**共建襄十随神飞地产业园 促进区域协同联动发展**

（第四稿）

根据湖北省委“一主引领，两翼驱动，全域协同”的发展布局和襄阳市委“加快建设美丽襄阳，率先实现绿色崛起，深入推进五城共建”实施方案的要求，我们老年大学银发智库班“襄十随神”联动发展调研，在认真学习、总结今年以来“襄十随神”城市群采取一系列联动发展措施，取得较好效果的基础上，在疫情中网上学习、思考和实地调研襄阳市余家湖保康工业园、襄高新区深圳工业园、老河口市高新区、丹江口市六里坪工业园、十堰经济开发区后认为：“襄十随神”四地以飞地经济的模式、融合创新的思路、破除现有行政区划上的政策限制和利益羁绊，消除四地过去在产业发展竞争及招商引资中的消极影响，抓紧在“襄十随神”四地率先启动（飞地）产业园区建设试点，作为四地产业融合、联动发展的新抓手是可行和必要的。

“襄十随神”四地山水相邻，人文相近，产业趋同，经济发展水平差别不大，自然禀赋各有不同，经过飞地经济的初期摸索，今后“襄十随神”四地在总结试点经验的基础上，利用各自的区位优势、产业优势，逐步将融合创新的（飞地）合作产业园区建设模式再推广到“襄十随神”区域内所属的县、市、区和条件较好的乡镇，形成“襄十随神”全方面、多层次的相互渗透和产业融合，是“襄十随神”实现区域协同发展的新路经；依托飞地产业形成“襄十随神”一体化发展的新格局，实现湖北省委提出的打造高质量发展的战略支点和北部列阵。《襄十随神（飞 地）产业园》试点建设，有助于今后四地产业结构的合理调整和分工布局。有鉴于此，现提出建设《襄十随神（飞地）产业园区》的建议、构想和实施方案等，供决策时参攷。

一、《襄十随神（飞 地）产业园》的建设构想

《襄十随神（飞地）产业园》建设要以已经通过的《“襄十随神”城市群一体化发展的实施意见》为指导思想，要按照第19条“建立利益分享机制。探索建设城市群税收利益分享机制和征管协调机制，加強区域优惠政策协调，允许符合条件的群内跨市企业的总机构和分支机构汇总申报增值税，分支机构就地入库。探索政府引导、企业参与、优势互补、园区共建、利益共享的“飞地经济”合作模式，充分发挥各地的比较优势，促进土地、技术、管理等资源优势互补和优化配置，建立合理的成本分担和利益共享机制”的原则意见进行规划和实施。《襄十随神（飞地）产业园》简单地说：就是相关地方政府在本行政区外持续批准、投资设立自己的企业，通过合作协议和税收分成模式实现对企业的服务、管理，实现区域协同发展和各自经济实力的增強。建设“襄十随神”飞地产业园的构想如下：

**（一）**四地共建《襄十随神（飞地）产业园》，由四地政府按照“共同倡议、合作共建、成本分担、利益共享”的原则进行。飞入地政府负责提供土地，提出园区规划和搭建园区运营平台；飞出地政府组织推动企业入驻，联合招商、共同开发。资金上既可以争取国家、省、市财政给予区域一体化发展的项目支持，联合设立产业发展基金资金池，也可以使用地方机动财力，随国家、省飞地项目资金连续跟投；还可以利用“襄十随神”四地现有的产业园区的存量资源，进行园区整合和扩建，使之成为的《襄十随神（飞地）产业园》先行启动的一部分；还可以利用以上产业园区内现有闲置的厂房、设备、设施就地入股、参股合作建设；在现有园区内腾笼换鸟，清除影响环境的污染企业、倒闭、破产的僵尸企业，腾出闲置厂房及设施，招入新客商进驻园区。“襄十随神”城市群要尽可能多地利用现有的产业园形成的存量要素，实现低成本建园、快速启动。

**（二）**四地共建《襄十随神（飞地）产业园》要遵循国务院、中央部委己出台的支持飞地经济发展的政策和指导意见，在税费征缴、利益分配，国土规划，资金融通、生态补偿等政策允许的前提下，将“襄十随神”四地的责任和利益分配以合作协议的方式固定下来，供合作方共同遵守。参照外地的做法，飞地产业园区一般将增值税划分给飞入地（项目落户地），企业所得税和个人收入所得税、教育和城建附加税等都划分给飞出地。还可以按园区税收总额分成，一般飞入地占70％，飞出地占30％；少数按照“襄十随神”一体化发展的产业布局规划迁出迀入的企业，税收收入甚至可以考虑五五分成。还应根据不同的产业项目、不同的产出阶段、确定不同的税收分成比例。

经过调研，我们建议借鉴我市保康余家湖工业园现有的税收分成“月度结算，当月划转＂的及时兑现方式；按税种规范合作各方的税收分配。但由于保康余家湖工业园的建设具有支援、帮扶山区县的性质，原《三方协议》中税种划分和分成比例不宜完全照搬。

由于“襄十随神”四地在飞地产业园区建设上既有竞争关系，也有合作分享区位优势的互助关系，实现多赢和分税应是“襄十随神”四地合作的主线。因飞地园区利益共享主要体现在税收分成上，所以要在湖北省“襄十随神”城市群一体化发展联席会（领导协调小组）的指导和见证下，以合作协议的方式提前规范好飞地园区各方的利益。

**（三）**四地共建《襄十随神（飞地）产业园》的一园多区平台应由所在地地方政府根据当地的资源优势和产业优势提出倡仪，并主动释放优惠条件，主导投资平台搭建和进行园区整合；有需求、有积极性的“襄十随神”任何一地政府可考虑成片规划出一定规模的土地（如一平方公里），完成道路、绿化和基础设施建设后交给飞出地政府投资建设和自主经营。有意愿、有条件的“襄十随神”地方政府可先建先试，但必须统一园区布局、运行模式、合作框架及办事流程。项目落户园区后企业自主建设厂房的，飞入地政府起码要负责完成“三通一平”任务。园区厂房建设也可考虑引入有实力、有经验的产业园区建设的第三方参与平台建设和运营管理。第三方园区建成后入驻企业一般向飞入地园区管理平台交纳场地、屋房、设备、设施等使用租赁费，“襄十随神”四地企业入驻园区给予对等打捆优惠。飞出地政府组织企业入驻园区后自主经营，风险自担。

**（四）**四地共建《襄十随神（飞地）产业园》的入驻企业的工商登记注册原则上在飞出地办理。此可借鉴保康余家湖工业园的做法，在飞出地办理工商注册、招工用工、社会养老、医疗保险和住房公积金等登记工作；其它如环境保护、安全生产、社会治安综合管理、生产生活服务等统一纳入飞入地管理。通过签订具体的合作协议，规范、明确飞出飞入地政府的管理责任。余家湖保工业园后期管理“四统一＂的做法，提高了社会冶理能力和服务水平，值得借鉴。

**（五）**四地共建《襄十随神（飞地）产业园》园区的入驻企业的统计口径，建议按照国家发改委等八部、委、局“关于支持飞地经济发展的指导意见”，统计在飞入地，建议不借鉴保康余家湖工业园全部统计在飞出地的做法，也不提倡对半分成统计。除增值税外，规模以上工业总产值、地区国民收入等政府系统内部考核指标可统计在飞出地外，其它不得重复统计。

**（六）**四地共建《襄十随神（飞地）产业园》，目地为促进“襄十随神”四地联动发展，为四地企业飞入飞出提供优惠政策保障和落地平台。经过调研，我们建议：“襄十随神”四地政府及相关招商引资部门也可考虑将落户飞地产业园区的入驻企业不拘限在四地现有企业的飞入飞出，要把从域外以招商引资方式招来的项目，也放到《襄十随神（飞地）产业园》的仼意一个园区，视同飞地企业，享受飞地园区的同等政策待遇。招商引资进驻飞地产业园区的企业可以自由选择入驻一园多区内的任意的一个飞地产业园区；也可以自主选择在飞出地或飞入地进行工商注册，使“襄十随神”四地的产业比较优势得以充分发挥。调动各地招商引资的积极性，提高招商引资的成功率。

在园区招商引资方面，要借鉴保康余家湖工业园的成功经验，派出招商专班一同进驻园区，持续关注园区的招商引资工作；要认真总结余家湖保康工业园内己落户27家企业的成功案例，进行园区招商及运行模式复制。

二、建设《襄十随神（飞地）产业园》实施方案探讨

多地实践证明：飞地经济对促进区域协同发展有重要作用，国务院在这方面出台的支持飞地经济的政策较好，各地探索的模式也比较多，比如：深汕飞地经济的合作模式均可借鉴。我市在飞地经济方面探索较少，需要对飞地经济进行重新审视和研究。

（一）建设《襄十随神（飞地）产业园区》是一项时间长、见效慢的工作，涉及到四地政府、投资开发商及入驻企业的切身利益和积极性，必要是利益共享、统筹兼顾。首先“襄十随神”四地要共同商议总体建设目标和建设方案，报省委、省政府及省直相关部门确认后，再像“粤港澳大湾区合作区”一样，由上一级政府批准发布。《襄十随神（飞地）产业园区》建设方案的启动，需要湖北省及四地高层领导的协调和对接，具体的运作方案都需先提交各地充分讨论后，才能实施。

（二）《襄十随神（飞地）产业园》建设是在经济发展水平差别不大的四地开展，目的是为了发挥各地不同的自然资源优势、交通区位优势和产业聚集优势，促进区域一体化发展；是为了便利“襄十随神”区域内企业飞出飞入和鼓励四地联合招商引资，吸纳东南沿海先进地区产业转移项目落户而设立的；不是四地共同出资新建飞地产业园区，也不是先进地区的生产要素向落后地区的正向流动的一般飞地经济模式，因此，必须是四地优势互补、平等协商、自愿加入、实现多赢；是成本共担、利益共享的多赢模式；是通过产业聚集优势对比后的自主行为。四地必须有相互支持、相互促进的共同发展理念。

（三）“襄十随神”四地政府在湖北省发布的共建飞地产业园区的原则意见和统一规划的基础上，提出自身建设飞地产业园区的意向和方案。各地要依据自身的自然资源、交通条件、产业优势等综合情况提出本地区建设飞地产业园区的产业类别和园区定位，决定政府参与飞地产业园区的建设模式。“襄十随神”四地政府虽都可以在本行政区内提出合作建设一个或几个自己的飞地产业园区，但必须切合自身实际，具有一定优势；四地也可以依据自身条件自主决定参与哪个地方、哪一类飞地园区的建设，自愿承担基础设施的投资，承诺兑现社会事务管理，享受飞地产业的政策，获取飞地经济的税收利益。“襄十随神”四地飞地产业园区建设不能搞行政命令，不能作投资一刀切的硬性规定。

（四）“襄十随神”都是湖北汽车工业走廊上的重要节点，四地各种汽车整车和零配件生产实力较強，各具优势。先选择在四地试点共建（飞地）工业园区，以后再建设“农业产业园、医药化工产业园、康养产业园、文旅产业园＂等是最容易见效的“襄十随神”联动发展的启动方式；四地共建“一园多区＂的合作工业园，是汽车工业发展到专业化、智能化阶段的必然趋势。

襄阳市委、市政府在襄阳率先启动建设《襄十随神（飞地）产业园区》上要带头，要先建先试。主动向“襄十随神”区域内的其它三地分享襄阳的区位优势。要敢分享，勇担当，能吃亏，当好“襄十随神”联动发展的领头羊。

经过我们实地考察认为：襄阳高新区深圳工业园经过十多年的建设，已形成了一定的区位优势和产业优势，规划和建设起点高，园区面积大（80多平方公里），扩展空间广，己具有产城融合的雏形。《襄十随神（飞地）工业园》襄阳园区的建设可先从深圳工业园试点起步，逐步扩大到整个高新区。

率先在襄阳共建《襄十随神（飞地）工业园区》，要以税收分成为主线，以合同协议书为基础，以飞地园区建设的统一规划为绘本，利用襄阳机电工业、汽车工业、数字通讯产业的优势，重点引入汽车整车和零配件生产及先进的智能制造业。园区孵化，示范引领，最终形成“襄十随神”制造业的大融合和大发展。

将襄阳高新区深圳工业园作为建设《襄十随神（飞地）工业园》的起步区和示范园，襄阳市及高新区，要舍得拿出优质资源，敢于共享区位优势，愿意分享税收利益的飞地经济模式，帮助支持十堰、随州、神农架经济的发展，共同营造的良好的亲商、利商氛围，飞出飞入地都要千方百计当好企业的“保姆”。襄阳市要设法调动十堰、随州、神农架三地参与建设飞地产业园地的积极性，允许多种模式吸纳企业入园，主动释放以下优惠条件，吸引企业落户襄阳高新区深圳工业园。将十堰、随州、神农架三地多种方式入驻襄阳高新区的企业均视为飞地经济企业，给予税收分成。总之在飞地工业园区建设上襄阳市始终要当好示范，做出榜样，敢于担当，愿意奉献。

三、襄阳高新区率先对“十随神”三地主动释放的优惠条件之建议：“只要愿意来参与，我就向你地分享资源优势；只要来落户，我就承诺给你分税＂，此要作为“襄十随神”四地建设飞地产业园区的共同承诺和行动钢领。襄阳高新区要率先对“十随神”三地主动释放以下四点优惠条件：

**（一）**在高新区深圳工业园区内，可根椐十堰、随州、神农架三地发展装备制造业的实际需要，各划给一平公里（约1500亩）的土地，作为三地在襄阳起步的飞地工业园区（园中园），欢迎三地政府带领企业一同投资建设。十堰、随州、神农架三地招商引资成功并在当地（飞出地）完成工商注册登记的项目，在襄阳高新区深圳工业园落户（飞入地）的，享受飞出地企业的待遇，给予飞出地30％的税收分成，今后四地对等优惠。同时要求按投资密度每平方公里不少于300亿元，五年完成满园的考核任务。

**（二）**对襄阳高新区深圳工业园内现有土地上投资开发密度不够，运行效益差，停产、半停产的僵尸企业进行疏理整合，腾退清理己闲置的土地和厂房，以变卖、合作、入股等方式腾笼换鸟。十堰、随州、神农架三地新招商、新注册、新入驻襄阳高新区深圳工业园的企业均享受飞地经济的产业政策，促进“襄十随神”城市群共同发展。

**（三）**深圳工业园内己引入第三方建设的“佳海工业园＂、“恒宝工业园”正在进行二期、三期工程扩建；现已入驻的100多家企业孵化成熟，发展势头良好，具备迀出条件的鼓励支持其在深圳工业园自建厂房，腾笼换鸟。今后十堰、随州、神农架三地新招商、新注册、新入驻上述“佳海工业园＂、“恒宝工业园＂的项目除向园区建设方交纳每平方8一12元的厂房租用费、水电气费外，不再收取其它费用。入驻企业都作为飞出地的项目，享受统一的税收分成政策。

**（四）**襄阳高新区还有“汽车工业园”、“高新工业区”和“科技城”，今后也全面优惠对十堰、随州、神农架三地开放，同等条件优先安排，优先孵化。三地新招商、新注册、新入驻襄阳高新区的项目，只要飞出地与园区签定合作协议的，无论落户在襄阳高新区的哪个园区，均按享受飞出地园区30％的税收分成，鼓励支持四地产业深度融合。

四、建设《襄十随神（飞地）产业园》的保障措施。

飞地产业园区建设是促进区域发展的有力举措，要解放思想，扩大探索。飞地产业园区在“襄十随神”城市群内落地生根，形成集群，必须协调好各方面的利益和采取以下保障措施：

**（一）建立组织机构。**《襄十随神（飞地）产业园区》建设是一项长远而宏大的工程，合作期长，需要湖北省委、省政府领导及省直相关部门的认可和支持，也迫切需要建立相应的工作机构。可学习粤港澳大湾区的“横琴”和“前海”合作区的双主任制度。要在原“襄十随神”四地协调工作机构中增加《襄十随神（飞地）产业园区》建设筹备工作组或筹委会。利用“襄十随神”城市群已有的联席会议制度，协调启动飞地产业园区建设的前期事宜，协调各地的产业规划和生态环境保护规划等相关政策的制定和衔接。要根据《襄十随神（飞地）产业园》的发展阶段，制定发展规划和远景发展目标。要一任一任接着干，一张篮图绘到底，要特别防止“领导重视一阵风，领导走了园区空”。

**（二）摸清现有产业园区的存量，编制一体化发展的产业园区布局规划。**“襄十随神”四地产业园区建设己有20多年的探索历史，积累了大量的经验，也形成了大量的房屋资产存量，时逢全球百年之大变局，中小企业面临巨大的市场困境，出现了土地、厂房闲置和破产及僵尸企业在所难免。走访调研中我们了解到：有些地方工业园区土地闲置、厂房空置较多，有些地方工业园区又无地可用。如：十堰经济开发区己属无地可用，新一届市委正在研究统一调度、使用辖区内工业园区的计划，拟整合利用六里坪工业园和郧阳区工业园，这些工业园区均设在南水北调的核心水源区内，发展受到多方面的制约。丹江口市医药产业园己呈聚集态势（有6家），其虽在丹江口水库的下游，若产业规模过大，势必对汉江中下游水质产生一定的副面影响。以上这些问题都需要提前考虑统一编制“襄十随神”一体化发展的产业园区的布局规划，实现优势互补，错位发展。襄阳高新区深圳工业园80多平方公里，投资密度不够。除此之外，还有一些僵尸企业还没有清退出园，造成了一些园区厂房及设施的浪费。襄阳市高新区及“襄十随神”各地都要摸清现有产业园区的资产家底，提供可以利用园区土地、房屋、设施一览表和规划图，积极互通信息，腾龙换鸟，为《襄十随神（飞地）产业园区》的企业落地腾出足够的发展空间。

**（三）建立利益共享机制。**要真正长远地调动“襄十随神”四地的合作建设（飞地）产业园区的积极性，必须有合理的利益分配激励机制。要研究、总结四地己有飞地经济项目的合作模式和税收分成比例；要借鉴长三角、珠三角地区的己有的飞地经济模式和经验；要研究我国既有税收政策，测算出分产业、分项目、分产出阶段的税收分成办法，在四地广泛论证，形成共识，为今后具体项目的快速落地打好制度基础。

**（四）统一对外联合招商。**从外地飞地经济运行的实践看：若正确鼓励和引导，预计今后新的招商引资项目落地《襄十随神（飞地）产业园》的应占一半以上。所以，四地联合成立招商联盟，统一对外招商显得十分必要。“襄十随神”四地要统一对外展示、介绍自身的自然资源优势和产业集群现状；统一对外宣传推介重点招商项目；要事先组织四地招商队伍的充分交流和融合；把招来的东南沿海产业转移项目和高质量发展项目放到最适合的地区和园区。“襄十随神”四地招商引资的专业人员进行“飞地经济的知识＂、“税收知识＂、“四地产业链的聚集情况”的培训，尽快形成四地统一招商的优势。此外，还要积极筹建“襄十随神”四地商会、联谊会、交流会及产业联盟，多渠道促进四地交流和发展，多层次促进四地联动和融合。“襄十随神”城市群招商联盟成立后，要统筹对外招商引资工作，提前考虑适时制定统一的招商引资的奖励政策和分成办法。

五、有关问题的说明

**（一）《襄十随神（飞地）产业园区》构想依据。**本文主要依据国务院促进区域经济发展和国家发改委等八部、委、局《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》等文件，在现有飞地经济的既有政策许可的前提下，提出的共建《襄十随神（飞地）产业园》的构想和建议（以下简称建议）。《建议》将“襄十随神”四地联合招商引资落户的项目纳入了飞出地工商注册管理和税收分成，是一种创新；《建议》从整合利用“襄十随神”四地现有产业园区存量资源上起步的做法，与其它飞地产业园区建设也有所不同。不提倡完全合作新建产业园区，有利于己有生产要素的充分利用；《建议》将飞地产业园区的边界设想得比较广泛，不拘限在一地一个园区内“襄十随神”四地的联手合作，而是注重以合作协议的方式将四地政府和入驻企业及园区开发商的利益规范起来，这些，从一定意义上讲，是一种融合创新的飞地经济发展模式，是一种更广泛、更开放的飞地产业园区。以上这种飞地经济发展的新模式，也有可能会遇到政策依据不足和实际运行困难，需要勇气去突破。总之，“襄十随神”联动发展中的飞地产业园区建设创新，符合新发展阶段、新发展理念、新发展格局的总体要求，值得很好探索。

**（二）本文有关飞地经济的名词不同，概念和内涵也不相同。**本文中不同地方所称的“飞地经济”、“飞地产业园”、“飞地工业园”、“飞地企业＂的名词，其概念未作一一解释，因尚无统一定义。是依次由大到小的关系，其内涵外延有所不同。即飞地经济的内涵外延大于飞地产业园，飞地产业园的内涵外延大于飞地工业园，以此类推。

**（三）**受认识能力和调查样本所限，在调研中我们仅对襄阳高新区深圳工业园、余家湖保康工业园、十堰经济开发区等工业园区的情况进行了一般了解，所掌握的飞地经济的样本较少。严格意义上的飞地经济在襄阳市只有余家湖保康工业园一家，襄阳高新区与襄州区有关深圳工业园的托管及分成探索只是飞地经济的雏型。在调研中，我们对长珠三角、粤港澳大湾区的飞地经济发展的情况多是在网上做了搜索和学习，具体的协议文本和分成比例尚未了解到。加之，我们对“襄十随神”产业园区现状也了解得不深，若将来能够实施，四地政府相关部门一定要补上这一课，提前进行实地考察和论证，制定出管长远的可行方案。

**（四）本文参见文件（附后）**

国家发改委等《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》；襄阳市政府办公室《关于理顺襄城开发区余与余家湖保康工业园管理体制等有关问题的通知》；襄阳高新区与襄州区政府有关深圳工业园《托管协议》等。

襄阳老年大学银发智库班襄十神随联动发展调研组

2021年12月15日