

深化山海协作“飞地经济”发展

陈伟

推动山海协作“飞地经济”高质量发展的任务十分紧迫。要重点构建促进浙江山海协作“飞地经济”发展的四重机制，确保“飞地园区”合作机制更加完善、政策扶持更加精准、合作内涵和绩效全面提升

发挥“山”“海”资源优势，探索建立山海协作“飞地园区”，是破解加快发展地区资源不足、空间狭小和生态保护现实掣肘的有效途径之一。浙江省委、省政府提出，要支持发展“飞地经济”，不断增强山区和革命老区自我发展能力，力争把“飞地园区”建设成为浙西南山区“对外开放的窗口、项目孵化的摇篮、人才集聚的高地和成果转化的桥梁”。

发展现状

党的十八大以来，山海协作“飞地经济”迎来了一系列新的发展机遇。2017年，国家发改委等八部委联合出台《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》（发改地区〔2017〕922号），鼓励浙江等地发展“飞地经济”。省第十四次党代会报告明确“要支持发展‘飞地经济’，不断增强山区和革命老区自我发展能力”。2018年，《关于深入实施山海协作工程促进区域协调发展的若干意见》（浙委发〔2018〕3号）出台，把支持“飞地经济”发展作为“升级版”的重要任务。浙江省委书记车俊在全省山海协作工程推进会上提出重点谋划建设“飞地园区”的要求。浙江自1995年设立首个以扶贫为目的金磐开发区以来，全省已先后在发达地区建立各类“飞地园区”16个，包括3个“生态补偿飞地”、3个“科创飞地”和10个“消薄飞地”。其中，金磐开发区规划建设面积2.1平方公里，累计实现工业产值320亿元，吸纳磐安2万多人就业，年均税收贡献达全县的1/3以上，已成为磐安经济发展的重要支撑。衢州海创园、柯城未来科技村等“科创飞地”，已引进科技项目173个并进入孵化阶段。近80%的结对县正在谋划建设“飞地园区”。



当前，推动山海协作“飞地经济”高质量发展的任务十分紧迫。一是探索生态价值实现机制、促进生态功能县加快发展的需要。长期以来，浙西南山区特别是生态功能县受资源禀赋制约和生态保护的需要，

工业发展条件基础薄弱，仅发展生态旅游业难以从根本上解决“强县”问题。在发达地区设立“生态补偿飞地”，可以为生态功能县增加税收收益、提升地区经济总量。以庆元县为例，若按在发达地区设立2平方公里、亩均生产总值250万元的“生态补偿飞地”来测算，到2022年庆元县人均生产总值将达全省人均水平。

二是借力“数字经济”东风、提升浙西南山区发展质量的需要。浙江经济正从高速增长阶段转向高质量发展阶段，要求山区经济加快转型升级、迎头赶上，不能再走以前承接发达地区落后产能的老路。加快推广“科创飞地”可以有效解决浙西南山区长期存在的人才、技术、资金、信息等要素的制约，推动“飞出地”更好更快地向“飞入地”转移先进产能、管理经验和技术。

三是助推打赢低收入群众增收攻坚战的需要。山区是集体经济薄弱村和低收入群众比较集中的区域，集体经济薄弱村集中“抱团”到发达地区建立“消薄飞地”，能有效地把农户手中的土地指标资源盘活为资产，为低收入群众带来稳定的收益，同时能有效盘活薄弱村闲置低效用地，助推浙江全面打赢低收入群众增收攻坚战。

现阶段，深化山海协作“飞地经济”发展还面临诸多挑战。一是顶层设计不足。国家层面出台了《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》，但省级层面的规划和政策指导处于空白，各市县开展共建的模式和条件不一，全省“飞地园区”建设尚处于自发和零散状态，发展不平衡、不充分问题比较突出。二是支持政策不够。用地指标解决难是当前“飞地园区”建设的最大障碍，如2003年启动建设的江东杭千开发区，原规划面积2平方公里，但目前仅得到开园初期提供的200亩土地。大部分市县强烈要求省里能够参照特色小镇建设政策，给予“飞地园区”用地指标奖励。三是体制机制不顺。现有合作模式过多地依赖协作双方政府的推动，市场化、专业化水平不高。政府负责人的更迭直接影响到协作的稳定性、连续性。由于缺乏规范的共建模式，导致部分“飞地园区”建设分工不明、权责不清、运营不畅、推进缓慢、产业化能力弱等。

深化思路

深化山海协作“飞地经济”发展要以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照“八八战略”再深化、改革开放再出发的要求，跳出26县发展26县，有序引导26县到结对发达地区建立各类“飞地园区”。

（一）高起点规划“两覆盖一样板”总体布局。坚持“政府引导、市场运作，因地制宜、分类指导，平等协商、权责一致，优势互补、共建共赢”的原则，围绕乡村振兴、打赢精准脱贫攻坚战和大湾区大花园大通道大都市建设战略部署，立足大湾区主战场，以环杭州湾经济区为核心，甬台温临港产业带和义甬舟大通道为两翼，聚焦杭州城西、宁波城东、G60三大科创大走廊和杭州江滨新区、宁波环湾新区、绍兴滨海新区、湖州南太湖新区，规划建设30-40个发展规范、各具特色、效益优良的省级山海协作飞地园区。计划到2022年，全省26县“消薄飞地”实现全覆盖，主要生态功能县“生态补偿飞地”实现全覆盖，1-2个“科创飞地”成为全国区域协调发展的创新样板。

（二）多层次发展三大特色“飞地经济”模式。充分发挥“有为政府、有效市场”作用，着力构建三大特色模式。

做精做透“消薄飞地”，打造精准扶贫脱贫排头兵。全面扩大“消薄”范围。由集体经济薄弱村集中资金、土地等资源配置到结对发达地区，依托成熟的开发区（园区）联合建设可持续发展项目并取得固定

收益。要求与 26 县结对的经济强县至少建设 1 个“消薄飞地”，助推到 2019 年底全面消除 26 县集体经济薄弱村。实行统一规范管理。由村、县、乡国资公司共同投入，抱团组建专业公司，实行统一管理、统一建设、统一核算、统一经营。打造标准化样本。制定山海协作“消薄飞地”建设指导性标准，明确不同类型“消薄飞地”的适用范围、建设流程、目标要求、扶持政策、收益分成等，有利于迅速在全省全面推广。

统筹设立“生态补偿飞地”，打造生态功能县发展增长极。树立生态补偿典范。生态功能县抓住大湾区、大都市区建设等重大机遇，在杭州江东新区、宁波前湾新区、温州瓯飞滩等地规划建设 5-8 个不小于 2 平方公里的“生态补偿飞地”，作为重要水资源保护地和生态功能保护区的工业发展平台。构建特色主导产业链。聚焦八大万亿产业、战略性新兴产业和未来产业，确立 2-3 个飞地园区主导产业，大力推进互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合，集中力量引进上下游关联产业，积极引导大平台、大项目、大企业在园区布点落户。做好协作发展大文章。发达地区发挥产业成熟、技术领先、信息互通、资金汇聚、管理先进的优势，协助“飞出地”培育良好的营商环境。

多点布局“科创飞地”，打造山区高质量发展新样板。建成项目孵化的摇篮。推动 26 县结合自身产业导向，在杭州、宁波等发达地区设立若干“科创飞地”，瞄准本地主导产业链缺失的关键环节“补链”“强链”，有针对性地引进先进装备制造、新能源新材料、生物医药、农产品精深加工等项目和企业，形成总部、孵化、研发在大都市，产业基地、仓储物流在浙西南山区的产业合作新格局。搭建要素集聚的桥梁。政府、企业、社会综合施策，搭建信息、技术、资金、人才等要素资源向加快发展地区转移转化的桥梁，出台更加有力的人才招引和创业扶持政策，吸引重量级企业和关键领军人才落户，力争到 2022 年孵化项目到“飞出地”产业化率达 50%以上。发展双向互动的飞地。依托“科创飞地”的合作优势，鼓励“飞入地”开发区（园区）到“飞出地”建设“区中园”“园中园”飞地。

构建机制

加快出台浙江关于深化山海协作“飞地园区”建设的实施意见，重点构建促进浙江山海协作“飞地经济”发展的四重机制，确保“飞地园区”合作机制更加完善、政策扶持更加精准、合作内涵和绩效全面提升。

构建合作推进机制。加强统筹协调。建立全省“飞地园区”建设协调推进机制，加强省级部门在园区选址、基础配套、财政保障、科技研发、人才和信贷政策等制度设计，明确 26 县和结对经济强县责任和义务。强化督查考核。将结对经济强县参与“飞地园区”建设情况纳入省对有关市、县（市、区）督查激励事项重要指标，加强宣传报道和舆论监督，加大信用建设力度，及时总结推广典型经验。高标准规划设计。“生态补偿飞地”和“科创飞地”原则上依托现有各类开发区（园区）建设，根据“飞入地”开发区（园区）已有的业态规划和布局，研究形成“飞地园区”总体规划，避免低水平重复建设。结对经济强县在制定产业发展、乡村振兴等规划时，优先选取基础好、有前景的各类园区、开发区、特色小镇等开展“消薄飞地”建设。

构建协同发展机制。推行基础设施共建。“飞地园区”的主干道路及绿化亮化、通讯和信息网络、给排水及污水处理等公共基础设施由“飞入地”开发区（园区）管委会或双方协商投资建设。创新运营管理模式。规范“飞地园区”规划建设、运营和税收管理等事项。成立管委会和开发公司，鼓励采取政府和社会资本合作（PPP）等模式，吸引社会资本参与园区开发和运营管理，允许合作方以资金、技术成果、品牌、管理等多种形式参与合作。明确审批监管职责。“飞地园区”管委会按照规划、能耗、环保、技术和安全标准等要求，依法依规对入园项目进行审批、备案和监管。质监、国土、规划、建设、公安等除税收管理以外的其他行政职能，按照“最多跑一次”改革要求，简化“飞地园区”项目审批流程。

构建利益共享机制。实行收益分成共享。合作双方协商确定“飞地园区”收益分成比例，报省财政、税务部门备案。“飞地园区”形成的地方级税收，省财政不参与分享，由“飞出地”与“飞入地”协商确定具体分成。政府主管部门分类制订收益分成指导性标准，供合作双方参照使用。“消薄飞地”须实行收益保底。享受同城同等待遇。“飞入地”政府应当完善“飞地园区”公共服务和保障，给予“飞地园区”入驻企业和人才同城同待遇，在项目、金融、人才等方面享受同等优惠政策，在医疗、教育、卫生、社保等方面享受基本公共服务，通过“信息跑路”打破地域限制，促进跨区域服务共享。调整统计核算模式。允许合作方综合考虑权责关系和出资比例对重点经济指标的统计进行协商分配，将结对经济强县参与“飞地园区”建设情况纳入省对有关市、县（市、区）督查激励事项重要指标。

构建政策保障机制。建立财政专项资金。根据“飞地园区”总量规模，继续在省山区经济发展专项资金中安排一定比例资金，设立省级专项基金支持山海协作“飞地园区”建设。合理保障用地需求。省里每年安排的26县考核奖励用地计划指标3000亩，可根据“飞地园区”共建实际用地需要予以统筹安排使用。鼓励26县加大存量建设用地盘活力度，允许山海协作对口县（市、区）之间城乡建设用地增减挂钩节余指标在省级公开竞价交易平台之外协商确定交易价格，促进双方资金与资源合理流动，实现优势互补。“飞地园区”内符合条件的重大项目优先纳入省重大产业项目库，按规定优先给予用地指标奖励。创新金融等支持政策。鼓励金融机构加大对“飞地园区”基础设施建设和重大产业项目的融资支持力度。“飞地园区”在人才社保、异地纳税、子女入学、产业扶持、科技研发等方面出台实质性鼓励政策。积极招引优秀浙商、民营企业参与建设运营，支持之江实验室、省级创新研究院等参与“飞地园区”建设。