

· 经济与管理 ·

# “飞地经济”共赢发展的基本条件： 一个初步的分析框架

——以成都甘孜共建成甘工业园区为例

于代松 肖雅丽 赵佳伟 兰虹\*

(西华大学经济学院 四川成都 610039)

**摘要:**在构建地区间横向生态补偿机制过程当中如何运用“飞地经济模式”实现互利共赢和可持续发展是亟待解决的新难题。文章首先对飞地经济的概念进行了界定,阐述了“飞地经济”在横向生态补偿机制战略中的定位。然后运用模糊数学工具,引入一个包含经济—生态—资源—社会等指标的政府目标函数以确保“飞地经济”模式实现可持续运行,并量化政府目标函数值以使合作双方政府达成互利共赢。最后总结出“飞地经济”模式实现互利共赢与可持续发展的基本条件。在此基础上提出立足本地优势、坚持体制机制创新,规范政府行为、加强顶层设计、激励性与制约性制度相结合等对策建议。

**关键词:**飞地经济;横向生态补偿;共赢模型;区域合作;模糊数学工具

**中图分类号:**F127 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8505(2020)02-0074-10

**doi:**10.12189/j.issn.1672-8505.2020.02.010

## The Basic Conditions for the “Enclave Economy” to Achieve Win-win Development: A Preliminary Analysis Framework —Taking Chengdu-Ganzi Industrial Park Construction as an Example

YU Dai-song XIAO Ya-li ZHAO Jia-wei LAN Hong\*

(School of Economics, Xihua University, Chengdu, Sichuan, 610065, China)

**Abstract:** How to use the “enclave economic model” to realize the mutual benefit and sustainable development in the process of constructing inter-regional horizontal ecological compensation mechanism is a new problem that needs to be solved urgently. This paper firstly defines the concept of “enclave economy”, expounds the positioning of “enclave economy” in the strategy of horizontal ecological compensation mechanism. Then, it introduces a diversified government objective function including economic, ecological, resource and social indicators to ensure sustainable operation of “enclave economy model” with fuzzy mathematics tools, and quantifies government objective function value to achieve mutual benefit and win-win. Finally, it summarizes the basic conditions for

收稿日期:2019-11-22

基金项目:国家民委2019年民族研究项目“2020年后四川省藏区脱贫攻坚内生动力机制研究”(2019-GMD-025);2018年成都市软科学研究项目“成都建设国家中心城市背景下系统推进统筹城乡改革发展研究”(2017RK00-00213-ZF)。

第一作者:于代松(1967—),男,教授,硕士生导师,西华大学区域社会经济研究所所长,主要研究方向:区域经济、生态经济、市场营销。

\*通信作者:兰虹(1962—),男,教授,硕士生导师,西华大学经济学院副院长,主要研究方向:农村金融、互联网金融。

引用格式:于代松,肖雅丽,赵佳伟,等.“飞地经济”共赢发展的基本条件:一个初步的分析框架——以成都甘孜共建成甘工业园区为例[J].西华大学学报(哲学社会科学版),2020,39(2):74-83.

achieving the mutual benefit and sustainable development of the “enclave economy” model. On this basis, it puts forward the following countermeasures: taking local advantages, persisting in institutional mechanism innovation, standardizing government behavior, strengthening top-level design, and combining incentive and restrictive systems.

**Key words:** enclave economy; horizontal ecological compensation; win-win model; regional cooperation; fuzzy mathematics tools

“飞地经济”这一概念最早由美国城市经济学家 Min Zhou(1992)<sup>[1]</sup>提出,随着经济的跨区域合作愈发紧密,飞地经济这种异地经济合作模式在全球范围内得到了迅速发展。改革开放以后,国内的飞地经济活动也在逐渐兴起,与国外飞地经济的蓬勃发展相比,国内飞地经济还存在着飞入地投资环境较差、消化吸收能力不足、“府际竞争”<sup>①</sup>引发寻租腐败等问题。由于国家选择将特殊优惠政策限制在有限区域,早期的飞地和周围其他地区的经济联系并不十分密切,双方并未形成工业化和城镇化“两化”互动、协同发展的格局,飞地经济的“溢出效应”不明显,对区域经济的全局发展很难起到有效的推进作用<sup>[2]</sup>。

近年来,随着生态文明体制改革的推进,探索地区间横向生态补偿机制<sup>②</sup>的路径成为理论界关注的热点问题<sup>[3-5]</sup>。目前虽然相关理论研究认为飞地经济在构建地区间横向生态补偿体制上能够发挥积极作用<sup>[6-8]</sup>,但具体到实践过程中,飞地经济模式能否实现生态保护方和生态受益方的互利共赢?能否具有可持续性?在中西部内陆的欠发达地区又能否具有普适性?这些具体问题都还有待进一步探讨。遗憾的是,现有文献大部分以定性研究为主,定量研究尚显薄弱<sup>[9-11]</sup>,为此,有必要在横向生态补偿机制构建过程中探索“飞地经济”互利共赢与可持续发展的定量决策模型。为达到上述研究目标,2019年5月,成都市郫都区政府联合西华大学组织相关专家对位于成都市西部的飞地产业园区——成甘工业园区进行了考察。成甘工业园是成都、甘孜两地“飞地经济”模式运用于地区间横向生态补偿体制建设的典范,本文以成甘工业园区为具体案例,以模糊数学工具为研究方法,探索构建一个“社会—经济—生态—资源”复合系统总体效益最优、政府目标多元的分析框架,为后续学者的进一步研究提供一些有益的借鉴。

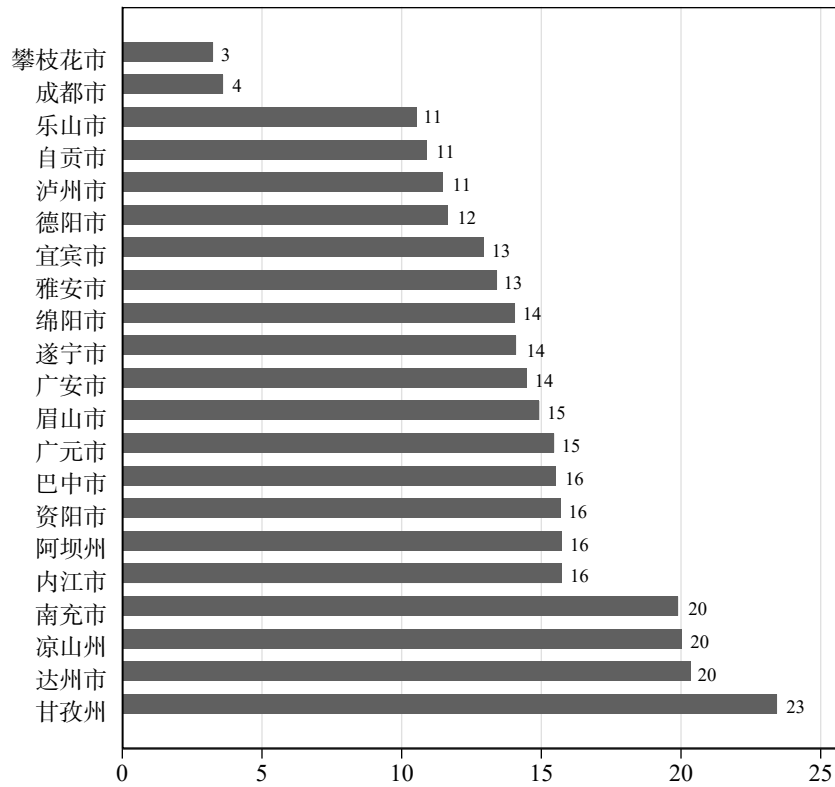
## 一、“飞地经济”概念的界定及其在横向生态补偿中的战略定位

### (一) 区域经济发展困境与飞地经济的概念界定

在开展地区间横向生态补偿机制建设的过程中,生态保护区由于要承担国家生态保护的责任,严格禁止在当地发展高污染、高能耗的工业,再加上生态保护区同时也属于经济欠发达地域,基础设施落后、信息不对称以及金融抑制较为严重,不具备发展工业的各种要素禀赋条件<sup>[12]</sup>;而生态受益地区虽具有技术、资金、管理以及市场等区位优势,但土地资源十分稀缺,能够用于发展工业及商业的土地已近枯竭。如何突破上述矛盾限制,在补偿生态保护区“福利受损”的同时满足生态受益区发展工业的需要,实现双方的互利共赢发展就成为迫切需要解决的难题。

飞地经济模式无疑为解决上述矛盾提供了可行的思路。“飞地经济”是指两个彼此独立,经济发展水平有一定差距的地区打破原有行政区划限制,采取跨区行政管理和经济开发,达到两地资源互补、要素自由流动的一种区域间经济协作方式。更进一步,横向生态补偿背景下的飞地经济模式指在推动工业化和招商引资过程中,突破原有行政分割,把生态保护区 A 地吸引到的资金、项目以及国家给予的优惠政策转到行政上附属于生态受益区 B 地的工业园区,通过协商达成合理的利益分享机制,实现两地互利共赢与可持续发展的经济发展模式<sup>[13]</sup>。

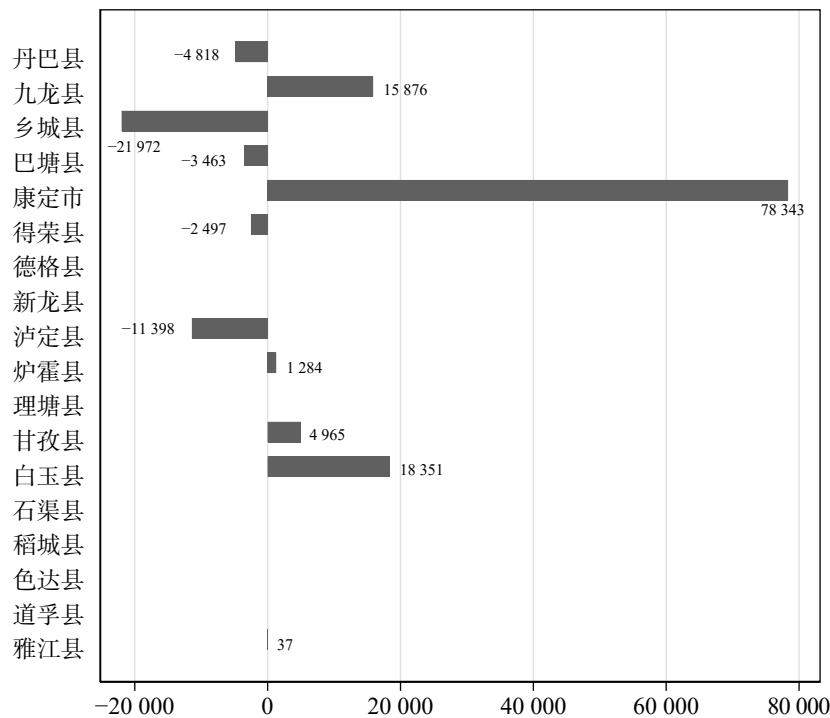
以本文分析对象成甘工业园区合作双方为例,飞出地甘孜州位于四川省藏区,耕地资源有限,可耕地主要集中于大渡河河谷两岸。当地植被及其他生物资源呈垂直带状分布于河谷两岸高山,本地虽气候较为温和,但常年降水不足,植物生长缓慢,生态恢复难度极大。如图 1 所示,在四川省 21 个市、州当中,甘孜州的农业产值占 GDP 的比重高达 23%,居于第一位。农业产值比重过高,一方面表明当地经济结构还处于较低层次水平,依靠初级农业所获得的收入难以满足当地居民较高层次的生活需求;另一方面也表明在目前环境条件下延长农业产业链,提高农业附加值是改善当地居民收入的最有效渠道<sup>[14]</sup>。



注: 资料来源于四川省农业统计年鉴。

图1 2018年四川省各市州农业产值占GDP比重(单位: %)

与农业相比, 甘孜州的工业发展水平较为薄弱, 如图2所示, 全州18个县当中, 有7个县没有任何工业产业分布, 其余11个县有近半处于亏损状态。落后的工业基础条件、严重的金融抑制、单一的产业结构都使得本地工业化发展难以实现可持续化。



注: 资料来源于四川省统计年鉴。

图2 2018年甘孜州各县工业企业利润统计(单位: 万元)

与甘孜州先天不足的工业条件形成鲜明对比的是处于生态保护受益区的飞入地成都市,成都市作为四川省经济增长极,在发展工业方面具有得天独厚的区位优势,但近年来受制于本地可供开发土地资源逐步枯竭的困境,目前面临着无地可用的难题。为此,在四川省委省政府的统一安排下,2015年在位于成都市西部的邛崃市选取了羊安、高埂、牟礼3个乡镇,共同筹建了飞地产业园区——成甘工业园区。该园区由甘孜州提供土地指标及电力、原料供应,成都市提供资金、技术及管理等。建设成甘工业园区,为构建地区间横向生态补偿机制,实现两地互利共赢和可持续发展提供了积极的实践经验。

## (二)“飞地经济”模式在横向补偿机制构建中实现了互利共赢

互利共赢是两个彼此独立的行政区划运用“飞地经济”发展方式的首要目标。对于甘孜州和成都市而言,互利共赢也是飞地经济最为关键的战略定位。

### 1. 利用税收分成,做优做强甘孜州本地特色农业

2016—2018年,成甘工业园区销售状况良好,销售收入分别达到13.67亿元、16.68亿元、22.47亿元。依据双方协议,按照4:6的分成比例,甘孜州每年可以获得数目可观的税收分成,如图3所示。

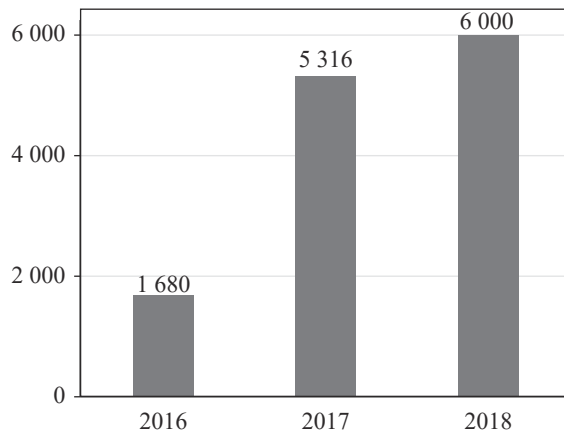


图3 2016—2018年成甘工业园区甘孜州税收分成  
(单位:千万元)

2016—2018年,甘孜州每年从成甘工业园区的销售收入中分别获得1680万、5316万、6000万左右的税收分成收入。按照甘孜州当年的本地财税收入水平计算,分别占其当年财税总收入的1.56%、2.17%、3.27%。甘孜州预算外收入的增加实现了生态保护受益方对保护方横向补偿的目标,同时也可以优先用于支持其特色农业发展,做优做强本地特色农业(具体途径之一可以是支持本地特色农业保险发展<sup>③</sup>,通过提高保费补贴水平刺激当地农户从事特色农业的积极性。由于甘孜州本地工业基础发展的要素禀赋条件非常薄弱,依据新结构经济学代表林毅夫等人的观点<sup>[15]</sup>,发展农业,尤其是根据自身要素禀赋优势发展特色农业才能带动经济持续增长)。

### 2. 优化成都市现有招商引资模式,推动“产城一体化”发展

首先,改变了传统对接方式,由点对点对接变为点对面对接。成都市传统的招商引资方式是以政府或者园区管委会为主导,四处出击、重点宣传,与单个企业(高层)直接对话,采取各种手段游说项目落地。这种引进方式效率低,成功引进的也只是单个企业而非产业。入住园区的企业规模也比较小,相互之间横向关联少,更无法形成集聚效应;相反,在飞地经济模式下,通过成都、甘孜两地政府间的直接谈判,在充分考虑双方要素资源禀赋、市场条件及产业基础上建立合作机制,将有意愿的产业整体从甘孜州转移<sup>④</sup>。由于是同类企业或同一产业链中的企业成批转移,更易形成本地产业集聚效应。

其次,优化了投资效率,节约成都市政府的投资成本。“飞地经济”模式的运用在成都市当地提供了标准规范的用地条件和地价水平,提高了土地利用效率,为土地市场健康发展创造了良好的市场环境;减少

了地方政府的低效建设,为政府节约了大量投资成本,同时企业能够共享政府完善的基础设施和良好的管理服务等软环境。政府对“飞入地区”进行科学规划、有序开发、高效监管等措施能够转变“飞入地”传统的粗放型开发方式,推动“飞入地”区域经济健康持续发展。

第三,实现了传统的“产城分离”向“产城一体化”转变,推动工业化与城镇化“两化”互动,协同发展。成都市传统的产业园区模式对周边城镇的带动作用较大,但周围城镇对产业园区的拉动作用却不明显,表现出典型的“产城分离”特征。究其原因,在于传统产业园区一般离周围城镇较远,城镇化的集聚效应无法惠及,造成园区基础设施和公共服务发展滞后,产业和就业功能无法释放,园区商业用地增值不高,最后导致自我造血能力不足,难以吸引高层次人才等弊病。飞地经济模式下,通过实行“产城一体”的产业园区发展战略,增加园区自身的城镇化配套建设项目以及城市化商业开发项目,构建产业新城模式,使工业园区产生的城市化效应真正反馈于园区建设,实现了工业园区与自身城镇功能的互动发展。

因此,飞地经济模式下的横向生态补偿机制建设,一方面推动了飞出地——甘孜州的本地特色优势农业发展,另一方面优化了飞入地——成都市的现有工业化发展模式,真正实现双方的互利共赢,协同发展。

### (三)“飞地经济”模式在横向补偿机制构建中实现了可持续发展

既满足当代人的需要又不牺牲后代人需求的经济发展方式被称为可持续发展。其要义是发展,但必须在严格控制人口、增加人力资本和生态保护、资源循环利用的前提下进行经济和社会的发展。两个彼此独立的政府在开展跨区域的异地合作过程当中,不能只从单个经济利益角度做出决策,必须将社会、经济、政治、生态、就业、资源等综合效益最优作为评判标准<sup>[16]</sup>。两个独立的行政区域政府采取“飞地经济”发展模式,既要达到促进经济增长、就业增加的目的,又要实现社会—经济—生态—资源复合系统总体的效益最优。可持续发展的综合要求是飞地经济模式在构建横向生态补偿机制过程当中必须坚持的战略定位。

## 二、可持续“飞地经济”发展模式共赢模型构建及现实条件分析

现阶段关于飞地经济的研究大部分仍以定性分析为主,结合具体案例的定量分析较少见。有鉴于此,本文着重探索构建“飞地经济”可持续共赢发展的定量系统决策模型。如前文关于飞地经济战略定位所要求的那样,可持续发展是社会—经济—生态—资源的协调发展。因此,要想“飞地经济”发展模式具有可持续性,其行为主体,即两地政府的目标函数必定是多元化的,是社会—经济—生态—资源复合系统总体效益最优的目标函数。多元化的函数目标使得传统的线性规划方式难以适用。同时,由于社会政治、生态环境、资源利用等要素大都是非完全确定的模糊要素,经典的数学工具很难确切表达。因此,本文以模糊数学工具为研究手段,引入一个囊括经济、生态、资源复合系统整体效益最大化的政府目标函数以确保“飞地经济”模式实现可持续发展。本文研究的目的是通过量化政府目标函数值使得两个独立行政区域的政府都实现正收益,从而达到互利共赢。

### (一)“飞地经济”可持续共赢模型的基本假设条件

假设 1:成都市和甘孜州两个相互独立的地区分别记为  $A$  和  $B$ ;  $C$  为甘孜州政府利用自身政策优势谈判引进的项目企业。若  $C$  企业被甘孜州政府转移到成都市开展生产,其年产值记为  $Y_A$ ,同意给甘孜州政府分配的税收收入为  $\beta Y_A$  ( $0 < \beta < 1$ ),并规定当这种情况发生时,甘孜州政府只是获得分成收入,不影响就业、福利等其他指标变量。若  $C$  企业留在甘孜州本地生产,其年产值记为  $Y_B$ 。

假设 2:政府的多元目标函数为  $M = \alpha_1 Y + \sum_{M=2}^N \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M \alpha_{M2} Y$ ,且  $\sum_{M=1}^N \alpha_M, \alpha_M > 0$ 。 $\alpha_M$  为第  $M$  个指数占当地政府的的目标指数  $M$  的权重系数; $X_M$  为当地政府的第  $M$  个指数变量,例如生态指标、就

业指标、社会福利等等； $X_M$  都与当地 GDP 总产值呈线性相关，且  $X_M = \alpha_{M1} + \alpha_{M2} Y$ 。

假设 3：成都市和甘孜州政府的目标函数并不相同，则飞入地成都市政府的目标函数为：

$$M_A = \alpha_1^A Y + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M2} Y$$

右边等式第 2、3 项  $\sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M2} Y = \alpha_M^A \sum_{M=2}^N \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_{M2} Y = \alpha_M^A \sum X_M$ ，即生态、资源、社会等指标的加权求和。

同理，甘孜州政府的目标函数为：

$$M_B = \alpha_1^B Y + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M2} Y$$

### (二)“飞地经济”可持续共赢模型的现实条件推导

当两地政府不采取“飞地经济”合作模式，即将 C 企业留在甘孜州时，则成都市政府新增目标指数  $M$  为 0；甘孜州政府新增目标函数值为： $M_B = \alpha_1^B Y + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M2} Y$ 。当两地政府采取“飞地经济”发展模式时，即将 C 企业引到成都市时，则成都市政府新增目标函数为： $M_A = \alpha_1^A (1-\beta) Y_A + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M2} Y_A$ ；甘孜州政府新增目标函数值为： $\beta \alpha_1^B Y_A$ ，如表 1 所示。

表 1 不同发展模式——政府的新增目标函数值

发展模式政府增量	成都市政府新增M量	甘孜州政府新增M量
飞地模式	$\alpha_1^A (1-\beta) Y_A + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M2} Y_A$	$\beta \alpha_1^B Y_A$
非飞地模式	0	$\alpha_1^B Y_B + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M2} Y_B$

因此，成都、甘孜两地政府在横向生态补偿机制下采取“飞地经济模式”实现互利共赢的基本条件如下所示：

成都市政府参与的条件为：

$$\alpha_1^A (1-\beta) Y_A + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M2} Y_A > 0 \tag{1}$$

甘孜州政府参与的条件为：

$$\beta \alpha_1^B Y_A > \alpha_1^B Y_B + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M2} Y_B \tag{2}$$

合并(1)(2)两个不等式可得： $\frac{\alpha_1^B Y_B + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^B \alpha_{M2} Y_B}{\alpha_1^B Y_A} < \beta < \frac{\sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M1} + \sum_{M=2}^N \alpha_M^A \alpha_{M2} Y_A}{\alpha_1^A Y_A} + 1$ ，进一步整理可得：

$$\sum_{M=2}^N \alpha_{M1} \alpha_M^B \alpha_1^A - \alpha_M^A \alpha_1^B + \sum_{M=2}^N \alpha_{M2} \alpha_M^B \alpha_1^A Y_B - \alpha_M^A \alpha_1^B Y_A + \alpha_1^B Y_B - Y_A < 0 \tag{3}$$

### (三) 讨论分析

$\alpha_{M1}$ 和 $\alpha_{M2}$ 的大小必须在搜集大样本数据进行计量回归分析以后才能得到具体的数值，因此，它们是

严格的外生变量。公式(3)成立与否取决于 $a_M^A$ 、 $a_M^B$ 、 $Y_A$ 、 $Y_B$ 的数值大小。

第一,  $a_M$ 为第 $M$ 个指标占政府目标函数 $M$ 的权重系数,这一系数依赖于政府的主观判断,更具体一点,这一数值取决于政府的阶段性规划。经济最为落后的地区往往将经济发展和促进就业看作头等任务,因此,  $a_E$ 和 $a_N$ 所占的权重系数就会大一些,反之,经济发达地区则会将生态、资源可持续利用的权重赋值更大。按照马克思主义经济学的观点,经济基础决定上层建筑,当地的经济发展水平往往决定了政府的主观倾向。为了更好地测量主观倾向对双方合作共赢模型的影响,我们假设 $Y_A = Y_B = S$ ,即投资项目在成都和甘孜两地的产值一样,这样,公式(3)就转化为:

$$a_1^A \sum_{M=2}^N (a_M^B - a_M^A a_1^B) (\alpha_{M1} + \alpha_{M2} S) < 0 \quad (4)$$

根据公式(4)可以看出,横向生态补偿机制下“飞地经济”模式能否实现两地互利共赢直接取决于两地政府的主观倾向,根本上是由两地经济发展水平所决定的。这就要求两个地区在经济发展水平上有落差,在政府的重点发展模式上有差别。众所周知,中国的区域经济发展存在严重不均衡,这和早期实行的梯级发展战略有关。区域不平衡大到东、中、西部之间,小到一个省际范围内。就四川省而言,全省21个市、州之间经济发展水平就存在巨大的差异,如图4所示。

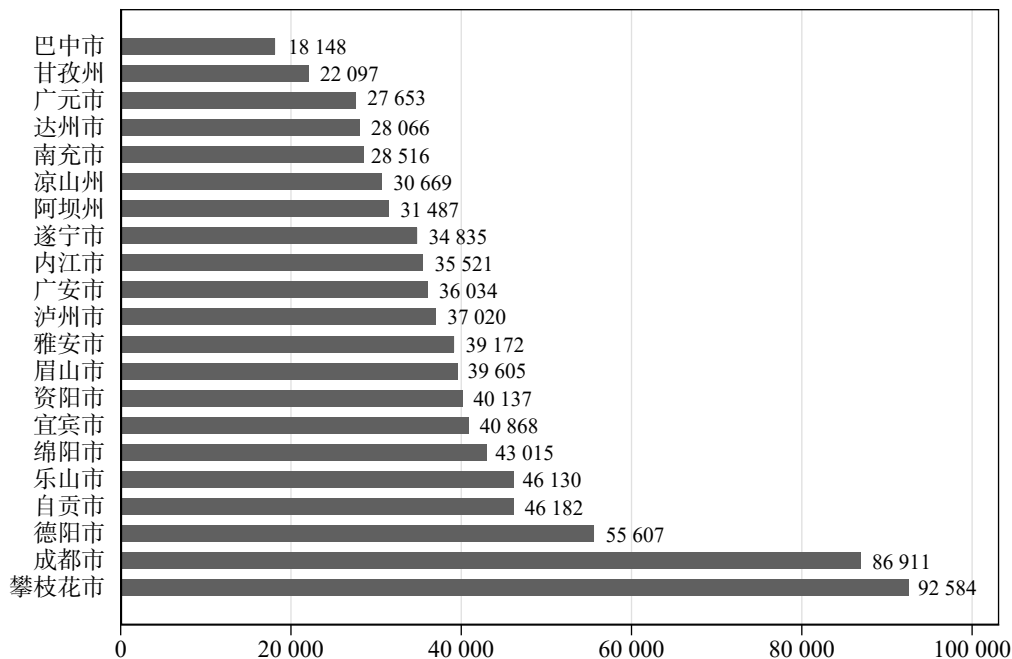


图4 四川省各市(州)人均地区生产总值(单位:元/人)

成都市和甘孜州之间存在巨大的经济发展不平衡现象。据2018年四川省各市州人均GDP统计数据,甘孜州只有22 000余元,排名全省倒数第二,而成都市人均GDP则将近87 000元,位居全省第二。巨大的经济差异使得两地合作实现互利共赢具有巨大的现实空间。因此,“飞地经济”模式的运用能够有效联系起经济落后地区与发达地区,加强区域之间的要素流动,优化要素配置,平衡地区之间过大的经济差异。“飞地经济”模式是符合市场经济运行规律的,是一种能够有效践行横向生态补偿机制的经济发展模式。

第二,  $Y_A$ 和 $Y_B$ 分别表示 $C$ 企业在 $A$ 地区和 $B$ 地区投产的产值。由传统的柯布一道格拉斯函数可知,它们取决于当地的资源要素禀赋条件和企业类型。这些资源要素禀赋条件包括资本存量、市场容量、劳动力资本、技术水平以及基础设施等关键要素,要素禀赋条件越优越,企业在该地投产的产值就越大。

企业类型则是指企业对哪种要素的依赖更大,如对技术要素依赖更大,就属于技术密集型。企业类型与当地的资源要素禀赋接轨得越好,则企业在当地的产值就会越大。为了能够简化分析,我们假设 $\alpha_M^A = \alpha_M^B = a_M$ ,公式(3)就转化为:

$$\sum_{M=2}^N a_M \alpha_M (Y_B - Y_A) < 0 \quad (5)$$

由公式(5)可以看出,当两地政府的目标函数相同时,能否互利共赢合作就取决于 $Y_A$ 和 $Y_B$ 的大小,进而取决于两地的资源要素禀赋差异和企业类型。就要素禀赋条件而言,我们可以大致认为倾向于合作的两地要素禀赋条件一般是不相同的,飞入地和飞出地之间至少存在一种要素禀赋差异。

在考察成甘工业园区时,我们还发现甘孜州和成都市之间存在巨大的要素禀赋差异。据园区工作人员介绍,甘孜州境内水能资源丰富,资源总量达1397.83亿立方米,人均占有量达10.6万立方米。境内有金沙江、雅砻江、大渡河三大主要干支流,水能资源理论蕴藏量超过5000万千瓦,技术可开发量在4130万千瓦以上;同时,甘孜有色金属和贵金属品种多、储量大,目前已发现各类矿产达74种,已探明储量的矿种41种,其中锂、钽、铍、铌、镍、铂的资源量占全省50%以上<sup>⑤</sup>。相比于甘孜丰富的能源资源要素优势,成都市作为四川省乃至西部地区重要的经济增长极,拥有雄厚的工业基础、完善的市场基础设施、高素质的人才队伍、广阔的市场环境等优势。二者在资源禀赋方面的巨大差异使得成甘工业园区选择了新能源电池作为主导产业。甘孜州处于新能源电池产业链上游,负责提供充足低廉的水电资源和锂矿原材料资源,成都市处于产业链下游,负责提供技术研发、管理要素和龙泉驿区新能源汽车产业基地这一市场资源。如图5所示,2019年1—8月份主要经济指标统计显示,以成甘工业园区为代表的天府新区新能源产业功能区固定资产投资增幅为47%,排名四川省第一,规模以上工业增加值增速为23.5%,排名四川省第二。

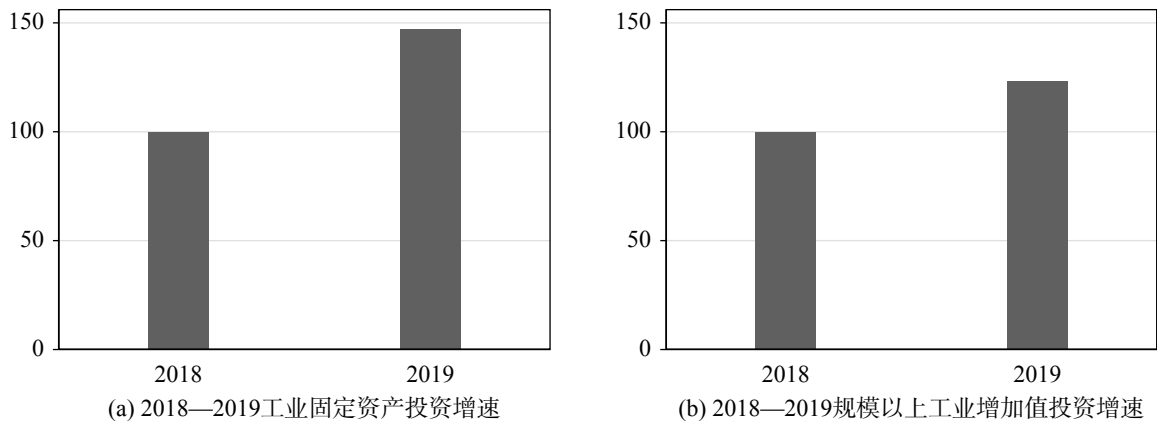


图5 2018—2019年天府新区新能源产业功能区工业投资增速(单位: %)

综上所述可以得知,相互独立的两个政府在构建横向生态补偿机制的动机下采取“飞地经济”模式时,除了要考虑“经济—生态—资源—社会”复合系统总体效益最优、目标函数多元以保障“飞地经济”模式可持续发展以外,要实现互利共赢的目标,还必须具备以下条件。

第一,具有帕累托改进的余地。两地政府通过相互合作带来的收益要大于双方不合作带来的收益,即存在合作的净收益。这种收益不只单纯地包含经济收益,还应包含社会、生态、资源等综合要素在内。

第二,两地之间存在明显的经济发展差距。在经济发展差异基础上存在政府之间的主观倾向和发展模式的差异。



第三,两地之间的资源要素禀赋条件不同,飞入地至少要有一种相对于飞出地的比较优势。

### 三、结论及政策建议

本文以成甘工业园区为分析案例,在构建横向生态补偿机制背景下探索相互独立的两个行政区域如何通过“飞地经济”模式实现互利共赢,可持续发展问题。研究认为,当经济上存在差异,资源禀赋条件和企业类型不完全相同的两个区域采取飞地合作模式的时候,能够存在帕累托改进的余地,即相互合作对双方都能产生正向的净收益。但也应该注意到,理论上的推导忽略了现实当中的各种阻力和摩擦力,飞地经济模式在实践过程当中依旧存在着各种问题,后期的飞地合作要避免复制早期沿海发达城市或区域的飞地模式。本文的初步政策建议如下。

#### (一)立足本地优势,坚持可持续发展战略

首先,飞出地和飞入地双方都要结合自身要素禀赋优势和地理条件,充分利用“飞地产业园区”所带来的产业集聚效应,发展适合飞入地自身特色的产业,迅速将双方资源优势转化为经济优势,逐渐形成具有一定规模的新兴支柱性产业,并依托支柱产业和龙头产业迅速延伸产业链,带动园区经济的整体发展。其次,要注重“产城一体化”建设,在飞地园区建设过程中同步配套相应的城市商业化项目,增加自身城镇化配套功能体系,组成产业新城模式,通过工业化与城镇化“两化”互动,协同发展,实现园区建设资金来源多元化<sup>⑤</sup>。最后,飞地经济必须坚持可持续发展战略,实现经济建设、资源利用、生态环境保护 and 污染治理相结合,从根本上转变高能耗、低产出、高投入、低效益的局面。

#### (二)坚持体制机制创新,严格规范政府行为

合作共赢的飞地经济模式必须是在考虑各自经济差异和资源要素禀赋基础上的理性选择。但是,在构建横向生态补偿机制过程当中,生态受益方出于政治上的考量往往会为了完成上级任务而忽略上述原则而降低准入条件,将不具有资源互补优势的飞出地项目引入本地,形成事实上的低效重复投资。因此,飞入地政府要提高政治站位,充分从本地区长远利益出发,结合当地的区位条件、资源分布、生态环境及人口状况,严把准入关,严格规范自身行为。同时,政府要积极转变工作职能,依照市场经济规律办事,坚持体制机制创新,提高自身的服务水平,对飞地园区内的企业提供“一站式”代办服务,积极出台相关优惠政策,营造良好的营商环境。

#### (三)加强“飞地经济”模式顶层设计,制定和完善与生态补偿配套的飞地政策法规与协调机制

由于法律法规不完善,飞出地往往会承担更多由监管真空带来的不利影响。同时,法律规制的缺失也使得协商确定的初始契约得不到应有的保障。因此,建议国家在宏观层面加紧运用法律手段和框架协议构建“飞地经济”模式下的生态补偿约束机制,为异地开发的生态补偿活动提供法定补偿依据、程序和实施细则,明确双方在财税分成方面的固定比例,保障合作双方能够获得稳定比例的分成收入。鉴于飞地行政关系上的复杂性和模糊性,建议省级政府层面组建相应的顶层设计职能部门并明确其工作职责,探索构建园区省级协调机制,组建由更高一级政府部门领导,市、州政府部门参加的联席会议制度,统筹园区开发事宜,弱化地方和部门保护主义,为“飞地”生态补偿模式广泛应用提供制度保障。

#### (四)以市场机制为导向,将激励性与制约性制度安排相结合,推动“飞地经济”可持续发展

首先,建立循环经济的激励制度。这些制度包括绿色财政、绿色金融、绿色投资及税收制度。激励性制度的存在可以有效改善市场环境,激发企业主体足够的内生动力,自觉遵守综合效益最大化原则,保障“飞地经济”可持续发展战略顺利实施。其次,构建循环经济审核制度,包括绿色会计、绿色审计以及绿色国民经济核算制度。以上制度可以从定量角度将园区生产过程当中对生态环境资源的消耗与折旧纳入到企业经济绩效的考核当中,从而为“飞地经济”可持续发展战略提供具体可操作的路径。

**注释：**

- ① “府际竞争”是一个政治和经济学术语，这一概念是伴随着我国改革开放以后地方政府招商引资竞争加剧所产生的。由于各地方政府在吸引投资方项目落地过程中，所提供的制度产品同质化倾向严重，如行政审批简化、税收返还、土地低价出售等。导致众多地方政府为引进项目开展恶性竞争，引发寻租腐败问题。
- ② 即具有生态关联的发达受益区为欠发达的生态保护区提供一块“飞地”，欠发达的生态保护区可以在这块“飞地”上实施国家和上级政府以及生态受益区所给予的一系列优惠政策和财政扶持，与生态受益区共同招商引资，建立和发展工业产业，园区产生的工业增加值、税收等按比例由双方政府共享。生态保护区不再发展工业项目，集中精力发展特色农业、旅游业等，这样既带动了生态保护区的经济发展，又保护了生态环境。
- ③ 少数民族聚集地区地形、地貌多样，气候变化较大，非常适宜特色农产品种植。若仍大规模种植传统粮食作物，单产及附加值都很低，很难依靠农业带动居民增收致富，如果改种经济作物或者特色农产品，依靠当地独有的自然地理条件，可以与发达地区农业形成“错位竞争优势”，如甘孜州盛产樱桃、苹果、梨、枇杷、车厘子、杏、柚等，其中泸定樱桃以其个大、味美深受省内外游客的喜爱，其果期更是长达月余，近年来已呈产业化发展。但种植经济作物和特色农产品要承担更大的市场价格波动风险，因此大力推动农业保险发展，提高农险覆盖范围和保障水平，对甘孜地区发挥区位优势，做大做强特色农产品具有积极作用。
- ④ 2019年1—5月，在上级政府优惠政策的支持下，甘孜州共有续约项目131个，国内州外到位资金24.06亿元，完成州定全年目标任务的31%。其中，国内省外到位资金14.08亿元，完成四川省下达全年目标任务的71%。但是大部分工业项目无法在本地上马建设，只能依据成都和甘孜双方的协商结果转移到成都投产。
- ⑤ 数据来源：<http://www.gzz.gov.cn/gzzrmzf/c100189/201901/b5eee>。

**参考文献：**

- [1] ZHOU M. Chinatown: the socioeconomic potential of an urban enclave [M]. Philadelphia: Temple University Press, 1992.
- [2] 彭刚, 黄卫平. 发展经济学教程[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 304 - 312.
- [3] 李国政. 新时代矿业发展模式的重塑与升级: 基于“地质修复3.0”的视觉考量[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版), 2019, 38(3): 61 - 70.
- [4] 杨春平, 陈诗波, 谢海燕. “飞地经济”: 横向生态补偿机制的新探索——关于成都阿坝两地共建成阿工业园区的调研报告[J]. 宏观经济研究, 2015(5): 3 - 9.
- [5] 周柯, 谷洲洋. 飞地经济运行机制及实现途径研究[J]. 中州学刊, 2017(10): 23 - 28.
- [6] 曾伟, 陈政宇. 集中连片特困山区“飞地经济”发展对策研究——以湖北五峰土族自治县为例[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2014, 41(1): 142 - 145.
- [7] 郑峰文. 飞地合作: 中西部地区城镇化建设的新思路[J]. 理论与改革, 2014(3): 59 - 61.
- [8] 温铁军, 谢欣, 高俊, 等. 地方政府制度创新与产业转型升级——苏州业园区结构升级案例研究[J]. 学术研究, 2016(2): 82 - 91.
- [9] 谷孟宾. 寻租驱动: 外资企业投资大陆的一个新解释[J]. 人文杂志, 2012(4): 72 - 77.
- [10] 白云锋. 飞地协议管辖: 一个组织法问题的出路[J]. 中国土地科学, 2019, 33(2): 13 - 21.
- [11] 江飞涛, 李晓平. 直接干预市场与限制竞争: 中国产业政策的取向与根本缺陷[J]. 中国工业经济, 2010(9): 26 - 36.
- [12] 赵波, 黄信灶, 罗小娟. 欠发达地区工业园区转型升级影响因素分析——基于江西省2011—2015年89个工业园区的实证研究[J]. 江西财经大学学报, 2018(2): 11 - 19.
- [13] 薛伟贤, 郑玉雯, 王迪. 基于循环经济的我国西部地区生态工业园区优化设计研究[J]. 中国软科学, 2018(6): 82 - 96.
- [14] 马铃薯, 刘晓响. 发展农业依然是贫困农户脱贫的重要途径[J]. 农业技术经济, 2014(12): 25 - 32.
- [15] 白让让. 新结构经济学产业政策的应用范式与现实挑战——以我国新能源汽车产业为例[J]. 人文杂志, 2018(12): 9 - 20.
- [16] 冯之浚. 循环经济导论[M]. 北京: 人民出版社, 2004: 243 - 247.

[责任编辑 刘书亮]