

赤峰市“飞地经济”发展模式选择与对策探析

王宗美

摘要：发展“飞地经济”，是内蒙古赤峰市在新形势下全面振兴工业，促进工业集约化、产业集群化发展的重大举措。本文通过对赤峰市域内工业园区进行实地调研，就加强基础设施建设、优化招商模式、完善产业体系、优化营商环境以及建立合理的利益共享机制几个方面提出了探索性对策建议，希望能够对赤峰市发展“飞地经济”具有一定的借鉴意义。

关键词：飞地经济 工业园区 发展模式 产业体系 利益共享机制

“飞地经济”是近年来在区域经济发展过程中形成的一种打破行政边界和原有体制，为了促进生产要素高效利用、优化资源配置、实现利益共享、共赢互利和协同发展而进行跨区域资源产业转移的经济开发模式。其特点就是在不改变行政区划归属的情况下，通过产业承接、合作共赢的方式实现经济要素从飞出地转移到飞入地。它不仅会为发达地区寻找产业承接地提供拓展空间，也可解决各级政府为了政绩相互竞争，低价招商引资上项目，占用土地重复建设工业园区等问题；同时，还能为欠发达地区解决人力资本、技术匮乏提供新的援助模式。

赤峰要实现跨越崛起，离不开工业的全面振兴。着力建设赤峰东部工业经济走廊，是赤峰工业重新起航的重要举措，是赤峰市委、市政府坚定不移推进工业强市战略的一项重大战略部署。而发展“飞地经济”，充分利用有色金属、矿产资源丰富、煤磷化工产业基础和相对低廉的土地优势，承

接经济发达地区的产业转移，引进高新技术产业，完善产业链条，促进区域经济的高质量发展则是让赤峰市东部工业经济重获活力的伟大尝试，对于实现赤峰市跨越式崛起具有重要意义。

一、赤峰市工业园区发展“飞地经济”的实施条件

目前，赤峰市现已形成了以资源加工型产业为主产业、以有色金属加工、医药、化工为支柱产业、以现代服务业和现代物流为辅助产业的产业格局。作为赤峰东部工业经济走廊主要载体的赤峰高新技术产业开发区，主要包含了赤峰经济开发区、红山高新技术产业园、元宝山工业园、松山安庆工业园和马林有色金属产业园，基本具备了发展“飞地经济”的实施条件。

（一）园区基础设施已经具备产业承接条件

赤峰市工业园区截至目前均已经具备企业入驻园区“七通一平”的基本条件，实现集中供水、集中

供热；基础设施建设已经比较完备，在园区内建有供水厂、污水处理厂、变电所和热力站，可以保障园区内企业生产生活的基本需求。

（二）园区已初具规模，具有较明确的产业定位和发展理念

截至2017年底，在元宝山工业园区注册工业企业已达44家。元宝山工业园的产业功能目前定位为重点发展磷煤化工、生物化工和精细化工，努力打造自治区级的现代化工产业基地、蒙东磷煤化工合作示范区和赤峰市精细化工产业聚集区。松山安庆工业园区落户企业38家，松山安庆工业园前期建设比较缓慢，到2016年才有较大的发展。

松山安庆工业园区主要承载食品轻工、装备制造和新型建材、生物科技产业。目前园区建设和招商引资与规划定位有一定的差异，根据自身周边农产品优势及市场发展需求，明确轻工食品产业作为园区的主导产业之一。

（三）区域重大交通基础设施建设逐步健全，为发展“飞地经

基金项目：2018年赤峰市社会科学联合会科研课题资助项目《赤峰市“飞地经济”发展模式选择与对策解析》。

济”提供便利条件

京沈客运专线至赤峰联络线的建成,设计时速200公里/小时以上,届时赤峰至北京实际运行时间不超过2小时,赤峰与京津冀和辽中南地区的经济联系将大幅加强。叶赤铁路扩能改造、赤峰到绥中铁路线建设,将强化赤峰在蒙东-沿海能源运输通道上的枢纽地位,对于赤峰发展能源化工产业具有重要意义。赤峰至天津、赤峰经承德至北京铁路的建设,将进一步加强赤峰作为关内与东北地区联系通道上交通枢纽的地位。赤峰-承德、赤峰-朝阳高速公路相继建成,赤峰将全面融入环渤海经济圈的高速交通网络,使赤峰与京津冀地区、辽中南地区和辽宁沿海的人流、物流联系显著增强。

二、“飞地经济”的基本发展模式

(一)根据经济运作方式划分的“飞地经济”的发展模式

1.项目合作模式:以高新技术、新产品和产业转移为纽带,飞出地提供技术帮扶、项目建设和营运,与飞入地开展园区的合作共建。

2.园中园模式:在园区内划出一部分空地,与飞入企业就发展方向、投资规模、完成期限和权利义务等达成书面法律协议。把规划地交由飞入方,要求其在在不违背园区发展大方向 and 环境保护的前提下,自主进行规划编制以及后期的招商引资和日常经营管理。

3.贸易合作模式:以订单为媒介,共建厂房,由飞出地企业提供技术支持和生产设备,飞入地提供土地和基本的公共服务设施。

4.交流合作模式:与周边园区结为友好合作园区,互相设立访问代表,实时进行资源信息的共享。园区之间不定期地进行项目的推介和对接。

(二)根据行政区域界限划分的“飞地经济”的发展模式

1.市域内“飞地经济”模式:市级政府部门整体规划,打破各旗县间的行政区划,进行产业转移和整合,共同促进区域经济的发展。

2.市域外“飞地经济”模式:扩大开放主动承接产业链整体转移和关联产业协同转移。

三、赤峰市发展“飞地经济”对策建议

(一)加强基础设施建设,为发展“飞地经济”提供基础保障

目前赤峰市工业园区虽然已基本实现“七通一平”的产业承接基础条件,但是园区在与高速路连通方面仍有欠缺。如松山安庆工业园区与高速路口还未连通。全面建设高速路的全网覆盖以及工业园区的连接畅通,势在必行。

应力促2020年赤峰到北京高铁的全线开通,打入北京两小时经济圈,为承接北京非首都功能转移做好新一轮准备。同时,要加强高速网络信息平台建设,包括电子商贸服务平台,促进“互联网+”与工业的深度融合;加快智能化生活信息平台建设,实现信息的实

时互动和共享。

(二)转变发展思维,优化招商模式

赤峰市依靠环境承载能力高作为招商优惠条件的时代已经结束。在生态环境硬约束增强的背景下,发展区域经济固然重要,但严守环保底线、严格遵循环保准则、构建园区发展与环境保护相协调的发展机制,才是经济可持续发展的关键。必须将发展思维从资源招商转变为产业招商。一是要在招商引资和产业承接中,积极推进新兴产业、高新技术产业和环保产业的合作落地,诸如生物医药、新能源、文化创意以及环保等相关新兴产业;二是要依靠赤峰优势传统产业,如有色冶金、煤化工的产业链延伸承接高关联度、高附加值产业,对于飞出地想要剥离的低端初级的重污染企业要严守原则底线;三是根据水资源承载能力合理布局,以水定产。赤峰工业园区传统的资源型产业多耗水严重,已经引进入驻的企业也由于水资源匮乏,没有用水权,而面临着无法投入生产的问题,因此要严格控制高耗水型产业的发展。

(三)发挥传统产业优势,完善产业体系

“飞地经济”的两大特点就是产业关联和资源优势互补。因此,赤峰市要将产业承接定位于与自身优势产业有关联度的、具有超前先进技术的飞出地产业上。工业园区必须深度挖掘自己的特色优势,发展模式要从最初的原材料开采和初加工产品转变思维方式,向最终消费品方面转变,引进具有关

联度的产业，延伸传统优势产业链条。如元宝山工业园区目前主导产业是煤化工和生物化工，应着力引进能够对产品下游进行精加工、深加工的高新技术企业，以及对副产品进行延伸加工的产业，加强副产品和废弃物的综合利用，发展循环经济。依托已经入驻的煤化工龙头企业，以主产品下游延伸，副产品综合利用，配套服务为方向，科学筛选和引进项目，形成耦合发展的煤化工产业集群。松山安庆工业园区发展相对缓慢，目前明确轻工食品产业作为园区的主导产业之一，应立足于地区特色，立足于松山区拥有丰富的农产品的优势，引进粮食、马铃薯、禽畜肉类和野果的深加工项目，着力完善食品轻工业产业链条，注重产业链条的延伸和高端产品的研发。

（四）优化营商环境，完善公平竞争机制

发展“飞地经济”，行政归属不同本就是其根本前提，这就导致了较高的制度成本。尤其在项目审批、选址和建设过程中的时间成本、人力成本以及资金成本都比较高。比如，中粮集团的中粮生化赤峰 60 万吨 / 年燃料乙醇项目入驻赤峰市松山区安庆工业园区，在 2018 年初就已经上报国家发改委，至今仍未有实质性进展。土地审批、征收等程序都需要时间。同时“寻租”行为也大大降低了市场竞争的公平性，赤峰市的营商环境的确仍然存在很多令人诟病的地方。因此，赤峰市发展“飞地经济”，要强力改善营商环境，持续推进“放改服”改革，

以简政放权、放管结合、优化服务来促进招商引资。营造高效、“亲商”的政务软环境，构建“一站式”的行政服务平台，精简项目审批流程、提高审效率、降低服务收费。提升信息化水平，推进审批事项网上办理，最大限度地节约等待时间。同时，要规范市场规则，还市场一个清净公平的竞争环境。

（五）建立合理的利益共享机制，促进市域内产业集聚发展

赤峰全市 14 个市级以上的工业园区。目前，各产业园均存在产业结构趋同、产业集群度不高，无法形成完整的产业链条等问题。各园区间相互比拼竞争，争资源、抢招商，缺乏沟通合作机制，无法形成规模化优势。因此需要建立合理的利益共享机制，促进产业的集聚发展。一是要建立明确的利益分享机制。由赤峰市政府牵头，与赤峰市各旗县区政府达成一致协议，明确税收的分享比例、基础设施建设财政支出的分担比例，以及公共服务职能提供的具体分工，从而打消飞出地政府对商业资源外流的顾虑，为产业的集约发展提供平台，优化各旗县区的生产要素配置。二是要共建“飞地经济”组织机构。目前一般由工业园区管委会承担这项职责，“飞入地”与“飞出地”相关部门应该派驻人员参与到部门工作中，有利于合作的顺利开展和形成监督机制。三是要因地制宜，共建“飞地”园区。比如，赤峰市第一个着陆的市域内“飞地经济”项目，是原来位于喀旗锦山工业园区的赤峰云铜 40 万吨铜冶炼项目，于 2016

年 11 月飞入赤峰工业重镇元宝山区马林有色金属产业园。位于红山区的赤峰金剑 40 万吨铜冶炼项目正在建设中，也即将飞入马林有色金属产业园。建立马林有色金属产业园，一方面是考虑了元宝山区的工业基础，另一方面是为了保护喀旗的一片绿水青山。促进产业的集约化规模化发展亟需市级政府部门整体规划，打破各旗县间的行政区划，根据各园区自身经济优势和发展特点，以平等协商、互惠互利、共同发展为原则，进行产业转移和整合，共同促进区域经济的发展。■

参考文献：

- [1] 查婷俊, 刘志彪. “飞地经济”的江苏实践 [J]. 环境经济, 2017, (16).
- [2] 崔玉波, 张国发. 大庆市飞地经济发展探讨 [J]. 大庆社会科学, 2017, (1).
- [3] 孙浩进, 王昊天. 发展“飞地经济”承接产业转移的路径探析 [J]. 牡丹江师范学院学报 (哲社版), 2018, (2).
- [4] 李琳, 刘莹, 黄跃. 湖南“飞地经济”发展模式选择与对策探析 [J]. 湖南社会科学, 2017, (6).
- [5] 冯云廷. 飞地经济模式及其互利共赢机制研究 [J]. 财经问题研究, 2013, (7).
- [6] 郭珉媛. 环渤海区域“飞地经济”合作的进展、问题与解决思路 [J]. 前沿, 2013, (7).

（作者单位：中共赤峰市委党校）

责任编辑：康伟