

doi: 10.13990/j.issn1001-3679.2017.05.031

苏皖两省飞地园区建设经验 对江西的启示与建议

朱绍勇¹ 夏凡²

(1. 江西财经大学 330013 南昌; 2. 厦门大学化学化工学院 361005 福建 厦门)

摘要: 飞地园区是基于增长极理论和区域比较优势论,通过园区对园区的资源互通、优势互补、产业转移和合作机制设计,把“飞出地”的资金和项目投放至行政上互不隶属的“飞入地”园区,实现园区间管理与项目的复合承接,从而打破发达地区与欠发达地区的行政区划限制。目前,江苏、安徽两省的飞地经济已探索出“政府间合作共建园”和“政企合作共建园”2种模式,江西在资源禀赋、交通区位、主导产业等方面与江苏、安徽有相似之处。通过分析江苏、安徽的飞地园区模式,得出对江西发展飞地经济的5大启示,进而提出助推江西飞地园区建设的3条对策建议。

关键词: 苏皖飞地园区; 江西; 启示; 建议

中图分类号: F127

文献标识码: A

文章编号: 1001-3679(2017)05-810-04

The Enlightenment and Suggestion of Jiangsu and Anhui's Construction Experience of Enclave Area on Jiangxi

ZHU Shaoyong¹, XIA Fan²

(1. Jiangxi University of Finance and Economics 330013, Nanchang, PRC;

2. Xiamen University, School of Chemistry and Chemical Engineering 361005, Xiamen, Fujian, PRC)

Abstract: Based on the theory of growth pole and regional comparative advantage, enclave area is the industrial parks which by means of the resource interoperability, advantage complementarity, industrial transfer and cooperation mechanism design, drive “flying out” parks’ funds and projects to “Flying into” parks which is administrative non-subordinate, to achieve the management and projects co-construction and sharing between industrial parks, thus breaking administrative division restrictions between developed areas and underdeveloped areas. At present, Jiangsu and Anhui provinces has explored two enclave models named “government cooperation between the parks” and “government and enterprises build parks”. Jiangxi has several similarities with Jiangsu and Anhui, such as the resource endowment, traffic location, leading industries and so on. Through analyzing Jiangsu and Anhui enclave models, we found five enlightenments from their enclave models, and then we put forward three suggestions to promote the construction of Jiangxi enclave area.

Key words: Jiangsu and Anhui enclave area; Jiangxi; enlightenment; suggestion

收稿日期: 2017-08-06; 修订日期: 2017-09-11

作者简介: 朱绍勇(1988-),男,金融学博士研究生,中级经济师,研究方向:区域经济发展。

基金项目:江西省2017年度研究生创新专项资金项目“投资区域因素对风险投资绩效的影响研究”(YC2017)。

近年来,在江西省委、省政府的大力推动下,江西飞地经济加快发展,涌现了修水九江工业园、吉安深圳产业园、赣湘开放合作试验区湘东老关园区等一批飞地园区。但总体来看,飞地园区建设仍然存在区域联动发展不足、政府间共建管理模式不灵活、招商合作层次不高等问题。借鉴苏皖两省发展飞地经济,推进异地合作共建的经验做法,对江西落实区域发展战略,加快承接沿海地区产业转移,推动区域协调发展等,具有重要意义。

1 苏皖飞地园区建设的基本模式

近年来,江苏、安徽等省积极探索发展飞地经济的新模式,大力推进异地合作共建产业园区,推动了两地的互利共赢,探索出一条区域协调发展的新路子。从实践经验来看,苏皖两省的飞地园区主要有政府间合作共建园和政企合作共建园2种模式。

1.1 政府间合作共建园模式

根据推动主体和目的的不同,苏皖两省政府间合作共建园又可分为全省统一部署的区域协调型飞地园区和地方政府自发的强弱互补型飞地园区2种类型。

1.1.1 全省统一部署的区域协调型飞地园区

该类飞地园区主要围绕解决区域发展不平衡问题,由省委省政府推动省内相对发达地区和省内相对落后地区共建,并辅以全方位的政策支持和考核。2005年,江苏为加快苏北振兴,着手推动了苏南5市与苏北5市相互结对、合作共建产业园区。2012年,安徽为支持皖北加快发展,着手推动了皖江城市带相对发达市与皖北地区错位发展、合作共建现代产业园。有关情况详见表1。

表1 全省统一部署的区域协调型飞地园区情况表

类型	建设管理		利益分享
	飞出地	飞入地	
江苏南北共建园	负责规划、招商引资、投资开发和经营管理等。	在本地设立的省级以上开发区中,划出一定面积的土地用于建设园区,并负责拆迁安置、基础设施配套、社会管理等。	对税收和规费地方分成部分,按商定比例分成。
安徽南北共建园	出钱、出项目	供地	-

1.1.2 地方政府自发的强弱互补型飞地园区

该类飞地园区通常是地方政府围绕破解当地发展中的资金、技术、管理等方面的难题,自发与相对发达地区合作共建飞地园区。如江苏盐城与上海杨浦两地在盐城市大丰合作共建的上海杨浦大丰工业园;江苏南通经济技术开发区和苏州工业园共建的苏通科技产业园;安徽在皖江示范区内大力推进的与发达省份合作共建飞地园区。有关情况详见表2。

值得关注的是,在地方自发的强弱互补型飞地园区的建设过程中,一些地方探索由国资或引入民间资本成立园区投资开发公司负责园区建设与运营。如苏通科技产业园开发公司由中新苏州工业园区开发股份有限公司、南通经济技术开发区有限公司和江苏农垦集团有限公司合资成立;安徽郎溪(中国)经都产业园由安徽郎溪县和浙江海宁经编产业园合作建设,吸收了民营企业——浙江鸿翔控股集团参与,注册成立园区投资开发公司,具体负责园区规划设计、土地平整、技术研发、基础设施建设及招商引资等工作。

表2 地方自发的强弱互补型飞地园区典型案例情况表

园区	建设管理		利益分享
	飞出地	飞入地	
盐城市上海杨浦大丰工业园	前期出资9000万元;派员出任管委会主任(同时为大丰市副市长)。	前期出资1000万元;派员参与园区管会。	前10年不分成,省、市两级政府所得税收全额返还工业园;10年后,上海杨浦区、大丰市和园区按2:4:4比例分成。
江苏苏通科技产业园	由合资股份公司管理。		收益按照双方股本比例分成。
安徽皖江承接产业转移示范园	组织开发建设与管理。	将“净地”交给苏浙沪政府;安排10亿元以上专项资金用于支持示范区发展。	利益分享实行一园一策;连续6年将飞地园区的新增增值税和所得税的市、县留成部分全额补贴给园区 ^[1] 。
安徽郎溪(中国)经都产业园	负责动员企业参与转移。	负责供地、出台扶持政策和提供相关服务。	-

1.2 政企合作共建园模式

该类飞地园区通常由具有特色优势的地方政府引入一流园区营运商、特定行业龙头企业集团或高校控股的高新技术公司共建,并大多采用“整体规划、划地开发、企业主导、地方配合”的建设管理模式,即由地方政府划一块相当规模的地,交由企业集团整体规划、开发运营,即由企业承担传统园区管委会及其附属投资公司的开发建设和经营管理职能。“圈外”则由当地政府负责营造良好的投资环境。如江苏南通海门开发区引入复旦大学控股的复旦复华科技股份有限公司设立上海复华高新技术园^[2],依托复华公司强大的实力保障、和雄厚的资金支撑,重点发展环保科技、电子信息、生物工程、新材料等产业的教育培训和科技研发;江苏海门市政府与上海宝钢集团合作开发海宝金属工业园,重点发展钢材延伸加工、钢材加工配送和现代物流等相关项目。有关情况详见表3。

表3 政企合作共建园典型案例情况表

园区	建设管理	
	飞出地(企业)	飞入地
南通市上海复华高新技术园	产业教育培训和科技研发,着力引进与产业定位相关的国家重点实验和研究中心。	负责供地、提供相关服务。
江苏海宝金属工业园	负责综合策划、具体运营	负责供地、具体项目审批和相关配套。

2 苏皖飞地园区建设经验对江西的启示

2.1 比较优势是飞地园区建设的前提条件

在苏皖两省推动的区域协调型、强弱互补型飞地园区以及与企业合建的专业化园区的建设中,合作双方利用飞出地的产业、资金、品牌等优势,和飞入地较充裕的土地资源、较低廉的人工成本和较优良的交通条件等优势,实现了优势互补,符合产业转移规律。

2.2 高位推动是政府间共建飞地园区的重要保障

同级甚至更高一级政府机构间建立良好的合作和有效的交流机制,对于保障飞地园区的成功建设具有重要作用。安徽省在推进与发达省份合作共建园区的过程中,先后与广东省、福建省、上海市签订了产业合作协议,并出台实施了一系列

含金量较高的政策措施,有力推动了该省飞地园区发展。

2.3 互利共赢是飞地园区建设的基本准则

探索建立一套使合作共建各方互利共赢的利益共享机制^[3],最大限度地调动合作各方的积极性,是促进飞地园区建设的基本准则。苏皖两省飞地园区的成功很大程度上得益于飞出地企业和政府均获得了明确、合理的利益分享,为飞地园区建设注入了强劲动力。

2.4 市场化运作为飞地园区建设的有效途径

苏通科技产业园、安徽郎溪(中国)经都产业园采用由国资或引入民间资本成立园区投资开发公司负责园区建设与运营的模式,在打破行政区划束缚、增强园区活力方面发挥了积极作用。南通市上海复华高新技术园、江苏海宝金属工业园采用的“整体规划、划地开发、企业主导、地方配合”建设管理模式,对地方承接高档产业和推进特色产业集群具有极大的促进作用。一是划地开发,为企业集团提供广阔发展空间和自主经营权;二是整体规划,助力资源整合和特色产业培育,有助于提升园区开发层次和水平;三是政企分工协作,有助于促进政府组织、社会管理和企业资本、经营管理优势得到有效嫁接互补。

2.5 飞出地主导是飞地园区建设的科学选择

园区管理团队的经验、能力对于飞地园区建设的成效影响巨大。飞出地园区的管理经验更加丰富、理念更加先进、资金实力更加雄厚,且拥有较强的市场网络和品牌效应。如:苏州宿迁工业园区等建设速度较快的飞地园区,其主要管理人员大部分来自飞出地从事产业园区管理工作多年的专家和领导;政府间共建园合资成立的园区投资公司也多由飞出地控股主导;政企共建园也基本由企业主导具体经营工作。

3 加快江西飞地园区建设的对策建议

3.1 解放思想,拓宽飞地园区发展空间

1) 由省级政府层面适时推动南昌、九江等相对发达地区园区与赣南苏区园区共建产业园,在南昌与九江、南昌与抚州结合部,各规划建设一个较大规模的区域合作型园区,打造成为区域协调发展和区域一体化发展的示范区。

2) 加快在上饶、抚州、赣州等邻近省界区域,规划设计与发达地区共建飞地园区,搭建承接产业转移的大平台。

3) 探索与一流园区营运商共建产业园。对于国家级开发区,可探索引入以新加坡裕廊集团为代表的国际一流园区营运商合作共建专业化园区;对于具有一定基础的县域工业园区,可引入在推动县域园区转型升级方面经验丰富的华夏幸福基业股份有限公司等企业集团共同建设。

4) 探索与行业龙头企业共建产业园。对于以具有稀缺的深水岸线资源和广阔发展空间的彭泽县为代表的九江沿江地区,可引入在临港园区综合开发运营方面经验丰富的招商局集团共同建设;对于具有黄金资源优势的德兴市,可探索引入国内外知名黄金企业集团共建产业园。

5) 以江西正在大力推进的新一轮省校战略合作为契机,探索与一流高校共建产业园。

3.2 市场主导,创新飞地园区建管模式

围绕打破行政区划的束缚、激发飞地经济创造活力,江西推进飞地园区建设应顺应全面深化市场化改革的方向,大胆创新,积极探索“政府引导、企业为主、市场运作”的建管模式。

3.2.1 政企分开型园中园 该模式适用于省内相对发达地区(飞出地)与相对欠发达地区(飞入地)结对共建园区。飞入地从本区域的开发区中划出一块土地用于合作开发,由具有更先进管理经验的一方主导成立政企分开的管委会和投资公司,分别负责园区规划引导、统筹布局、产业准入、招商引资、开发建设和经营管理等工作。

3.2.2 政企分开型共管园 该模式适用于区域结合部规划建设的共建园。以共建园区为整体,双方共同派员成立管委会,并以国有投资公司为主体合资成立投资公司,分别负责园区产业准入、规划引导、统筹布局和开发建设、招商引资、经营管理等工作。

3.2.3 企业管理型托管园 该模式适用于与外省发达地区政府、园区运营商、行业龙头企业、高校(飞出地)共建园区。对于与外省发达地区共建园,由飞入地将特定区域委托给飞出地,双方以国有投资公司为主体、由飞出地控股成立或引入

飞出地大型民营集团注册成立园区投资公司,全权负责园区规划、招商引资、开发建设和经营管理等工作。对于与园区运营商、行业龙头企业、高校共建园区,则大胆采用“整体规划、划地开发、企业主导、地方配合”的建设管理模式。

3.3 高位推动,健全飞地园区体制机制

3.3.1 构建完整的政策支持体系 建议参照兄弟省市做法,研究出台一套体系化的推进全省飞地经济发展的政策文件,对不同类型的飞地分别赋予一揽子先行先试权,支持园区企业化运营管理试点,并在承接载体建设、建设用地供给保障、税费和价格、财政金融支持、环境容量等方面实施一系列含金量较高的政策措施。

3.3.2 建立互利共赢的利益分享机制 对于与沿海合作共建园区,引导广大领导干部更多关注飞地园区作为增长极的辐射带动效应,在税收分成等方面更多让利于飞出地,以最大限度地激发飞出地政府和企业的积极性;对于省内区域合作共建园区,结合省直管县试点和区域经济一体化发展,在现行省财政、统计体系内建立飞地经济收益分配划转中心,对相关税收收入、统计指标等进行统一核算并划转。

3.3.3 建立政府间合作与交流机制 建议参照有关省的做法,由省级政府牵头与沿海发达省份政府、著名高校、一流园区营运商以及行业龙头企业签署产业合作框架协议。

参考文献:

- [1] 丁胡送,吴福象,王新新. 泛长三角城市群产业转移中的异地产业园区合作机制及模式研究[J]. 科技与经济, 2012(6): 96-100.
- [2] 杨玲丽. “合法性机制”与“效率机制”的耦合突破产业转移的“嵌入性”约束——以江苏省南北挂钩共建产业园区为例[J]. 华东经济管理, 2015(11): 46-53.
- [3] 赵霄伟. 以飞地园区建设为抓手推进重点生态功能区建设——以宜昌五峰县为例[J]. 中国经贸导刊, 2014(27): 45-46.

敬告作者·读者

《江西科学》期刊著作权声明

为适应我国信息化建设,扩大本刊及作者知识信息交流渠道,作者在本刊发表之文章,其著作权使用费与本刊稿酬一次性给付(本刊所收版面费为与稿酬及所赠杂志对抵后的金额),稿酬不再另付。如作者不同意,请在来稿时声明,本刊将作适当处理。
本刊为中国知网、万方数据、重庆维普、华艺数位数据、博看网全文收录期刊 《江西科学》编辑部