

# 错位的“飞地园区”

□ 本报记者 王瑜

2015年10月27日,北京通州携手河北邢台共建10平方公里产业园,拟打造冀中南地区京津冀协同发展试验示范区。

这种两个甚至多个互相独立。经济发展存在落差的行政地区或市场主体打破原有行政区划限制,通过跨空间的行政管理和经济开发,实现各地资源互补、经济社会协调发展的一种区域合作发展模式。在学界被概括为“飞地”发展模式。

调查发现,飞地模式已成当前京津冀区域产业转移和协同发展重要形态。而其发展中存在的同质化建设与无序竞争凸显,行政主导和市场职能相互掣肘,利益共享机制和生态补偿机制不到位等问题阻碍着京津冀协同发展。

## 同质化竞争

当前京津冀协同发展背景下,飞地产生主要原因在于首都非核心功能疏解和京津两地向河北的产业和公共服务转移。河北多地对承接北京天津功能及相关产业积极性很高,但合作建立的飞地同质化现象严重,且“野蛮生长”,影响区域协同长期可持续发展。

记者调查发现,基于产业承接和功能疏解建立的不少飞地园区存在盲目争抢项目问题,导致产业同构和重复建设问题突出。

今年稍早时候,三地确立在功能疏解和产业转移方向下构建“4+N”产业合作格局。“4”

**编者按**

工业生产有产品生命周期理论之说,即各个工业部门及其产品,都会经历创新、发展、成熟、衰退等四个阶段。而在不同区域,这些工业部门及其产品所经历的阶段是不同的,因为不同区域在经济发展上存在梯度差异。

正因如此,区域经济发展存在梯度转移现象,一些产业部门会从高梯度地区向低梯度地区转移,京津冀之间,恰恰就存在这样的现象。

但是,北京和天津淘汰的产业,不是每一项都适合河北发展,而河北在承接这些产业转移时,其相关设施和配套机制的跟进速度,依然有待加强。

京津冀一体化,绝非是把北京的工厂搬到河北那样简单。如何在京津冀一体化过程中实现产业布局和发展相对均衡,统筹兼顾以实现经济和社会可持续发展,依然是摆在三地政府和企业家们之间的课题。

即共建四大功能和产业承接平台:曹妃甸新区、新机场临空经济合作区、张承生态功能区、天津滨海——中关村科技园区。“N”即希望主要发挥市场作用,由企业根据自身发展实际,结合当地资源禀赋,自主选择若干产业项目承接地。这样的导向在实操过程中并不理想。

调查显示,这些承接平台及相关飞地园区普遍将IT电子、生物医药、高端装备等列为重点发展产业,同质化竞争态势明显。有数据称,目前河北省省级以上开发区近200家,多数属飞地性质。其中不少区域因缺乏清晰发展定位,在前期调研和规划方面缺乏科学评估和优势分析,承接项目和建设中表现出明显盲目性和重复性问题。

还有的飞地园区在前期行政力量主导建立后,因缺乏后续规划呈现无序竞争态势,甚

至因行政指向违背市场规律而陷入停滞状况。数据显示,大红门八大服装批发主力市场去年5月落户河北廊坊永清,当时签约670家企业中,目前仅一成在建,实际投产仅一家。

据了解,去年从北京迁入新成立的廊坊新动批大红门服装城目前节假日客流量约七八千人次,平日仅三四千人次。保定白沟大红门服装批发城情况相似。客流量稀少导致这些区域不少商户在当地经营几乎停滞。

飞出地市场主体则不愿迁移,此前河北白沟大红门服装批发城项目商在大红门1万名商户中调研发现,48%的商户不管怎样都不离开北京,17%在北京待不下去回老家,仅30%经营能力不强的想继续创业,但转移地不一定选择河北。

调查还发现,一些污染企业迁入后,原有污染问题并未解决。有过多次飞地合作经验的中国工业节能环保公司总经理张自强对《工人日报》记者表示,一些合作园区建立之后并没有为当地带来就业、税收等经济社会明显效益,反而给当地带来诸多生态环境负担和污染。

## 缺乏利益共享机制

飞地的发展问题关乎京津冀区域协同发展成效和目标。采访中专家表示,当前尚缺乏京津冀功能疏解和产业转移的明确标准和评价体系,一些简单通过行政指令转移形成的飞地园区,在缺乏前期充分调查和后期制度政策配套下,很难充分保证符合市场经济规律和双方长远发展需求。

调查发现,不少已建飞地园区在发展过程中过分倚重经济发展导向,忽视经济与社会、人口、资源环境的协调可持续发展。有些地方片面强调行政主导,单纯考虑将不需要的重污染企业迁到飞入地,并没充分考虑这些企业迁后长远发展。还有一些飞地各方尚未形成资源优势互补,协调发展模式不顺畅。知情人士向本报记者表示,北京丰台与河

北保定合作建立的科技园推进缓慢重要原因在于,飞出地和飞入地间产业资源不够配套,发展不协调,尚未形成各自优势互补。

与此同时,一些飞地管理模式和分配机制尚未完全理顺,造成飞地发展面临诸多行政和制度掣肘,影响区域协同发展。以昌平怀来分园为例,相关人士对本报记者表示,目前该园区管理模式和利益分配机制均需尽快明确,入园企业规划建设手续和管理方式还需进一步理顺。

调查发现,这些问题背后是尚未建立基于协同发展下的有效合作机制,而这涉及飞地各方利益共享和责任共担机制的建立完善。

清华大学教授王恩志认为,飞地发展问题主要原因除了背后各方利益分配不合理,缺乏利益共享机制。因此造成飞地强势方没有建立利益分享和责任共担的机制动力,飞地弱势方则没有构建机制的话语权。

北京清华同衡规划设计研究院袁昕院长接受专访时对本报记者表示,在产业梯度转移过程中,应重点关注和立法保障发展不均衡的两个主体之间的战略协同、利益分配、生态补偿、环境保护和社会和谐发展等机制的建立。

长期关注飞地经济发展的中国绿色发展高层论坛秘书长桂振华认为,当前一定要使与飞地园区直接相关的非首都功能疏解和产业转移承接等动作重新回归顶层科学规划层面,才可能克服同质化和“野蛮生长”问题。

## 呼唤统筹协调

调查发现,当前飞地的这些问题与地方政府“畸形”政绩观有关。建立在现有行政区划基础上以GDP主导的政绩观直接影响飞地建设。河北急于获得短期能带来明显经济效益的产业、资金和技术。而京津冀将一些不符合本地环保评价和转型利益的污染企业优先转出去,同时在将有些优势产业转出去时,仍希望享受企业在飞入地的主要收益,不愿将园区交由“属地管理”。这种利益导向缺乏矫正,客观导致飞地各方没有动力也没有机制推动其从长远可持续角度建设。

综合调查获知,这背后实际上是地方利益博弈尚未获有效协调结果。以行政区划为基础的城市发展观和GDP导向的政绩考核体系叠加,使得各地政府缺乏协同发展和改革创新动力。其深层原因在于京津冀协同发展战略中顶层设计缺乏明晰实践方案与有效评价监督体系。因此,从顶层设计入手构建“务实”的飞地合作发展制度体系成当务之急。

(下转第2版)

## 新闻广角

题。”郑曼说。

而对于定制公交遇冷的原因,据郑曼介绍,主要原因还是定制公交价格高。“杭城密度小,公交车线网较完善。公交系统基本覆盖主城区,能解决大部分市民出行需求。就算需要换一辆车,就能到达目的地,乘坐常规公交车也要比定制公交便宜三倍左右,市民大多还是选择大公交出行。”

市民张先生就告诉记者:“当初听到这个觉得创意不错,不过对于自己而言还是有点贵,短距离还是公交或自行车好,时间好控制;长距离又太贵了,接乘客有点绕。”

郑曼告诉记者,公交总公司也正在想解决方案。比如,内部提升服务品质,在票价机制、线路设计等下功夫,推出一些新玩法,如积分制、买二送一等形式。外部则引导市民认知定制公交,挖掘经济增长点,贴补成本,寻求更多电子商务合作,让更多实惠反馈到市民身上。

李克强同韩国总统朴槿惠举行会谈时强调

坚持中韩关系一个大方向 推动四项国家战略对接 搭建两个合作平台

新华社首尔10月31日电 (记者桂海 郑亚琳)国务院总理李克强当地时间31日下午在首尔青瓦台同韩国总统朴槿惠举行会谈。

李克强首先转达了国家主席习近平对朴槿惠总统的问候。李克强表示,中韩是近邻和战略合作伙伴,两国关系发展势头很好,政治、经贸、人文等领域合作齐头并进,成果丰硕,不仅造福两国人民,也惠及地区的稳定与繁荣。

李克强指出,中方愿同韩方再接再厉,在巩固友好合作的基础上,开拓新思路,挖掘新领域、培育新增长点,推动中韩各领域务实合作“百尺竿头,更进一步”。一是坚持深化战略合作伙伴关系的大方向,继续加强高层交往和各层级对话,尽早正式启动中韩海域划界谈判,加强对传统安全、执法、救灾等合作。二是对接四项国家发展战略,打造新的合作亮点。以中方倡导的“一带一路”同韩国“欧亚倡议”、“大众创业、万众创新”同韩国“创造型经济”、“中国制造2025”同韩国“制造业革新3.0”、中韩共同开拓第三方市场开展国际

产能合作进行对接为契机,加强创新、智能制造、高端技术研发等合作,助推两国经济转型升级,促进地区互联互通,更好实现互利共赢、共同发展。三是搭建青年创新创业、共同开拓第三方市场两个合作平台,发挥政府引领作用,为双方合作提供更好保障,在中国成都设立中韩创新创业园。四是结合中韩自贸区建设,加强经贸金融合作与宏观经济政策协调,推动中日韩自贸区、区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)谈判,推进东亚经济一体化进程。五是深化人文交流。在两国人员往来突破一千万人次基础上,实现人文交流质量与量的全面提升,进一步夯实双边关系发展的民意基础。

朴槿惠欢迎李克强担任总理后首次正式访韩,并表示,当前韩中关系发展顺利。今年以来,我与习近平主席、李克强总理等中国领导人多次会面。两国领导人之间保持密切沟通,有助于两国关系发展,有助于维护半岛和东北亚的和平稳定。

(下转第2版)

## 标题新闻

(据新华社)

- 李克强主持召开国务院党组会议 学习贯彻党的十八届五中全会精神 研究部署做好当前和今后一个时期经济社会发展工作
- 中共全国人大常委会党组召开会议 学习贯彻党的十八届五中全会精神 张德江主持会议并讲话
- 全国政协党组召开会议 学习贯彻党的十八届五中全会精神和《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党纪律处分条例》俞正声主持会议并讲话

# 用创新引领经济社会大发展

## ——各地干部群众热议创新发展

□ 新华社记者

“坚持创新发展,必须把创新摆在国家发展全局的核心位置。”连日来,党的十八届五中全会的这一部署,在各地干部群众中引起强烈反响。大家表示,“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段,破解发展中的难题需要创新驱动;创新发展必将成为引领新时期经济社会发展的强大动力。

“十三五”,规划的核心目标是在下一个五年,全面建成小康社会,实现“两个百年目标”的第一个目标。而要实现这一宏伟目标,关键靠什么呢?答案是创新!”四川大学经济学院教授杨整说,我国不可能继续走过去靠简单的投资和模仿实践经济扩张的老路,新发展将来自改革创新释放的新活力。

北京邮电大学教授邓中亮认为,大国、强国都离不开科技创新。我国高铁、航空航天、通信等领域的科技创新已经走向国际前沿,而更多的领域还需要进一步发力。

关于如何加快转变农业发展方式,山东省滕州市西岗镇农业生产大户宋永池非常关心。

他说,过去不管是种粮还是种菜,更看重产量,谁家的产量高,谁就挣钱多;现在产量高不算什么,关键是品质好,同样是一斤菜,品质不同价格能相差一两倍,所以大家都在琢磨怎么保护耕地,怎么提高农产品质量。

全国百强县之一的成都郫县正在重点打造创新基地。郫县德源镇党委书记杨伦说,贯彻五中全会精神,就要坚定不移落实创新驱动发展,依靠科技创新、生产方式创新、商业模式创新等,不断优化县域经济结构,加快区域经济转型、城市转型和社会转型。

(据新华社北京10月31日电)



10月31日,在浙江农林大学创业孵化园内,几名大学生在自己创办的电子商务公司整理鞋类商品。随着“双十一”临近,浙江农林大学创业孵化园内的大学生电商们开始备足货源,策划促销方案,迎接购物大潮。

新华社发(胡剑秋 摄)

## 价格高,被误当作“企业包车”

# 杭州定制公交启动近一年市民“难买账”

本报讯 (记者 邹倜然 实习生 姚晓岚)近日,《工人日报》记者在采访中发现,杭州市为缓解交通拥堵,于去年11月底推出的“一人一座直达式”定制公交,在启动了一年后,线路和乘客人数都不多,还有一些市民则反映,有的定制公交车上坐满了同一企业的员工,普通市民无法上车。

为此,记者进行了调查采访。杭州公交公司新闻发言人郑曼告诉记者,“很多

市民因为对字面理解上面的差异,导致了一些误区,认为工厂企业的员工的订购导致自己不能享受定制公交。这个概念其实是错误的。”

他告诉记者,“企业包车”和“定制公交”是两个完全不同的概念。“企业包车”是企业为了员工上下班接送,订购包车服务。

“定制公交”是市民私人定制线路,市民提出自己的出行需求,公交部门根据市民提

出的出行需求和客流情况来设计商务班车的线路,然后在定制公交平台上招募乘客、预订座位、在线支付。根据约定的时间、地点、方向来开行。

而市民所反映的线路中,本身就既有企业包车也有定制公交,完全不妨碍普通乘客乘坐。“一辆车满了,如果同样还有这么大的需求,公交公司会再多发一辆车,这也就不存在工厂企业员工跟零星散客争定制公交的问题。”

郑曼说。

而对于定制公交遇冷的原因,据郑曼介绍,主要原因还是定制公交价格高。“杭城密度小,公交车线网较完善。公交系统基本覆盖主城区,能解决大部分市民出行需求。就算需要换一辆车,就能到达目的地,乘坐常规公交车也要比定制公交便宜三倍左右,市民大多还是选择大公交出行。”

市民张先生就告诉记者:“当初听到这个觉得创意不错,不过对于自己而言还是有点贵,短距离还是公交或自行车好,时间好控制;长距离又太贵了,接乘客有点绕。”

郑曼告诉记者,公交总公司也正在想解决方案。比如,内部提升服务品质,在票价机制、线路设计等下功夫,推出一些新玩法,如积分制、买二送一等形式。外部则引导市民认知定制公交,挖掘经济增长点,贴补成本,寻求更多电子商务合作,让更多实惠反馈到市民身上。

(下转第2版)

## 货品单一价格高

## 慈善功能在退化

# 京城慈善超市快开不下去了

一样,还要提供公益服务,比如接收捐赠、提供公共缝纫机和公益展柜等。

当被问到经营状况时,一位营业员表示,超市主要还是针对一些低保人员,主要面向持爱心卡的顾客,非持卡顾客相对较少。在记者与超市工作人员聊天的20分钟时间里,没有一名顾客进入。他还表示,居民觉得慈善超市贵,是因为慈善超市货品相对单一,以食用

油为例,不同品牌有价差,但顾客会拿大超市便宜的和慈善超市贵的比。

慈善超市顾客较少,与居民不了解有关。“大家觉得慈善超市是卖给低保户的,其实不是。”一位慈善超市管理人员表示,“不被社会理解,人们会觉得开超市就是要赚钱,我们超市真的不以营利为目的。”

坐落于东冠英胡同的慈善超市未纳入北

京爱心超市管理有限公司的统一管理,而是由西城区新街口街道社区服务中心承包给下

岗人员和外来务工人员经营。与连锁经营的慈善超市相比,这里更像是一个杂货铺。同样是粮油米面,但室内装修较为陈旧,物品摆放也不像其它超市那样整齐。

“原来也曾加入过慈善协会,由他们统一配送物品,后来发现配送时间比较慢,货品不

太全。”新街口街道社区服务中心主任李晓告诉记者,“街道对当地低保人群了解比较多,进货时更有针对性。”但李晓也坦言,由于超市是小规模经营,没法批量进货,货品价格相对大超市要高一些。

超市的慈善功能正在弱化也是一个问题。李晓透露,起初超市还接收捐赠的衣物等,但问题是捐赠的东西卖不出去,长时间积压,捐赠的衣物没法处置,就一点点都腾

