

关注“飞地经济”(上)

打造新空间 改出新观念 焕发新活力 “飞地经济”，跨域联姻收获多重幸福

本报记者 董翰博 孔爱群

提要 没有区位优势、产业基础，后发地区特别是偏远乡村如何补齐短板、集聚要素？城乡协调、区域协调又该怎样破题？这是各级党委、政府决策者极为关注的问题之一。

“飞地经济”，作为连接不同发展水平地区、推动区域经济再平衡的一个创新性举措，作为繁荣壮大乡镇经济、加快发展县域经济的一条重要路径，已经被摆在各地干部的案头。

涉及多方，如何协同推进，良性互动？

考验智慧，体现担当，展示胸怀。

走进辽西北，我们看到了当地发展“飞地经济”的火热实践，的确可为一些地区提供有益借鉴。

引子

初春，朝阳市喀喇沁左翼蒙古族自治县，喀左经济开发区。

朝阳通美晶体科技有限公司（以下简称“通美晶体”）生产车间内，工人正在密封碳化硅晶体反应器，火花闪耀。

这家公司的前身是北京通美晶体科技有限公司，主要从事半导体材料的生产制造，是世界第一大磷化铟、世界第二大镉、世界第三大砷化镓生产厂家。按照规划，这个总投资5亿元的项目达产后可实现年销售收入6亿元，税收8000万元。

可这个项目的最初牵手者，却并非喀左经济开发区。项目车间负责人胡成斌说，他们有两个“娘家”。一个是大山深处的喀左县尤杖子乡，开发空间小，交通不便，位置偏僻；另一个是现在的落地地——喀左经济开发区，承载能力强、产业集聚度高、政策优惠足。

尽管不占要素优势，但尤杖子乡却是最早捕捉到机会的一方。当得知通美晶体正在寻求异地搬迁的消息后，当地先后4次前往北京与企业洽谈，最终促成项目落户朝阳。

项目体量太大，尤杖子乡根本“装不下”。“飞地经济”提供了一种可能。咋“飞”？

简言之，即甲地的经济形态放在行政隶属于乙地的工业园区当中，通过建立科学的利益分配机制，实现互利共赢的经济发展模式。

一双“无形的手”将两个“娘家”的手紧紧地握在一起，有效地调动起合作双方的积极性。

现在，“飞地经济”正在成为朝阳激发乡镇发展活力的强大引擎。

记者了解到，正是看到了“飞地经济”对破解地方发展瓶颈的巨大成效，我省正打破行政区划界限，支持市县和区域之间联合共建“飞地经济”园区，同时以此模式鼓励外省产业向辽宁梯度转移，从而为吸引投资和搞活县域经济找到有力抓手。现在，全省已落地项目509个，总投资约700亿元。

一场园区经济和乡镇产业的双赢之战正在打响。

乡镇发展工业受限 园区入驻项目不足
一场变革解开两个“扣”

打开辽宁版图，朝阳市的形状像一只蝴蝶。

“蝴蝶”振翅欲飞，阻力却不小。一些乡镇受土地、环境等要素制约难以发展工业，而一些园区又面临入驻项目不足、利用率不高的问题。”朝阳市委常委、常务副市长曲福从道出了当地经济之困。

现实困境倒逼出破解之道，朝阳开始探索“飞地经济”发展模式。福建永泰模式是“飞地经济”发展进程中的经典之作。

永泰，福州山区农业县。2001年，福州市提出，永泰县境内各乡镇引来的项目都须安排在马洋工业集中区。落地的新项目，引进投资地与项目落地地方实行7:3分成。

这种模式探寻了县域经济发展新思路，是一种打造区域经济利益共同体的大胆尝试。

朝阳的“飞地经济”模式与之类似。不过，随着我省“突破辽西北”区域发展战略的稳步推进，新时代赋予了“朝阳模式”新内涵。

“我们将县乡财政管理体制改革与发展乡镇‘飞地经济’协同推进。”曲福从说，这是朝阳乡村振兴的关键一招儿，也是当地脱贫攻坚的重要支撑。

协同发展，目的是发展，难点在协同。

为了更好地协调各方力量，朝阳完善了县(市)区、开发区、乡镇多方联动和高效对接机制，分工清晰明确。

在朝阳，每个县(市)区至少都有一个开发区。各县(市)区党委、政府主要负责安排乡镇与开发区的力量，统筹乡镇与开发区的资源，确保乡镇与开发区形成合力；开发区在集中精力抓招商的同时，负责抓园区基础设施建设，最大限度简化审批手续，为“飞地项目”落地建设搞好服务；乡镇主要负责招商引资，全市176个乡镇场街组建了176个专业招商小分队，全力洽谈引进符合县(市)区、开发区产业规划的项目。

分配机制是协调过程中的重中之重。吉林大学行政学院教授麻宝

斌认为，如果合作双方之间缺乏较为稳定的利益分配机制，“飞地经济”很难顺利“腾飞”。

朝阳市创新财政收入分配政策，史无前例地提出：对乡镇场街招商引资入园的项目，建设期内税收全部分配给引进项目的乡镇场街；对招商项目投产后各项税收，自形成税收之日起，前10年全部分配给引进项目的乡镇场街，10年后乡镇场街与项目所在园区按5:5比例分配。

朝阳市工信局副局长曹亮将这种分配机制比喻为“亲兄弟，明算账”。

“利益分配好了，不仅谁都不吃亏，还能实现多方共赢。”曹亮说。

乡镇有“人脉”，园区有要素，分配机制的“魔法”在三燕大地施展。

尤杖子乡引进两个项目，竣工达产后，实现税收9650万元，按照相关政策税收分成2992万元，该乡2017年财政收入287万元，税收分成使乡财政收入增长10.42倍。

扩至朝阳，2018年，全市139个乡镇、农场和涉农街道一般公共预算收入同比增长37.4%，高于全市平均增速15.7个百分点。其中，凌源市22个乡镇一般公共预算收入完成1.8亿元，同比增幅达80.8%。

如今，这只“蝴蝶”找到了向上的升力、前进的动力。

与朝阳改革遥相呼应，“飞地经济”同样为铁岭相对落后地区提供了难得的发展机遇。

优力安机电设备和天宇胶业项目是铁岭市铁岭县官屯镇引进的两个“飞地项目”，虽未落户本镇，但两个项目每年为该镇带来80万元的税收分成。这对一个交通不便、生态保护任务繁重的山区乡镇来说显得弥足珍贵。

他还是那片地，人还是那群人，释放活力，就会有蓬勃的发展动力；调动各方，就能汇聚起磅礴的发展合力。

互利共赢的发展模式让辽西北最底层的“发动机”被激活，每一寸土地都有了定位和目标，涌动着发展的冲动。



三峰木业的工人细心地进行修板作业。

产业更集聚 资源更集约
城乡发挥各自优势同下一盘棋”

铁岭市铁岭县白旗寨乡曾面临保生态与求发展的“两难”境地：地处山区，又是凡河源头，凡河新区备用水源地，省级自然保护区，环境容量的“红线”不能突破。发展产业，却没有工业用地指标，招商引资难度巨大。

怎么办？跳出行政区域约束，异地发展工业经济。在铁岭县举全县之力向沈铁工业走廊先导区摆放项目的有力引导下，多年来，白旗寨乡累计引进“飞地项目”9个，其中亿元以上项目3个。

“每年能够直接增加乡本级财政收入近100万元。”乡党委书记赵云峰说。更令当地欣喜的是，通过“以商招商”，“飞地项目”也盘活本地资源，反哺了当地产业。

看中了当地的自然环境，感受到贴心服务的营商环境，一批“飞地企业”重新打量起白旗寨乡的投资价值——

辽宁华宝建材科技有限公司在当地发展乡村旅游产业，并准备发展山泉稻种植；辽宁奇跃汽车零部件有限公司积极协助推介北京某医院来当地洽谈大健康产业；沈阳元邦电力有限公司负责人在该乡投资生态养老和旅游项目……

在白旗寨乡，“飞地”改变了生态脆弱县的传统发展版图，从绿水青山中提取出“生态红利”，“飞地招商”与本土资源的良性循环和互动模式已经初步形成。

短板逐渐补齐，优势渐次显现。“飞地经济”不仅带动了乡镇财政收入大幅增长，更实现了资源空间优化配置过程。不以牺牲生态环境为代价，资源共享，乡村产业靠“飞地项目”激发出发展新动能。

在朝阳，“飞地经济”移植而来的产业已渐成规模。

朝阳市喀左经济开发区，博宇(朝阳)半导体科技有限公司生产车间内的热解氮化硼材料及制品正在源源不断地出口欧洲以及美国、日本、韩国、新加坡等国家和地区。

“在这个领域，公司产能规模第一，市场份额位居前三。”副总经理王林说，这家从北京迁移而来的公司在朝阳的项目总投资达1.5亿元，达产后预计可实现年销售收入1.4亿元，税收1650万元，解决劳动力就业100人。

是什么吸引他们将决胜未来的筹码放在朝阳？

是什么吸引了新技术、新业态远道而来？

答案在1公里外的通美晶体。

尤杖子乡在引进通美晶体后，招商引资并未止步。县、乡两级政府紧紧抓住通美晶体在北京地区影响大、“商脉”广的优势，大力开展“以商招商”。最终，作为通美晶体的上游企业，循着他们挥师北上的脚步，同样有着京津冀产业转移需求的博宇也将项目锁定在朝阳。“当地诚挚的招商热情和‘马上就办’的工作作风，也是促使我们最终落地于此的重要因素。”王林说。

很快，金美镓业、锦化镓、高纯砷等一批围绕通美晶体产业链条的高新技术企业入驻喀左经济开发区。

如今，喀左经济开发区内已经形成以通美晶体为龙头的高新技术半导体新材料产业园，一座座高标准厂房拔地而起，一股加快发展的火热气息扑面而来。

“通过腾笼换鸟，推动转型升级，换来的是传统产业的强大、战略性新兴产业鱼贯而入，实现了经济总量的壮大，更取得了发展质量的提升。”在喀左县经信局局长马海权看来，“飞地经济”对于产业升级有着巨大影响。

基础不同，路径不同，但各地在“飞地经济”上的鲜活实践均表明：大力发展“飞地经济”，不仅有效推进了产业向园区集中，资源集约节约，更让乡镇发展找到了突破口和切入点，切实解决了乡镇有资源无产业、有项目无土地、有期盼无干劲儿的问题，实现了县域经济、园区建设和乡村振兴的有机融合、相互促进。

学到了经验 打开了视野 解放了思想
乡镇干部渐成发展经济“内行”

升级的远不止产业。如今，朝阳凌源市万元店镇党委书记王树军平日里看得最多的书是金融类的。“承兑汇票、票据资金池……”作为一名乡镇基层干部，说起看似“高大上”的金融术语，王树军全都“门儿清”。

“商业谈判时，人家说的都是这些，没人给你解释。你听不懂，咋招商，更别提谈条件了。”王树军说，他是被“走出去”招商逼出来的。

招商知识繁杂庞杂，不学习不行。“不学习，你就不知道自己的优势在哪儿，对方的需求在哪儿。”凌源市外经贸局局长徐立新深有感触。

重点围绕凌源经济开发区的主导产业、空间布局、发展规划，瞄准“长三角”经济辐射趋向和京津冀产业转移需求，万元店镇聘请专业人士集中对全镇招商人员进行业务知识培训，重点对招商引资优惠政策、产业定位、引资方向、洽谈技巧等内容进行全面学习，并积极组织招商队伍分区域、分产业外出招商引资。

“王树军们”的“充电”换来了丰厚的回报。眼下，浙江物产物流投资有限公司、浙江传化集团有限公司等共同合作投资建设的致远金融物流港项目已入驻凌源经济开发区，将建设集商贸、金融、仓储为一体的大型物流、信息流、资金流的综合集聚区，建成后预计可实现年销售收入1.2亿元，带动就业3000余人。

不仅是王树军，越来越多的乡镇干部在发展倒逼、舆论倒逼、考核倒逼中不断增强解放思想、更新观念的紧迫感和责任感，自身素质持续提升。

这是“飞地经济”发展带来的更深层次变化，这不仅是行政区划的跨越，产业的升级、体制机制的革新，更是一次思想观念的扭转。

思想的解放，反映在作风的转变。更多的企业正在感受到“飞地经济”带来的制度红利。

铁岭市铁岭县台湾工业园内，每天有6000平方米的木门从辽宁三峰木业有限公司的智能制造生产线上被运往全国各地。

作为铁岭县大甸子镇英树沟村“飞”出去的项目，三峰木业的行政经理岳启民对于整个过程中当地干部们表现出的务实态度印象深刻，“对于企业而言，时间就是效益。在项目筹建过程中，各级领导对立项、拿地、厂房建设等进行全程跟进，从签约到开工建设仅55天，为企业当年建设、当年主体完工赢得了宝贵的时间。”

今年伊始，三峰木业相继签约小米、方太、喜临门等国内企业，加速企业智能化发展道路。企业加快发展步伐，这与当地积极营造的良好招商氛围、持续优化的营商环境密不可分。

学到了经验，看到了差距，打开了视野，抓招商、抓项目、抓服务的主动性大大增强，变“要我招商”为“我要招商”，变“坐等上门”为“主动服务”，省内广大乡镇干部主动帮助企业解决问题，全力培育壮大乡镇经济，推动全域营商环境的进一步优化，使“飞地经济”发展进入新理念与新动力互促共生的良性循环。

实际上，“飞地经济”正是“要素自由流动”“区域协调发展”等经济理论的一种尝试形式。

区域协调发展的能力背后，实质上是一场政府自身职能的根本变革。我们期待，省内各市以更加开放的胸襟和改革精神，共建“飞地经济”，共享发展成果。

本文照片由本报记者董翰博摄

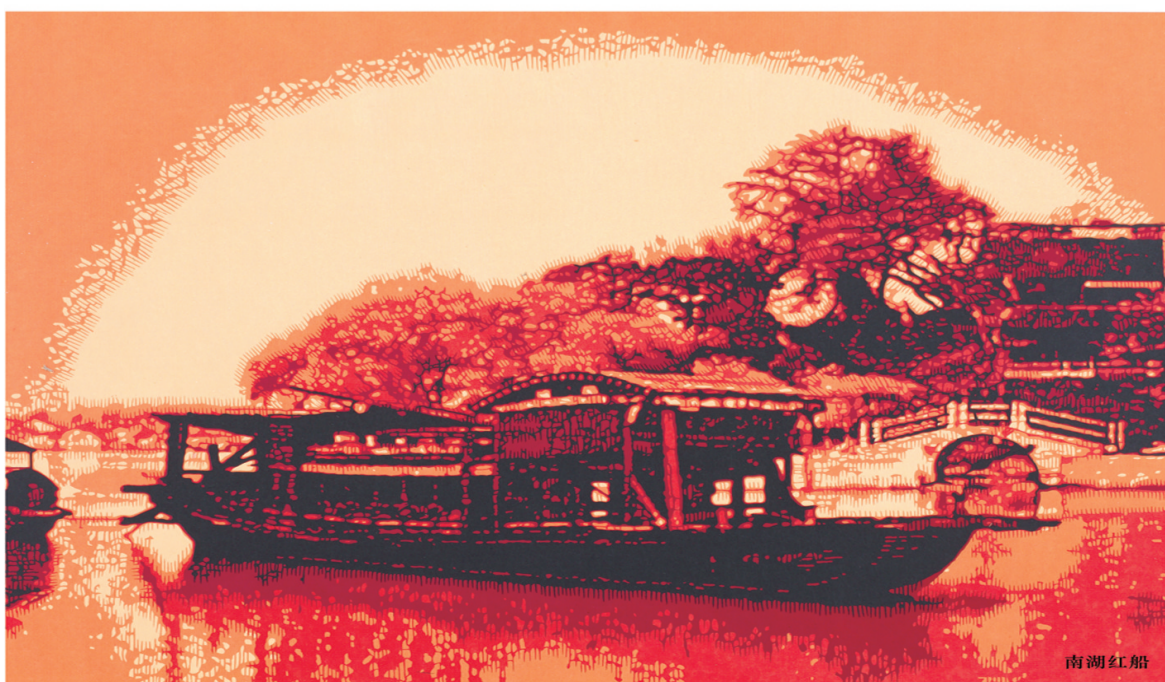
“讲文明树新风”公益广告

中国精神 中国形象 中国文化 中国表达

圆梦启航

你双桨摇动的那一刻，
就注定了伟大与辉煌！
走过百年风雨，
共产党人旗帜高扬。
噢，红船
中国梦，启航！

铁林



南湖红船

中国网络电视台制 山西广灵 王增荣剪纸