

对口合作战略背景下 吉林省发展“飞地经济”的问题与建议

张晶

摘要:“飞地经济”是产业转移的重要方式,也是新旧动能转换的有效路径。吉林省在“飞地经济”发展中还存在着思想观念、体制机制等方面的差距,应该抓住与浙江省对口合作的有利契机,融入国家发展战略,坚持政府推动、科学规划、积极探索,尽快走出有吉林特色的“飞地经济”发展之路。

关键词:吉林省 对口合作 “飞地经济”

飞地,《法学辞典》对它的定义是:“一国位于他国国境之内不与本国毗连的领土。”美国的著名城市经济学家 Min Zhou 就把“飞地经济”定义为:在经济发展过程中,两个互相独立、经济发展存在落差的行政地区打破原有体制和机制限制,通过规划、建设和税收分配等合作机制进行跨空间的行政管理和经济开发,实现两地资源互补、互利共赢的持续或跨越发展的经济模式。我国发展经济过程中的“飞地”就是一块土地所有权属于一个城市,而使用权属于另一个城市,承载着发展当地经济的作用,被赋予了中国特色。“飞地经济”是区域经济理论与实践的创新,区域经济一体化的趋势已经在我国许多地区呈现。比如全国著名的一些城市圈或城市群,武汉城市圈、长三角城市圈、环渤海城市圈、长株潭城市群等等,甚至省内县域经济的互补,使经济一体化的潮流不可逆转。随着区域合作范围和领域的拓展,区域经济联系得更加紧密,

也给各地区间的合作带来了前所未有的机遇。振兴东北战略实施后,2016年,国务院在62号文件中,明确了吉浙两省对口合作战略,这为吉林省的经济发展注入了活力,也为吉林省的“飞地经济”发展带了新的生机。浙江商会紧紧抓住吉浙对口合作机遇,在长春新区投资了占地5平方公里的吉浙产业园,围绕打造全球浙商到吉林投资的大平台,采用“飞地经济”的模式,引入浙江的企业管理模式,精选符合产业规划、东北市场需求、产业链配套的各级各类中小企业落户,通过项目带动人才回归,推进产城融合一体化,打造浙商在外省投资的典型示范区,这个吉浙产业园,是两省之间的“飞地经济”的最新尝试。尽管吉林省在“飞地经济”发展过程迈出了可喜的一步,但纵观吉林省“飞地经济”发展还相对滞后。

一、吉林省“飞地经济”发展存在的问题

吉林省“飞地经济”正处于“摸着石头过河”的起步阶段,还存在着一些不足和困难。

(一) 思想观念的制约

由于对发展“飞地经济”的重要性和必要性认识不足,吉林省在这方面启动较晚,与相邻省份黑龙江和辽宁相比具有一定的差距,辽宁和黑龙江都在2018年就制定并下发了关于“飞地经济”的实施意见,吉林省至今没有出台相关的政策。

(二) 缺少配套的合作机制

国家发改委于2017年6月发布了《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》,从政策层面上对“飞地经济”发展指明了方向。由于“飞地经济”涉及的资源要素比较多,资源的使用,税收的分成,合作的方式,园区的管理体制等,都需要在省级层面给出明确指导性意见,吉林省尽快明确工作方向和合作机制是当务之急。

(三)“飞地经济”合作成效不明显

吉林省与浙江省于2018年

制定了《吉林省与浙江省对口合作实施方案》，其中第10条就是开展“飞地经济”合作，但落实到项目合作上的较少，成效不显著。除浙江商会在长春建设吉浙产业园之外，在县级这块涉及的较少。吉林省县域经济发展较慢，飞入地开发区在前期基础设施建设、土地开发、环境承载等方面基础相对薄弱，园区承载能力有限，普遍入驻企业相对较少，规模小，给“飞地经济”合作带了困难，不利于调动飞出地的积极性。

（四）开发区管理体制制约

从全省开发区行政管理体制看，经济开发区的建设管理基本上是按行政区划和一级政府的职能构建的，这种体制存在两个问题：一是难以突破行政区划的束缚，不利于吸引区域外的行政主体共同参与园区的开发建设和管理；另一方面经济开发区缺乏公司化运作，工作作风、服务质量都存在一定的局限性，必然影响园区管理工作效率。

（五）高精尖人才匮乏

飞地项目无论是劳动密集型企业还是新兴产业和高新技术产业，都需要飞入地聚集一定的人才来满足企业的需求。但东北人才外流现象严重，人才的匮乏直接导致创新不强、效率不高、活力不足。

（六）飞地项目筛选甄别机制有待健全

京津冀、长三角、珠三角

等产业转移可能会出现一些高污染、高能耗、高排放的三高飞地项目，或某些落后产能的产业转移项目，这些项目与绿色发展的城市定位相悖，不利于环境可持续发展，更不符合新发展要求，因此必须要加以甄别。

二、吉林省发展“飞地经济”的若干建议

（一）抓住机遇，融入国家战略

从全省层面出发，紧密结合产业发展现状和发展目标，深度融入“一带一路”倡议、东北振兴、长吉图开发开放先导区等国家发展战略，明确定位和发展方向，促进“飞地经济”健康可持续发展。抓住吉林省与浙江省对口合作的契机，制定吉林“飞地经济”发展战略规划，从吉林区域资源出发，充分考虑全省和县域支柱产业，明确吉林“飞地经济”发展的产业定位。据浙江省发展和改革研究所的研究报告显示，浙江省的劳动密集型企业数量正以每年0.7个百分点的速度下降，企业大量向外投资，省内的上市公司每投10元钱，就有6元钱是投在省外。在这样的背景下，吉林必须抢抓历史机遇，主动作为，积极与浙江沟通，通过大力发展“飞地经济”承接沿海产业链的转移，谋求更大的发展。

（二）坚持政府推动，完善体制机制

实践证明，政府主导和积极推动是“飞地经济”经济取得成功的重要因素之一。一是建立健全“飞地经济”领导管理体制。建议成立吉林省“飞地经济”领导小组，与浙江省政府建立合作机制，定期研究决策“飞地经济”发展的重大问题，自始至终推动工作向前发展，同时建立对口地区间的飞地项目合作机制，让飞地项目合作更加通畅。二要创新飞地产业园区管理体制。对于飞地工业园的管理，要在借鉴学习发达地区经验的基础上，探索建立更适合吉林区域特点的管理体制，不能沿袭原有管委会的全行政管理体制，积极探索政府引导、企业为主、市场运作的开发模式。三要建立合理的利益分享机制。“飞地经济”的合作发展能否成功，很大程度上取决于在税收分成等方面确定合理的分享比例。通过合理的利益分享机制最大限度地激发双方合作的积极性和创造性是合作的基础与关键所在。

（三）科学规划“飞地经济”

依据飞出地的资源优势 and 飞入地的产业需求，制定区域发展规划、飞地布局方案和梯次产业转移方案。一是制定全省“十四五”“飞地经济”的专项规划。全面反映吉林省“十四五”“飞地经济”发展的战略目标、战略措施。二是做好与浙江“飞地经济”规划衔接，力争列入浙江省的“十四五”总体

规划和有关专项规划，并扩大与上海、北京、广州、深圳等省市的规划相衔接。

（四）以他山之石攻玉

要善于学习借鉴、总结提高。相邻的辽宁和黑龙江省都早于吉林启动了“飞地经济”，也取得了一定成效，吉林可以借鉴他们的经验和做法，促进“飞入地”园区的快速发展。

（五）探索实践“飞地经济”合作模式

以对口合作为契机，探索在长春、延边等有条件的地区设立吉浙“飞地经济”产业园区，打造吉林省“飞地经济”先行示范区。长春的先进装备制造业、农产品加工、新一代信息技术、现代服务业等比较发达，可以把这些产业作为长春“飞地经济”园区产业发展方向。延边的优势是医药产业、食品加工、旅游等，可以把这些产业作为延边“飞地经济”园区产业的发展方向，打造战略性新兴产业集群发展新高地。同时还可以在长春、延边探索“飞地经济”的实践模式：1. 借鸡生蛋。飞入地负责项目招商引资，负责园区的征地拆迁和基础设施建设，创造良好的建设环境和营商环境，为“飞地经济”落地达产保驾护航，同时履

行对项目安全生产、污染防治、节能降耗等方面进行监督的职责。飞出地负责生产、管理和运营，形成互惠互利、成效双赢的合作机制，最大限度激发合作双方的积极性和创造性。2. 筑巢引凤。按照“统一规划、统一管理、分级开发、税收共享”的合作开发模式，由省政府牵头将省内某一开发区辟为飞地工业试点园区，园区基础设施由省政府统一建设，园区区域按省和8个地市州划分，明确招商方向，由省和各地市州自行组织招商引资，并按一定比例分享税收。3. 净地托管。飞出地一次性购买飞入地园区土地使用权，飞出地主导成立园区管委会，合作区完全由飞出地投资建设管理，若干年后全部移交给飞入地。

（六）加强政策性服务保障

“飞地经济”有利于推动区域经济协调发展，要保证“飞地经济”的稳定性和规范性，形成长期良性循环。一要争取和用足各项优惠政策，优惠政策对发展“飞地经济”至关重要，是加速产业转移的助推器。吉林应该认真研究相关政策，发挥政策的溢出效应，为“飞地经济”健康发展提供政策支持。比如吉林省有土地优势，在符合土地利

用规划和产业政策的前提下，探索优先对“飞地经济”产业园区用地计划和用地指标予以倾斜，确保园区发展需要。再比如省、市、县三级政府在法定权限范围内有针对性地制定优惠政策和奖励办法，降低企业用水、用电、用气和税收等成本，支持“飞地经济”优先发展。二要加大财政投入。在争取国家资金支持的同时，吉林省可以探讨设立“飞地经济”园区产业发展专项资金，用于支持园区建设和产业发展，调动各市州为“飞地经济”园区配套资金的积极性。三要创新招商引资方式方法。支持鼓励各级政府和开发区制定招商引资奖励办法，借助商协会、中介机构、大型展会、知名企业等平台，开展“以商招商、以企引企”活动。■

参考文献：

[1] 陈伟明,周瑞康,徐海花.深化山海协作“飞地经济”发展[J].浙江经济,2019,2(15).

[2] 章宇萍,韩志国,徐海华.基于产业融合的长三角“飞地经济”发展策略研究[J].现代经济信息,2019,1(15)2.

（作者单位：吉林省敦化市委党校）

责任编辑：张莉莉