

山海协作“飞地抱团”模式的生成、创新与趋势——基于浙江省平湖市的调研分析

■ 市委党校 曾现锋

2022年2月7日,时任浙江省委书记袁家军在高质量发展建设共同富裕示范区推进大会上指出,要推进城乡区域协调发展先行示范,大力实施以农村集体经济为核心的强村富民集成改革,加快农业转移人口市民化集成改革,健全“一县一策”推动山区共富机制,创新完善“山海协作+飞地经济”体制机制。”平湖市将实施强村惠民工程、创新山海协作工程升级版和发展飞地经济有机结合起来,在全省首创山海协作“飞地抱团”模式。

山海协作“飞地抱团”模式实施以来,在发展壮大村级集体经济、实现强村富民,缩小地区差距、促进区域协调发展,培育新的经济增长点、提升区域综合实力等方面成效显著。在高质量发展建设共同富裕示范区的背景下,深入研究山海协作“飞地抱团”模式,对创新完善“山海协作+飞地经济”体制机制、缩小城乡区域发展差距,实现共同富裕具有重要的价值意义。

一、山海协作“飞地抱团”模式的生成历程

所谓山海协作“飞地抱团”模式,是指欠发达县(市)一些区位优势较差、资源不足的经济薄弱村,通过宅基地、废弃矿山复垦等方式获得新增建设用地指标,在政府统筹协调下,跨区域置换到发达地区城镇、工业功能区等区位优势的平台,建造或购置标准厂房、街面商业用房,发展乡村经济,推进强村消薄、区域协同发展,其实质是区域协调发展共富的一种创新实践。实践探索过程中,面对问题的呈现与破解,山海协作“飞地”范围从县城内到跨县域、跨省域,帮扶对象从县到村再到户,遵循着探索、生成和拓展的发展历程。

(一)探索阶段:县城内“飞地抱团”强村项目

2005年,党的十六届五中全会提出建设“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,当时平湖市三分之二以上的村集体经济经常性收入不足15万元,甚至存在集体经济“空壳村”,村级组织日常运转难以保障,“无钱办事”现象普遍存在,迫切需要扶持发展村级集体经济。与此同时,平湖市作为长三角县域发达县(市),二三产业发达,标准厂房、店铺门面等物业租赁市场需求旺盛。在此背景下,平湖市通过安排土地指标和财政资金补助,鼓励村级组织抱团发展物业经济,推动村级集体经济发展壮大。但面对着资金筹措不足、区域位置偏僻、土地要素紧张等难题,平湖市也历经着“村域自建”、“镇域联建”和“县域统建”的迭代升级,全省首创“飞地抱团”强村模式,即将偏僻村落多余的建设用地指标“飞”到用地紧缺的经济技术开发区、工业园区等发展潜力大、投资收益好的优质平台建设物业租赁项目。如此,在强村过程中形成的抱团发展物业经济,市域内“飞地”等成熟经验,为山海协作“飞地抱团”模式奠定了良好基础。

(二)生成阶段:跨县域山海协作“飞地抱团”帮扶项目

“山海协作工程”是习近平总书记主政浙江时做出的缩小城乡区域发展差距的重大决策部署。进入新时代,随着区域发展内外环境的深刻变化,浙江省提出创新打造山海协作工程升级版,并于2012年8月印发《关于推进山海协作产业园建设的意见》,明确要求对县(市、区)开展首批省级产业园建设,山海协作产业园建设序幕由此拉开。平湖市与青田县2003年已建立帮扶结对关系,2015年,省政府正式将两地确定为山海协作结对县(市)。2017年6月,平湖市将“飞地抱团”发展经验复制推广至青田县,按照“优势互补、互赢协作”的原则,两地签约共建山海协作“飞地”产业园项目,形成山海协作“飞地抱团”模式。“飞地”由此从平湖市域跨越到青田县,实现发达地区的“海”和欠发达地区的“山”相互帮扶,协同创新发展。此后,平湖市又将山海协作的成功经验运用到跨省对口协作中,从省内“飞”到省外,从“山海”协作到“山海沟”协作。2018年5月,平湖与对口支援四川省九寨沟县签订“规划建设‘飞地’科创园合作协议”,帮助九寨沟县精准扶贫,探索形成东西部扶贫协作的“平湖样本”,进一步完善山海协作“飞地抱团”模式。

(三)拓展阶段:低收入家庭入股“飞地抱团”共富项目

让低收入群体共享发展成果是扎实推进共同富裕的内在要求。平湖市经过几轮增收攻坚,现存低收入家庭多是因病因残、劳动力缺乏所致,脱贫致富渠道少。过去曾采取免费盖大棚等形式进行产业帮扶,但收效甚微。2018年8月,平湖市启动全国首个低收入家庭入股“飞地抱团”项目,按照“八个一点”(“家庭出一一点、集体出一一点、企业帮出一一点、结对扶出一一点、党员干部募出一一点、慈善捐出一一点、政府补出一一点”)原则,多方联动筹集资金,入股至全省投资额最大的“飞地抱团”项目——平湖智创园,每年获取10%的稳定收益,推动贫困帮扶由“输血”转向

“造血”。至2021年底,持股低收入家庭3558户、覆盖率96.97%,总投资资金超2亿元,2年累计实现分红2400多万元,户均年增收5000元至10000万元。2018年11月,青田县借鉴平湖经验,组织10600户低收入家庭广泛筹资入股平湖青田山海协作“飞地抱团”二期项目,让青田县低收入家庭分享项目收益(入股家庭共获得首年固定收益1720多万元)。持股增收“飞地抱团”项目从带村走向帮户,不仅使平湖市,也使青田县解决了低收入家庭“断档断炊”的后顾之忧,有效地缩小城乡区域发展差距,拓展了山海协作“飞地抱团”模式的内涵。

二、山海协作“飞地抱团”模式的创新价值

山海协作“飞地抱团”模式,作为一种创新实践探索,在“飞地”经济、合作经济、帮扶脱贫和共同富裕等方面具有重要的创新价值。

(一)从“单飞”到“五飞”,走出“飞地”经济的新形式

“飞地”经济从形式上看,一般分为“正飞”和“逆飞”两种形式。所谓“正飞”是指由发达地区向欠发达地区飞入,发达地区为“飞出地”,欠发达地区为“飞入地”,具体操作是欠发达地区划出一块“飞地”,建立产业园,承接发达地区的产业、资金和技术等方面的帮扶。2004年获得浙江省首家“山海协作工程”示范区的丽水生态产业集聚区莲都分区(丽水工业园区)和2012年在衢州、丽水部分有条件县(市、区)启动建设的首批9个省级山海协作产业园皆属此类。所谓“逆飞”是指由欠发达地区向发达地区飞入,发达地区变成“飞入地”,欠发达地区变成“飞出地”,具体操作是欠发达地区到发达地区建设一块“飞地”,小则为一万平方米的写字楼,大则为几十亩地的产业园,用以帮助欠发达地区增收致富。如1995年金华市在市区划出1平方公里成立浙江金磐扶贫经济开发区,以异地开发方式对市域内最落后的磐安县进行精准扶贫,2009年丽水市在本级经济技术开发区内设4平方公里成立丽景民族工业园,帮助景宁族自治县发展经济。由是观之,青田县将土地“飞”到平湖建立产业园,属于“逆飞”,但相对于金磐扶贫经济开发区、丽景民族工业园的本市域内“飞地”,山海协作“飞地抱团”模式则是从丽水跨市飞到嘉兴,东西部对口扶贫“飞地”更是跨省到四川,跨行政区域“逆飞”是平湖青田“飞地”的一大突破。此外,平湖青田在平湖建立产业园的同时,还在青田共同出资开发建设山海协作生态旅游文化产业园,实现“正飞”“逆飞”同时进行的“五飞”,这对于此前的帮扶产业园,无论“正飞”、“逆飞”都是一种单向的“飞地”来说,又是一大创新。

(二)从“分干”到“抱团”,顺应农村合作经济发展的新方向

“飞地抱团”发展的目的在于消除集体经济薄弱村,发展壮大集体经济,实质探索的是一种强村富民新模式。这种新,相对家庭联产承包经营责任制的“分干”,强调的是“抱团合作”,走的是一条新型合作经济:一是资源要素的整合。跨村域、跨镇域、跨县城乃至跨省域“飞地”集聚,将地理位置偏远,发展空间有限或者闲置、低效利用的土地集中到发展潜力大、投资效益好的区域建高标准、高收益集体物业资产,有效整合了分散的土地指标、财力资本,克服了家庭承包经营导致土地资源碎片化、“抛荒”等现象,实现资源集约高效利用。二是经营主体的合力。“飞地抱团”模式,既有“飞地”,更有“抱团”。之所以“飞地”,是为了更好地“抱团”,正是在“飞地”的过程中实现“抱团”。以“飞地”强村项目为载体,村集体和村民以集体土地、资金等入股,低收入家庭入股“飞地抱团”项目更是筹集政府、集体、企业、社会大众以及低收入家庭多方资金,形成全社会参与致富的合力。这里,一改过去一家一户单打独斗的现实,村集体将分散的村民组织起来,形成村集体和村民的利益共同体,村民集体意识增强,活出精气神,集体经济可持续发展壮大,基层党组织夯实执政基础。三是运行机制的协同。山海协作“飞地抱团”模式,既注重政府在项目资金来源、产权界定、股权投资、收益分配等方面协调引导,确保入股资金的稳定性,集体占比的主导性,项目运行的规范性和群众收益的实效性;又能灵活遵循市场需求,通过成立集体经济联合公司,统筹规划当地经济发展紧缺的各类标准厂房、物业用房等,推进集体土地资源变资金,资金变股金,村集体变股东,实现资源要素配置市场化,确保高效产出,形成“政府引导、市场运作”协同驱动的确保强村富民新格局。

(三)从“粗放”到“精准”,形成长效精准帮扶的新机制

从帮扶脱贫视角看,山海协作“飞地抱团”是一种长效精准帮扶机制,与“飞地”之前的山海协作帮扶相比,

它实现了多方面的创新与发展:一是帮扶措施精准到村到户。传统山海协作长期以来采取以区域为重点的脱贫致富方式,如丽水生态产业集聚区莲都分区和首批9个省级山海协作产业园,是以莲都区、龙泉县、遂昌县、松阳县等欠发达区县作为对象进行整体帮扶。山海协作“飞地抱团”模式,通过合作共建“飞地”产业园以消除集体经济薄弱,这就从区县层面上具体深入到村,低收入家庭入股“飞地抱团”项目进一步具体到低收入家庭,做到帮扶落实到村到户。二是帮扶机制注重双向共赢。传统山海协作,通常采取“输血”的方式对欠发达地区进行帮扶。这个过程中,无论在本地还是异地建立产业园,如金磐扶贫经济开发区、丽景民族工业园等,目的都是为了获取发达地区的产业、资金、技术、人才支持。这种“输血”式的扶贫意味着发达地区是输出方,欠发达地区是输入方,两者之间是一种“我给你取”的单向度关系。山海协作“飞地抱团”模式建立的“飞地”产业园,采取共同谋划、共同经营、共同管理、共同收益的方式,创新建立“三共三保”,联席会议制度等机制,这既能调动欠发达地区干部参与的积极性,帮助他们学到先进理念和管理经验,达到扶资又扶志,也能实现资源优势互补,获得双赢的效果。三是扶贫领域强调全域性。传统山海协作,往往侧重于通村道路硬化、桥梁修复和文化设施建设等民生实事项目的帮扶,形式单一、后劲不足。山海协作“飞地抱团”模式,纵向上构建起市县飞地、镇街结对、村企共建的“1+9+X”对口专题合作机制,形成纵向到底多层次对接;横向上相继签订教育、卫生健康、旅游、总工会、人力社保、农业经济、文化战略、侨联等多份战略合作协议,构建了平台共建、项目共孵、资源共享、利益共创的协作体系,实现横向到边全域推进,建立起全方位、多领域、立体化的帮扶体系,实现精准帮扶的可持续性。

(四)从“部分”到“整体”,探索先富帮后富实现共富的新路径

随着第一个百年奋斗目标的实现,特别是决胜脱贫攻坚取得阶段胜利,当前的中国已经进入扎实推动共同富裕的阶段。改革开放和社会主义现代化建设时期提倡的“允许一部分人、一部分地区先富起来”的政策方针也相应地转移到新发展阶段的“先富帮后富、先富帮后富实现共同富裕”上来。山海协作“飞地抱团”模式在做大蛋糕阶段,平湖市党委、政府高度重视,市委书记亲自谋划推动,将帮扶消薄工作作为党委的重要政治任务来抓,并将飞地产业园选址在平湖最能获取收益的最高能级平台——国家级平湖经济技术开发区,重点招引高科技企业和信息、环保、高端制造业等省八大万亿产业,高质量做大蛋糕,确保青田县等欠发达地区收益能够长效;分配蛋糕阶段,“飞地”产业园一期项目,平湖市保障青田县265个经济薄弱村,前5年每年获得投资额10%的收益,后5年厂房实际租金加园区企业税收地方所得部分50%的收益。二期项目帮助青田县1.6万多户低收入家庭每户每年稳定增加收入1000元至2000元。同时,与九寨沟、文成、龙泉等地合作建设的“经济飞地”也都签有类似的协定。这里的保障收益意味着承诺,更体现着担当和奉献。山海协作“飞地抱团”模式以“飞地抱团”的形式开展“山”与“海”之间的经济、社会、生态等方面的合作,推进欠发达地区消除经济薄弱村,发展壮大集体经济,促进经济社会快速发展,使欠发达地区人民群众收入水平持续提高,生活条件明显改善,真正享受到经济发展的成果,体现了新发展阶段共同富裕的特征和要求,也率先探索形成了一条先富帮后富实现共同富裕的新路径。

三、山海协作“飞地抱团”模式的发展趋势

山海协作“飞地抱团”模式立足于强村“消薄”,通过共建“飞地”产业园,推动青田等欠发达县市经济薄弱村脱贫致富,逐步缩小城乡区域发展差距。但随着山海协作“飞地抱团”模式的深入推进,土地要素制约、产业引入难、收益渠道单一等问题日益显现出来,并且在现有政策框架下,其中的土地制约、产业引入等问题,基层政府短期内难以突破。鉴于此,结合新发展阶段构建新发展格局、贯彻新发展理念的新要求,山海协作“飞地抱团”模式将从两个层面展开:一是立足山海协作“飞地抱团”模式自身拓展,二是跳出山海协作“飞地抱团”模式发展。

(一)立足山海协作“飞地抱团”模式的拓展

1.协作面的拓宽。具体包括协作对象和协作领域两方面:一是协作对象的拓宽。作为协作对象的青田等欠发达县(市),它主要通过集体留用地、宅基地整理复垦节余的建设用地指标进行置换入股产业园获得收益,

但土地缺乏是它们作为山区的共性,这意味着通过上述方式获取增量建设用地指标的潜力缺乏可持续性。基于此,可以扩大协作对象,与其它县(市)合作。如平湖市在与青田县协作的同时,又与九寨沟、龙泉、文成进行跨市或跨省的合作,就属于此类。这种举措一定程度上解决了协作对象土地要素制约的问题,但协作自身存在的土地要素制约的问题仍然存在,因此具有不彻底性。二是协作领域的拓宽。“飞地抱团”山海协作通过在产业园建立高标准厂房进行租赁收益,发展的是集体物业经济,走的是“建厂收租——以地生财”之路。面对引进中高端产业区域竞争激烈和由于交通便捷发达带来的区位优势光环逐渐退色的新形势下,通过在本地优质发展平台建设高收益、高标准物业项目的方式来发展物业经济将面临巨大的挑战。因此,拓展协作领域是形势所需,具体说应当改变当前主要依赖物业经济的发展现状,可以将“飞地”与发展现代服务业和乡村振兴战略结合起来,形成“飞地抱团”模式新的经济增长点和发展空间。如乐清·平阳山海协作“飞地”抱团项目致力于打造集美食、休闲、游乐于一体的中心城区农家乐休闲综合体是一个非常好的探索。

2.协作链的延展。该举措主要是解决土地要素制约的难题。具体表现为采取协作对象联合“飞地”到协作者优质发展平台建立产业园。如在嘉善县大云镇建成的浙江省首个跨省、跨县域嘉善·庆元·九寨沟三地共建“飞地”产业园项目,合作方式采取庆元、九寨沟保障土地要素,嘉善县负责园区招商工作的做法,属于此类的尝试。也可采取协作双方共同“飞地”到更发达城市建立园区的举措,这既有助于减轻土地约束压力,也能获得协作双方共需的技术、人才等要素。如平湖、青田可以联合“飞地”到上海虹桥商务区建立总面积为1万平方米的青青(平湖青田的合称)科创园区,通过为国内外创新创业精英提供一站式运营服务、标准甲A级办公写字楼等一流的基础设施和五星级商务酒店、全球商品贸易港等高端商业配套的举措,吸引海内外优质创业项目,集聚各类创新人才和资源,最终达到“孵化在上海、产业化在平湖、青田”的效果。该举措与拓宽协作对象类似,只是部分缓解土地要素制约的难题,仍具有一定的局限性。

(二)跳出山海协作“飞地抱团”模式的发展

立足自身拓展侧重解决山海协作“飞地抱团”模式自身的完善发展,跳出自身发展则是摆脱山海协作“飞地抱团”模式的具体形式,更关注其本身所蕴含的先进理念和方法的运用。其中,先进理念方面,表现为“政府引导、市场运作”,“优势互补、合作共赢”,特别在“优势互补、合作共赢”上是山海协作“飞地抱团”模式的精髓;先进方法是指实施运转过程创新形成的“领导干部会商互访和联席会议”机制、“三供三保”机制、“帮扶+保障”利益共享机制等。这些先进理念和方法正在向多领域推广,目前兴起的“科创飞地”、“人才飞地”等形式,体现了高质量发展、科技自立自强的新趋势,从它们与山海协作“飞地抱团”模式的联系看,虽然不再关注“消薄”,但其所遵循的理念与山海协作“飞地抱团”模式相通,表现为既有“飞地”的方法,又有“优势互补、合作共赢”的理念。事实上,“科创飞地”、“人才飞地”正是在“消薄”飞地之后涌现出来的,显然受到“消薄”飞地的影响和启发。

随着山海协作向医疗、教育、消费民生及其它领域的拓展,“飞地抱团”模式的创新探索日益摆脱“飞地抱团”的具体形式,而是更多地运用发展其理念与方法。如医疗领域,由平湖市第一人民医院牵线搭桥,与上海市第一人民医院、青田县人民医院签约成立浙江省首家“公济山海联盟”,创新建设三地医疗联合体,实现上海市一院专带到平湖、青田进行手术指导、会诊、查房、会诊及讲课等,大大提升平湖市、青田县域就诊率水平。教育领域,开设“互联网+义务教育”同步课堂,精心策划“平湖青田两地学生共上开学第一课”活动,将“空中课堂”课程资源实时共享给部分结对的青田县中小学校,两地共享优质教育资源。消费流通领域,平湖与松阳签订“松阳平湖农产品产销一体化战略合作战略协议”,共同投资成立松阳县山海农产品配送有限公司,打造全省首个山海协作农产品产销一体化县(市)合作项目,推动浙西南欠发达地区共享融入长三角一体化发展成果。这些都表明,各地在按平湖青田模式推广建成飞地产业园的同时,“科创飞地”、“人才飞地”等新形式也正不断涌现出来。显然,“飞地抱团”的发展正呈现出丰富多样的图景,随着表现为主体的不断多元、领域的不断拓展、形式的不断多样、范围的不断扩大、随之而来的,是城乡、区域、居民收入差距的不断缩小,共富路的越拓越宽。

用创新开创新的时代——读《重新理解企业家精神》

■ 刘昌宇

没有条件创造条件也要上”的创新者。第三,企业家有梦想,赚钱不是唯一目标,他们还注重事业的成功。第四,企业家不能完全听命于投资人,关键时刻还得有自己的主见。第五,企业家不是“好员工”,他们敢于标新立异,勇于向传统规则发起挑战。

基于对企业家精神“五个不是”的阐述,作者认为,应把企业家放在市场的中心地位,以此去理解和把握市场才会趋于合理。为此,他呼吁主流的经济学家必须来一个范式转变。在他看来,一个好的市场理论,应该是关于经济如何发展和变化的理论,而不只是市场如何达到均衡和稳定的理论。缺乏企业家、忽略声誉机制的市场理论,不是一个好的理论。书中,作者着重阐明了好的市场理论的六个标准;讨论了主流经济学在反垄断法上的误区,认为主流经济学有关竞争和垄断的概念是有偏颇的。作者一针见血地指出,忽略企业家精神是产生这种误区的主要原因。企业家精神与竞争是同一个问题的两个方面,企业家精神是最好的反垄断法,它比任何法律条文和政策都更有助于瓦解垄断。而在探讨企业家精神与创新这一话题时,书中分析了套利和创新的区

别、创新的不可预测性和四个不确定性。特别强调,创新的不确定性意味着创新不能统一规划,而要依赖于企业家的“八仙过海各显神通”。与此同时,全书还从创新的不确定性和激励机制这两个角度,分析了产业政策面临的挑战,认为不理解企业家精神是产业政策倡导者的致命弱点。

全书在探讨什么样的制度生态最有利于企业家队伍的成长时,逐一分析了企业家资源在政府和工商业之间的不同配置,对经济社会的影响,并简要分析了过去四十多年中国企业家队伍的崛起。作者由此得出结论,政府不能替代企业家,不能用单纯的行政命令去管理企业,最好的公司治理结构,就是让企业家精神在市场经济的博弈中得到最大限度地发挥。作者强调指出,企业家精神最核心的内容,就是创新,它是从一个自由竞争的生态系统中生长出来的,对其人为设置禁区只会扼杀创新。书中,还对价值观冲突给企业家带来的挑战,作出扼要分析,指出这种挑战可能源自政府,也可能是来自民间。身处世界百年未有之大变局,面对这些挑战,唯有保持理性和清醒,才能化不利为有利,让企业家精

神真正造福整个社会。

作者在言及这本书的写作宗旨时,开宗明义地说,既是写给学者的,也是写给行政管理者和企业家的。希望同道中人能和他一起,反思主流经济上的缺陷;行政管理者能对市场有一个准确的认识;企业家要敢担当勇作为,大力弘扬企业家精神,以期实现经济效益和社会效益的双赢。同时,他也是写给一般读者的。借助这本书,希望大众对企业家精神和市场经济能有一个新的认识,对国家宏观经济政策也能有一个更加理性的评判。

最后,作者寄语广大企业家们:秉承优秀的企业家精神,用创新去开创新的时代。