海岛发展飞地经济的研究*

——以大连市长山群岛为例

张耀光　冷显鹏　刘　锴

(辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心　大连　116029)

摘　要　飞地是一个传统的地域概念,指孤立于其他国家内部的领土。飞地经济是由飞地一词延伸而来,是与原来区域在空间上相分离,而职能和内容上又相互联系的经济区域。当前在我国改革开放的前提下,飞地经济是指在推进工业化和招商引资过程中,通过打破行政区划的限制,把甲地引入的资金和项目,放到行政上属于乙地的工业园区,通过科学的利益分配,从而实现互利共赢的经济发展模式。文章重点讨论了海岛县域发展飞地经济的作用、特点、前景与模式。

关键词　海岛;飞地;飞地经济

一、飞地与飞地经济

1. 飞地与海岸飞地

(1)飞地,飞地按传统的观念,是指孤立于其他国家内部的领土。即国家的一部分被邻国领土全部包围,但主权仍属该国。根据国家之间的相对关系,飞地可分为外飞地(Exclave)与内飞地(Cnclave),外飞地指某国家有一块与本国分离开来的领土,该领土被其他国家包围,内飞地指某国家境内有一块地区主权属于别国。外飞地和内飞地虽然是相对的名词,但相互之间并不是可以互换关系。关于飞地,也可以在一个国家内部的省、市、县际间存在。

(2)临海飞地,临海飞地是海岸飞地的一种,是陆上的边境被另一国所包围的领土,但其中有一边是临海地区,因此,可以通过海上与主权国联系。关于这类飞地如西班牙的休达市(Centa),其位于摩洛哥境内,由于休达市位于地中海沿海,隔地中海与西班牙相望,可以通过海上进行联系。

(3)海岛飞地,在各海岛组成的国家间也存在有飞地,如东帝汶的欧库西-安贝诺省,位于印度尼西亚国境的西帝汶境内。

无论何种原因形成的飞地,他们都在本行政区以外,但又属于本行政区的管辖范围,与所属国(地区)之间有密切的经济关系,尤其当前交通和现代通信十分发达,飞地与母国间的联系十分方便。

2. 飞地经济与飞地经济的作用

(1)飞地经济。飞地是一个传统的地域概念,属于政治地理范畴。随着世界经济的发展,飞地经济被赋予了新的内涵。对我国而言,飞地经济是指在推进工业化和招商引资过程中,为了打破

* 教育部人文社科重点研究基地重大项目(05JJD79003).

行政区的限制，把甲地引进的资金或项目，放到行政上属于乙地的工业园区内。通过建立科学的利益分配机制，从而实现互利共赢。其中甲地可称为“飞出地”，乙地可称为“飞入地”。因此，飞地经济是保持现有行政区划，又突破行政区分割，从而实现区域间合作的一种经济发展新模式。

（2）飞地经济的作用。由于飞地经济是区域经济发展中形成的与原来区域在空间上相分离，而职能和内容上又相互联系的地区，其作用一是可以绕过行政壁垒；二是可以实现区域经济比较优势；三是可以化解环境与发展的矛盾。它既使飞出地政府与企业在产业转移后的利益得以延续，又可以使飞入地政府产生产业对接的快速放大效应。根据上海市信息中心预言，飞地经济会在一段时间内成为打破地区经济格局的重要动力，区域经济模式将由开发区经济向飞地经济转变。

二、我国飞地经济的发展与海岛飞地经济的模式

1. 在一个省内发展飞地经济

目前我国飞地经济已在国内一些地区发展，尤其在一个省内跨行政区建立飞地经济模式。如辽宁省为了建设沿海经济带，制定了《关于鼓励沿海重点发展区域扩大对外开放若干政策意见》（辽政发〔2006〕3号文件），其中第十一条规定：在辽西锦州湾沿海经济区域内设立飞地，并实施优惠。锦州市和葫芦岛市可分别为朝阳市、阜新市在区域内确定若干平方千米的区域（飞地），在飞地内设立的企业，除享受第一条优惠政策外（以2005年为基数，重点区域上缴省市的增值税、营业税、企业所得税、个人所得税、房产税，辽宁省财政给予70%的增量返还，主要用于基础设施和支持主导产业建设），增量返还增至100%，由两市（飞地提供市和使用市，即飞出与飞入的地市）各按50%的比例分留。实施这种飞地经济模式，主要是解决辽宁西北地区经济发展滞后，把生产要素合理、有序地向沿海转移，不仅包括企业也包括劳动力，目的是要充分利用好沿海地区良好的地理、交通、信息、技术聚集的优势，为企业创造更好的对外开放的环境。这种省内设立飞地经济模式，有利于招商引资，调节各市积极性，从而发展地区经济。

2. 海岛发展飞地经济的模式

在我国海岛上发展的飞地经济模式大体有两种类型。

（1）厦门市把岛内的企业转移到岛外。由于岛内土地稀缺，用地成本高，为了提高土地利用率，合理工业布局，于是厦门市推出了“同安工业集中区”的飞地经济模式，鼓励工业企业把生产环节迁到岛外，在岛内重点发展高科技产业和现代服务业。这样不仅拓展了岛内工业发展的空间，还将有效带动同安的农村劳动力转移和第三产业的发展。这是在本行政区内岛内外的转移，也是一种飞地经济模式。

（2）福建省平潭县发展“飞地工业”。平潭县是一个海岛县，县域内的海坛岛是平潭县最大的岛屿，也是我国较大的海岛之一。海坛岛面积274.33 km^2，岛内的三十六脚湖淡水资源较为丰富，成为发展工业的重要条件。目前平潭县的飞地工业主要是由福州市在平潭县建立的福州市金山平潭工业园，目前开发的10 hm^2土地已入驻了19家企业，其中已投产15家，年产值约6亿元。平潭县还计划在福湾再建第二个飞地工业园。平潭岛的飞地经济是从岛外飞入岛内的飞地经济。

三、长海县（长山群岛）发展飞地经济模式

由长山群岛组成的长海县，在行政区划上隶属于大连市。长山群岛位于辽东半岛东南的北黄海海域中，是中国唯一的海岛边境县，也是东北典型的海岛经济区。全县岛陆面积119 km^2，分布

在近89个岛屿、礁坨上。县域内住人岛18个，最大住人岛为广鹿岛，面积为26.27 km^2，最小住人岛为洪子东岛，面积不到1 km^2。

1. 发展飞地经济的提出

“十五”期间长海县政府提出“渔业立县，工业强县，旅游兴县”三大发展战略，使全县经济有了快速的发展，特别是支柱产业海水增养殖业更是发展迅速。2004年全县拥有养殖浮筏16.4万台筏（一台筏当22.5 hm^2），海珍品底播存量5.3万hm^2，海水增养殖产量和产值分别达到12万t、13.6亿元。但由于加工技术落后，加工能力不足，海水增养殖产品主要以原料销售为主，加工量仅为总产量的15%左右，导致三次产业结构不合理，第一、二、三产业结构比为66.8∶7.7∶25.5。造成第一产业比重过大，特别是第二产业比重过低的现象。使长海县经济发展的潜在风险日趋突现。再加上海岛土地面积狭小，淡水资源短缺，同时受交通运输、环境保护、物流成本和劳动力资源等诸多要素的制约，在海岛发展水产品加工业的条件受到限制，以致丰富的资源优势不能强有力地转化为经济优势，以致得不到海产品深加工的增值效应。

2. 长海县海岛飞地经济发展战略的实施

根据国际上对小岛屿经济可持续发展的有关20个问题，发展海岛工业是海岛经济持续发展的一个必要条件。为了突破海岛经济的增长极限，必须突破原有的地域限制，到海岛以外的地域发展。实施飞地经济建设渔业加工园区，是落实“工业强县”的具体体现。长海县发展飞地经济在20世纪90年代已有设想，直到2005年由大连市政府决策，在与长海县隔海相望的普兰店市皮口镇买断了4 km^2的土地，作为长海县发展飞地经济建立渔业加工园区的所在地。

3. 皮口长海工业飞地条件评价

（1）皮口的区位条件优越。皮口镇有良好的区位条件，它位于黄海沿岸的中部，交通方便，既有通向大连市、丹东市的公路和铁路，又可与省内如沈阳等其他城市相通。皮口距沈大高速公路45 km，距201国道、海皮公路1 km，距大连港51海里，与大庄铁路皮口站不足200 m。皮口镇历史悠久，早在明朝永乐年间就是辽南的一个重要靠泊地。皮口镇是长海县最近的登陆点，最短航线距离仅12海里。历史上两地的交通往来十分频繁，岛上的水产品主要经由皮口输出到内地。岛上所需的农副产品、日用品、木材、煤炭等生产、生活资料多经皮口运入。另外，皮口也是岛民进出内地的主要口岸，已成为长山群岛与内地联系的最繁忙的通道。在正常天气条件下，平均每40分钟就有往返于两地的客船或快艇。2004年经皮口港进出长海县的客流量达到56万人次，占当年全县海上客运总量（109.78万人次）的50.9%。1996年皮口被国家确定为以陆岛运输为主，客、货、渔、（旅）游为一体的港口，现有5个500吨级的泊位，1个5 000吨级轮渡码头和50 m长的登陆舰码头，22艘营运船，已形成十多条对长海县各岛的固定航线。为了皮口港的发展，2006年大连航运集团投资近1 200万元建造两艘客滚轮船，航行于皮口到长海县域之间。

（2）皮口镇是大连皮口经济开发区所在地。皮口既是大连的一个经济开发区，又是水产品加工和市场产销基地，现有海产品加工园区一处，占地面积10 km^2，园内驻有大连玉磷水产有限公司、大连市最大的水产种苗繁育企业——大连有德海洋生物科技有限公司等十数家企业。长海县在皮口建飞地经济，成立渔业加工园区，成为皮口水产加工园区的“园中园”。

四、长海县飞地工业园区建设规划

长海县在普兰店市皮口镇建飞地经济，既没有离开传统飞地的内涵，又根据当前经济发展实际赋予了飞地经济新的理念，应该讲是一种“标准型”的飞地经济模式。在皮口镇这块飞地建设

渔业加工园区的具体位置：西起皮口港客运站，东至赞子河口，北到东西疏港路，南以新建海堤为界(图1)。

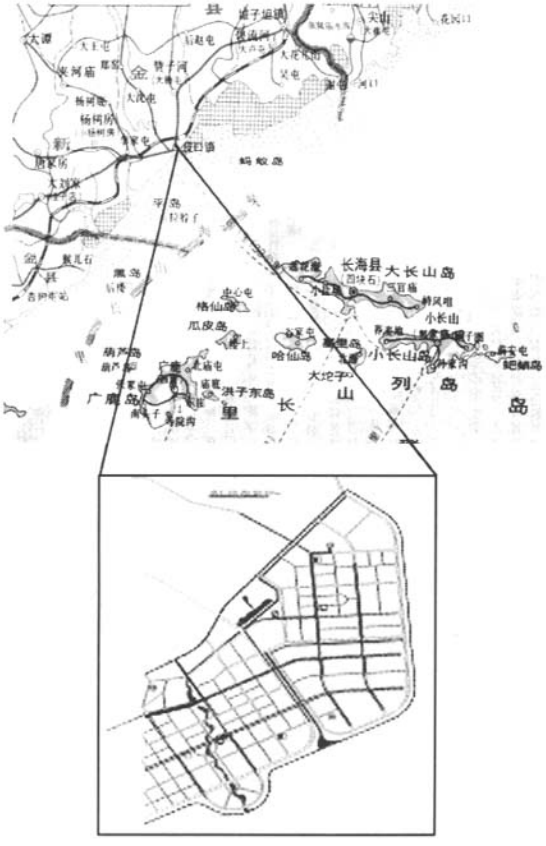

图1　大连长海(皮口)渔业加工园区的位置和平面图

1. 指导思想与规划原则

主导思想是贯彻大连市提出的“大力发展产业集群，加速四个基地”和“加强对招商引资工作的引导，实行开放先导区与区市县合作招商，利益共享，统计双归的办法”。规划原则：长远规划，滚动发展，市场运作，多元投资。投资主要用于道路、电力、供水、雨污水工程等基础设施建设。把加工园区建设成为绿色环保、清洁生产、功能齐备的渔业加工园区，从而对国内外资金项目具有吸引力。

2. 加工园区目标定位及功能区划分

渔业加工园区将形成生产、初级加工和精深加工互为依存的产业链条，使经济结构合理，实现以传统产业的基础优势支撑新兴产业成长，以新兴产业的技术带动传统产业升级，推动海岛经济由单一结构向综合发展。在园区内设立4个功能区：商贸物流区、海洋科技开发区、水产品精深加工区、水产品中初级加工及综合服务区。

(1)商贸物流区。将设置法律、咨询、商贸代理等具有服务功能的机构，为园区的顺利运行提供保障，以鲜活水产品、加工产品批发、流通服务为主，为企业提供信息、流通、生产、技术等配套服务。

(2)海洋科技研发区。渔业加工区被命名为：辽宁省海洋渔业科技园区、大连高新技术产业园区长海分园、中科院大连化学物理研究所海洋生物技术成果孵化基地。研发区将通过吸引相关涉海科研机构入驻园区，为企业搭建技术中试及转化平台，实现技术和项目及人才的对接。主要从事：海洋环保、海洋生物、海洋制药、海洋保健品、水产品精深加工及生态养殖等技术开发。

(3)水产品精深加工区。将依托长海的资源优势，承接国内外大规模水产品精深加工产业集群，重点开发和加工生产适应国内外市场需求的高品位、系列化水产品。

(4)水产品中初级加工及综合服务区。将生产品质优良、价格适宜、高市场占有率的不同品位的海洋系列产品。通过引进与水产品加工相关联的行业入驻园区，促使园区加工产业链条配套合理。

3. 加工园区的规模

加工园区建设投入总资金6.2亿元，计划建设周期3年，其中基础设施投入资金3.6亿元，加工区建成后可进入企业100家，引进投资20亿元，实现土地收益9亿元，安排就业约9 000人，将成为东北地区乃至全国大型的渔业产品精深加工

基地。按照滚动发展策略，随着第一期工程完工，企业就可逐渐入驻加工园区。渔业加工区建成投产后，预计可实现年销售收入40亿元，利税5亿元，到2010年，入驻企业达到30家以上，年实现产值13亿元。

招商引资优惠政策已经出台，对外招商工作全面启动，将引进日本、韩国、我国台湾以及欧洲等国家和地区的水产品加工企业入驻园区。目前，已与3家企业达成3亿元投资建厂协议，与20余家企业达成合作意向。通过几年的努力，把加工区建设成为能够承接国内外大规模水产品精深加工产业聚集与发展的特色工业园区，打造全国领先的水产品加工区。

五、对策和措施

1. 以产业集群理念建设渔业加工园区

工业园区建设有赖于产业集群的形成，由于工业园区的一般特征是大量企业在一定区域的集中，但是，企业在地理位置上的集中和公共物品的共享并不产生聚集效应[9]，因此，工业园区的发展有赖于园内企业的产业关联性或者企业关联所形成的协同效应。目前国内渔业加工园区并不多见，因此在建设渔业加工园区时，要参照其他有关工业园区经验，以产业集群理念建设渔业加工园区。

2. 政府应在飞地经济工业园区建设中成为重要决策者

长海县作为大连市的直辖县，在振兴东北老工业基地、建设大连东北亚国际航运中心战略决策的实施过程中，幸遇了难得的机遇。特别是大连市委、市政府鉴于长海优良的海洋经济发展现实基础和对未来海洋经济发展的客观要求，把长海纳入全市海洋经济的重点发展区，并赋予了“海上大连”建设先导区的功能定位，对长海经济社会发展提出了新的更高的要求。为此，2004年，按照市委、市政府关于“长海要充分利用‘飞地经济’政策，加快发展水产品加工出口企业，切实发挥其在振兴东北老工业基地、建设大连东北亚国际航运中心中的应有作用”的指示精神，在以往对“飞地经济”反复思考和探索的基础上，做出了发展“飞地经济”、在县外选址建设水产品精深加工基地的战略部署。

辽宁省张文岳省长到长海视察期间，同意比照现在园区扶持政策给予长海渔业加工园区基础设施建设扶持，并要求省发改委把长海渔业加工区项目纳入发展县域经济重点园区支持范围内，按照县域经济产业园区基金使用办法，给予渔业加工区建设项目贷款贴息。

3. 保持飞地工业园区的对外联系

工业园区不是封闭的，要保持工业园区的对外联系，皮口是一个以水产品加工为主的园区，长海飞地渔业加工园区也是以水产品加工为主，只不过作为飞地在皮口镇工业园区范围之内，但是两者从产业内容上可以相互合作和交流。而实际上长海县各岛已有水产加工企业在皮口园区内。皮口园区给予这些企业在土地使用和税收的优惠政策。通过合作方式实现长海与皮口互惠互利共同营运东北地区的水产品及产品的生产、批发、零售市场。长海飞地渔业加工园区在皮口工业园区内建设，成为“园中园”，两个园区可以做到相互借鉴和联系。

4. 加强基础设施建设与公共设施的建设

良好的基础设施和公共服务设施是飞地工业园区发展的重要保证。工业园区的建设，基础设施要先行，既要考虑现阶段生产、生活的需要又要服从飞地经济的进一步发展的需要。目前按照工业园区的要求，先达到“七通一平”，即路通、通水、通电、供暖、海水净化、污水处理和土地平整。在2005年开始围堰填海造地，至今已完成了2.15 km^2的土地平整，基础设施配套前期工作已就绪，区外5.6 km滨海大道已建成，从而为

园区内企业入驻提供了保障。

5. 提高土地利用率

由于飞地的面积仅4.0 km，除去基础设施用地占用土地外，就是入驻企业用地，因此要严格控制用地规模，精心做好土地利用规划设计，不要浪费一寸土地。因此，首先要加强对土地利用规划和对规划的落实工作，其次要科学合理的节约利用土地。

六、结束语

在海岛发展飞地经济，无论是在岛外发展飞地经济或是在岛内发展飞地经济，都是为了改变海岛因土地紧张、淡水资源短缺、产业结构单一、经济发展受多种因素影响的局限。尤其如长山群岛（长海县）这样的县乡级海岛，在我国不同海域中有较多的分布，通过飞地经济建设渔业加工园区，既可以充分利用本县海域丰富的水产等资源，同时，又可改变海岛县经济结构，提高海岛人们的生活水平，从而做到人海关系和谐、海岛经济持续发展。

参考文献

[1] 王恩涌，赵荣，张小林等编著.人文地理学[M].北京：高等教育出版社，2000.291.

[2] 国务院东北办网站. 辽宁省发展飞地经济实现区域间互利共赢.2007-04-21.

[3] 辽宁省政府.关于鼓励沿海重点发展区域扩大对外开放若干政策意见.辽政发〔2006〕3号文件，2006-01.

[4] 曹休宁.基于产业集群的工业园区发展研究[J].经济地理，2004(4)：440-443.