：“公司2020年5月在图木舒克市投资建设的一期300亩厂区已进入收尾阶段，投用的设备会更加先进和智能。厂区将从乌鲁木齐选派技术骨干前往图木舒克市参与生产，到时候能解决200多人就业。”新疆天福泰钢结构有限公司向南发展是

新疆发展飞地经济的缩影。2017年，新疆依托19个省份援疆机制，打破行政区划限制，创新飞地经济合作机制，在乌鲁木齐高新技术产业开发区(新市区)、伽师工业园区、伊东工业园区、兵团第十二师合作区等20个开发区及园区开展飞地经济试点工作。在此过程中，形成了企业投资+自主运营、企业投资+政企共建、兵地合作共建、两地开发区合作共建、依托援疆资源合作共建5种合作模式。

自治区工业和信息厅相关负责人表示，试点工作推动了飞地经济发展新模式在天山南北扎根，越来越多的地方、园区和企业选择飞地经济模式，产生了“1+1>2”的效果，带动了不同地区之间的优势互补和经济发展。

数据显示，“十三五”末，新疆累计建成自治区级及以上园区91家。自治区级及以上园区共完成工业总产值6818.5亿元，实现工业增加值1988.3亿元，占全区工业增加值的41.9%。