辽宁在“飞进”“飞出”间激活县域经济

“飞地经济”为东北振兴聚能蓄势

经济日报·中国经济网记者 张允强

东北振兴

辽宁在推进全面振兴、全方位振兴过程中，鼓励各市立足区位条件优势，发展“飞地经济”，促进区域协作共赢。“飞出方”要输出高端新兴产业和高附加值、高科技含量产品，“飞入方”重点引进投资规模大、发展前景好的项目。

辽宁设立“飞地经济”产业发展资金，用于支持“飞地经济”发展。图为喀左飞地经济产业园。（资料图片）

日前，辽宁丹东宽甸县大川头镇的“飞地经济”项目落户县青椅山工业园区。一期工程计划投资3500万元，项目建成后，可实现特种钢球年产量3万吨，产值2亿元，利税2000万元。二期工程计划2020年启动，产量预计提升至10万吨，实现销售收入7亿元，利税7000万元。如今，像大川头镇这样的“飞地”项目在辽宁已是遍地开花。短短一年多时间，辽宁14个市共签约“飞地”项目超过1000个，总投资额近1900亿元。

“飞地”破解县域发展难题

长期以来，县域经济一直是制约辽宁发展的短板。“飞地经济”被辽宁看作破解县域发展难题的有效手段并大力推广。

“飞地经济”是指两个相互独立地区打破原有行政区划限制，通过创新规划、建设、管理和税收分成等机制，促使项目“飞出地”和“飞入地”紧密合作的发展方式。

辽宁省围绕破解乡镇“有资源无产业、有项目无土地”的问题，在北票、喀左等县区规划建设“飞地经济”产业园，同时实施县乡财政“分灶吃饭”，赋予基层一定自主权。2018年9月份，辽宁在喀喇沁左翼蒙古族自治县召开“飞地经济”现场会，发出了全省发展“飞地经济”动员令。今年年初，辽宁省政府将发展“飞地经济”列入“重实干、强执行、抓落实”重点工作任务，作为兴乡强县的重要抓手，组织全省各地合力推进。9月25日，又在葫芦岛市召开第二次“飞地经济”现场会，总结工作，分析问题，推广经验。

辽宁省委副书记、省长唐一军说，要把“飞地经济”作为发展县域经济、促进乡村振兴的有力抓手，作为主动融入国家重大发展战略、促进区域协作共赢发展的重要载体。

辽宁省于2018年底出台了《辽宁省支持“飞地经济”发展的实施意见》，围绕要素保障，在资金、土地、人才、项目等方面提出13项具体政策措施，明确了合作与分享机制、考评奖励办法。

为调动各方积极性，辽宁省还建立了分享机制，“飞地”项目形成的税收等利益，原则上按5:5比例，由项目“飞出地”与“飞入地”分享；对于跨省合作的重大项目，可由双方协商确定分享比例。

从今年起，辽宁设立“飞地经济”产业发展资金，每年安排资金3亿元。各市也都设立了专项资金，用于支持“飞地经济”发展。

新政策为项目落地创造条件，有效促进了各地区和各级政府部门招商引资的积极性，受到基层县乡和投资企业的认可。尤其充分调动了广大基层乡镇的积极性，推动“飞地经济”形成蓬勃发展之势。

朝阳市委书记蹇彪告诉记者，“飞地经济”将产业优势集聚，让企业在乡镇能有效落地，改变乡镇财政靠县供养的现状，逐步实现自给自足，为县域发展提供重要经济支撑。通过发展“飞地经济”，朝阳吸引了更多的优质企业落户产业园区，经济总量得以不断壮大，为县域经济发展注入了新活力。

据朝阳市统计，今年以来朝阳市176个乡镇、街道共有300余个招商引资项目落户“飞地园区”，总投资额312亿元。“据初步测算，这些项目投产后，可为这些乡镇、街道每年增加税收收入22亿元。”

立足资源优势突出特色

辽宁省各市积极依托省级以上开发区设立“飞地经济”园区，引导项目向园区集中。省政府确立了第一批72个省级“飞地经济”园区，纳入省级政策支持和考评范围。从今年起，省本级基本建设投资辽西北专项每年安排不少于50%资金用于辽西北各市“飞地经济”园区“七通一平”、园区所属标准厂房等基础设施建设。在此基础上，辽宁各地立足区位条件优势发挥资源禀赋和特色优势，探索“飞地经济”。

葫芦岛市为帮助建昌县尽快摘掉“贫困县”帽子，在葫芦岛经济开发区专门拿出1500亩工业用地，建立“建昌脱贫攻坚飞地产业园”。目前，已有7个项目落户产业园，总投资7.42亿元。

铁岭市抓住对口合作机遇，主动与江苏省淮安市对接洽谈，建设“淮安—铁岭”工业园，承接南方产业梯度转移。园区采用江苏省的先进运营管理机制，由铁岭、淮安两地共同招商、分享税收，为全市的“飞地经济”发展提供平台和载体。

目前，丹东市已完成“飞地经济”设计及规划、利益分配、考核等相关配套政策的制定，明确从今年起，县域全部建立“飞地园区”，80%的乡镇年内有“飞地项目”落地。同时，以更开阔的视野探索发展省际“飞地经济”，依托东北东部出海大通道优势，深度挖掘腹地资源，主动承接京津冀、苏浙沪等发达地区产业转移。随着“飞地经济”兴起，扶贫产业资金有了新渠道，为脱贫攻坚战引来了活水，确保了贫困户的稳定收益。

2019年，丹东凤城市通远堡镇、大兴镇与隶属于辽宁辽丰禽业有限公司的凤城市锦江山牧业有限公司共同发展“飞地扶贫项目”，除了吸纳企业所在地通远堡镇扶贫产业资金外，还吸纳了来自凤城东部山区大兴镇的扶贫产业资金。两个乡镇投入资金50万元，带动贫困户887人，年收益不低于10%。

“高富美”为高质量发展赋能

“飞地经济”，在“飞进”“飞出”间激活了辽宁县域经济发展的新动能。丹东市县两级发改部门优化顶层设计，明确了“飞地园区”“高富美”的发展定位：要“向高的层次飞”，即“飞出方”要多输出高端新兴产业和高附加值、高科技含量产品，积极抢占未来产业制高点；要“向富的目标飞”，就是说“飞入方”要重点引进投资规模大、发展前景好的项目，杜绝“皮包公司”“跑马圈地”等乱象；要“向美的方向飞”，坚持绿色招商，严格环境准入，大力发展低能耗、无污染产业，打造美丽园区、品质园区。

丹东市各乡镇(街道)、县(市)区引入的项目与“飞入地”园区主导产业、发展方向和资源条件相结合，重点发展先进装备制造、新能源、新材料、节能环保、数字经济等战略性新兴产业和高新技术产业等新动能培育项目，严格限制产能过剩行业以及高污染、高耗能、高排放项目落地，确保区域经济高质量发展。

鞍山市加快清理盘活“三闲一烂”，即加快清理盘活闲置土地、闲置厂房、闲置楼宇和烂尾楼，以此拓展项目落地新空间，使之成为“飞地项目”的重要载体。在辽宁兴城经济开发区，通过对僵尸企业依法解除协议，园区已收回、盘活闲置土地860亩，落户了奇力生物肽等6个项目。

近期，国务院办公厅对第六次大督查发现的典型经验做法通报表扬，辽宁积极发展“飞地经济”打造发展新引擎位列其中。

优化营商环境 提升综合竞争力

四川成都蒲江县：

“放管服”改革有温度见成效

本报记者 刘 畅

地处四川省成都市西南部的蒲江县是传统的农业大县，为了加快农业供给侧结构性改革，实现农业产业转型升级，当地创新种植养殖模式、种植新品种、打造有机农业基地，创新深加工工艺、引进农业龙头企业、建立冷链物流产业园，进而开拓更广的销路。对县里来说，这也是一次打造良好营商环境，推进“放管服”改革的最佳实践。

“2018年，全县90%以上的审批服务事项实现‘最多跑一次’，通过实施企业投资项目承诺制试点改革，实现开工建设提速50%。”蒲江县县长王凯说。一些高效便捷的市场准入新模式在这里落地，“亲”“清”新型政商关系催生了一大批新兴市场主体。

“‘容缺受理’是最有温度的‘放管服’改革。”据蒲江县行政审批局相关负责人介绍，全县共梳理出符合“容缺受理”的事项100项，可以采用“容缺受理”的材料173项，“容缺受理”率近40%。“容缺受理”率提高意味着原行政审批服务“耗时、耗材、耗精力”的弊端在逐步消除，这是加快行政审批效率的标志。

今年以来，蒲江县进一步推进并联审批，形成21个“一件事”全流程图本，一般社会投资项目审批时限则由以往近200个工作日压缩至90个工作日。

全面提高行政审批效率是当地的一项公开承诺，为了留住企业，地方政府积极加开“绿色通道”，把服务做到实处。最近，一家来自北京的冷链物流企业决定在蒲江投资1.7亿元建立农产品冷链物流产业园。蒲江县农业农村局工作人员全程陪同，行政审批局派出专人负责处理企业申报材料，大大提升了企业开办效率。

雀舌、丑柑、猕猴桃……蒲江不少农产品在全国小有名气，电商功劳不小。作为全国电子商务进农村综合示范县，蒲江有1000余家电商企业，为了扶持这类企业发展，县里提出了“八免四补十大服务”政策，以房租减免、物流包装补贴、银行贷款贴息等多种形式为企业发展创造条件。“我在创业初期就享受到了好政策，政府不仅为我们解决了办公场地、节约了物流费用，还经常来企业了解情况。如今，公司线上年销售额已经破了亿元大关。”四川至诚农业科技有限公司负责人肖怀东说。

把大企业留下来，让中小型企业稳步发展，还需要在金融支持上下真功、出实招。为此，蒲江整合了农村金融综合服务、电商服务、产权交易服务，建成覆盖县、镇、村三级的“农贷通”平台，并对通过“农贷通”平台贷款的新型经营主体贷款贴息。目前，“农贷通”平台累计注册用户857个、入驻金融机构14家、发布农村金融产品32个。

湖南长沙开福区：

“一件事一次办”走心更暖心

本报记者 刘 麟 谢 瑶

一大早，家住湖南长沙市开福区通泰街的张鹏赶往开福区政务服务大厅为自己的小吃店办理营业执照。他来到服务中心“一件事一次办”窗口，将相关材料交给工作人员后，当天就在窗口领取到了营业执照，原来需要10个工作日才能办好的《小餐饮经营许可证》也在当天领到了。

从耗费10多天到只需一天，从跑多个窗口到只跑一个窗口，从跑好几趟到一次办好，这些让张鹏出乎意料的改变，源于今年4月份开福区启动的“一件事一次办”改革。作为“长沙市优化营商环境评估”样板区之一，开福区紧紧围绕简政放权，纵深推进“一件事一次办”改革，提升行政审批效率。全区已申请政务服务事项“网上办”事项902项，网上办比例达99%；已申请政务服务事项“一次办”事项895项，一次办比例达到99%。

“整体效率提升，离不开‘综合受理送达、分类审批办理、统一窗口出件’的政务服务新模式。”开福区行政审批服务局局长彭震告诉记者，以前办理食品经营许可证，需要办事群众在3个窗口依次递交材料。流程优化后，开福区对原政务大厅实行了提质改造，按照功能划分了全科综合窗口区域、部门综合窗口区域、自助办理终端区域，由原来复杂串联的审批模式变为区域同步并联审批，过去的部门分办、独立自办转变为协同办、联合办，服务效率大幅提高，真正实现了“只进一扇窗、填一张表、交一套材料”就能申报审批事项。

随着“一件事一次办”改革向纵深推进，开福区刀刃向内，实现服务加速度。为缩减个体工商户的办理时间，该区先行试点“容缺受理”和“承诺制”，对提交材料齐全的，当天就可以予以核发营业执照，为个体工商户节约了大约10个工作日时间，逐步实现开户即开业；市场准入事项实行“一窗受理、一站办结”，新开办企业从设立到具备一般性经营条件的办理时间，已缩减在2个工作日以内走完审批流程，减少了时间成本，共有7110户企业、6679户个体工商户受益。

只看一张表、只上一张网、只进一个厅，一件事一次办。这些“走心”模式，不仅仅是制度改革，更是政府带给群众的一份暖意。开福区在政务大厅设立了“帮代办”窗口，由各街道、园区选派工作人员帮助本辖区企业和个人办理相关业务，最终实现了重点企业和项目“一次都不用跑”。目前，全区街道、社区两级已组建812人“帮代办”队伍，建立了覆盖全区107个社区的“帮代办”服务体系，同时打造为民服务“15分钟办事圈”，推行“全岗通”模式，实现居民办事可在任何窗口“一岗受理、一口讲清”，全区设有“全岗通”窗口272个，98个社区（村）落实“365天不打烊服务制度”。

浙江湖州市提升小微企业园产出效益——

小微企业住进“标准房”

本报记者 黄 平 通讯员 徐燕飞

浙江湖州市吴兴区推进小微企业园“标准房”制度，鼓励低消耗、低排放、高附加值、高成长性项目和“专精特新”、科技型、创新型小微企业入园，工业经济持续显现集聚效应。

近日，在位于浙江省湖州市吴兴区的爱花印花生产车间内，工人们正忙着对新引进的智能成衣涂料数码直喷机Rival等三种设备调试生产。“用无水数字印花代替传统印花，就能实现全程零污染。”公司总经理侯帅说。

吴兴区是国内最大的童装基地，产量约占全国一半。在童装产业壮大的同时，周边低小散、高污染的砂洗、印花等配套产业迅速扩张。得益于该区推行的小微企业园“标准房”制度，园区吸引了300多家砂洗印花企业入驻，通过统一铺设天然气管道、引入污水处理厂、统一管理，这些企业不仅摘下了“污染帽”，每年还可节省近三分之一的能耗、水耗成本。

什么是“标准房”制度？吴兴区发改经信局副局长倪海潮介绍，“标准房”制度注重主导产业培育，鼓励低消耗、低排放、高附加值、高成长性项目和“专精特新”、科技型、创新型小微企业入园。同时，实行履约退出机制，力争形成“事前定标准、事中做监管、事后强履约、亩产论英雄”的新型管理模式，推动小微企业园建设管理高质量发展。

事前定标准，打出提质增效“组合拳”。2017年，湖州市德清县推出全国第一块“标准地”。借鉴“标准地”改革经验，吴兴区探索小微企业园“标准房”机制，助推小微企业走上集聚、规范、创新、绿色之路。该区突出土地利用效率导向，明确特色产业占比额度不小于70%，要求入园项目固定资产投资强度达到300万元/亩以上(含房产)，入园企业年产值达到400万元/亩以上、税收达到30万元/亩以上，传统制造业改造提升项目年产值达到300万元/亩以上、税收达到15万元/亩以上。

事中做监管，推进小微园区快成长。吴兴区将传统制造业改造提升与小微企业园建设管理有机融合，通过政策扶持正向激励和综合施策反向倒逼同步推进的方式，由点及面、由简及难，让不少园区摘掉了“低散乱”标签，实现快速成长。位于织里童装产业园内的恩硕服饰，去年完成了“小升规”，实现5000万元的年销售额，企业负责人余继生透露，“预计今年还能增长30%”。去年，织里镇将“小升规”申报顺序与小微企业园区“入园拍卖”报名、童装名品城“选铺入驻”优先度挂钩，出现了童装企业踊跃“上规”的情况。

事后强履约，倒逼企业算好“亩产账”。入园企业须与园区运营管理机构与属地政府签订协议，约定项目投资强度、亩均产值、亩均税收、履约退出等事项，属地政府负责对合同约定事项跟踪管理。若企业达不到事先承诺要求，则按相应违约条款退出园区，属地政府享有优先回购(租)权。同时，建立产权证分阶段管理制度。由属地政府牵头，对小微企业园及入园企业竣工验收(复核)，验收合格的核发相应权属证明，并注明达产复核的期限。企业投产后，在约定期限内，属地政府会同有关部门对亩均产值、亩均税收、能耗和环保标准等指标实行达产复核。通过复核后，换发不动产权证。

眼下，中节能(湖州)节能环保产业园项目正在加速推进。让投资方想不到的是，新推出的“标准房”制度让这一项目发展更有质效。根据“标准房”制度，该产业园在原闲置土地上建厂房，允许其改建小微园区并分割出让，目前已成功引入30多家企业入驻，节能环保、机械装备、工业科技等环保产业占比80%以上。“标准房”制度不仅提高了土地的使用率，还提升了土地之上园区空间的产出效益。

“标准房”改革，让吴兴区工业经济持续显现集聚效应。目前，吴兴区已建成并运营“标准房”小微企业园14个，总用地1959.3亩，总建筑面积204.9万平方米，入驻企业1120余家。小微企业园固定资产投资强度由170.5万元/亩提高到280.3万元/亩，亩均税收由12.1万元/亩提高到16.3万元/亩，新增规模以上企业115家。

本版编辑 陈 艳 陶 玛