

当前，云南产业园区发展势头明显加快，但也面临同质化竞争、特色不明显、单打独斗，以及县级园区基础设施、公共服务、市场服务、产业服务配套不足等问题。近年来，保山市通过探索“园中园”模式，闯出了一条工业高质量跨越式发展的路子，2016—2018年，规模以上工业和GDP年均增速分别达13.43%和10.53%。

保山市“园中园”模式的特点

打破行政区划界限。创造性地提出在保山工业园区中设县（市、区）园区，由各县（市、区）与保山工贸园区共建共享“园中园”，高标准规划“一区五园六大产业”：保山工贸园区规划大数据和轻纺产业，隆阳园规划电子信息产业，龙陵园规划硅精深加工产业，施甸园规划装备制造产业，昌宁园规划生物资源加工产业，腾冲园规划机电产业。聚合市级、5县（市、区）、园区力量解决基础设施、公共服务、市场服务、产业服务等配套不足问题，降低配套成本、提高承载能力、延伸产业链条。解决县级园区同质化问题，形成错位发展、合作共建共享、聚集发展，产生了“1+5>6”的聚集效应。

政策保障。先后出台一系列政策，明确合作模式、效益分配、招商引资、项目审批、安全管理、资金保障等“园中园”建设发展所涉及的各种政策。一是实施期限。各县（市、区）对“园中园”的管理权属50年不变。二是用地合作模式。“园中园”建设坚持“统一征地、统一总体规划和产业规划、统一入园标准”，所涉及的项目建设用地、占补平衡指标由各县（市、区）自行解决。土地征收、房屋拆迁的补偿标准按隆阳区相关规定执行，征地拆迁费和征转报批经费由各县（市、区）承担。三是基础共建。“园中园”外围基础设施建设由保山工贸园区承担，内部基础设施建设由县（市、区）政府自行承担。四是效益分配。入驻“园中园”的企业所产生的税费收入和政府性基金收入（教育费附加、排污费、污水处理费除外）归各县（市、区）政府。各县（市、区）招商引资企业如因一个园一个主导产业的规划限制需入驻别的“园中园”时，招商方和接收方按5：5分享其税收所得。五是统计模式。“园中园”的产值、增加值、固定资产投资等经济指标由各县（市、区）分别统计。六是资金保障。为支持“园中园”尽快启动建设，保山市从市级产业发展基金中给每个“园中园”安排2亿元资本金进行融资贷款。市级重点产业发展基金优先安排“园中园”项目使用。鼓励各县（市、区）政府积极采取项目融资、风险投资、信用担保、PPP、EPC、BOT、发行债券和商业信贷合作等融资形式，引导园区多元化投入，加速园区基础设施建设。

实施六项招商政策。实施“51+49”混合所有制股权方式和“10+3”PPP融资方式，逐步提升投融资能力；对单项总投资在50亿元以上的大项目好项目，承接地因规划、资金等因素难以承接的，以市级为平台，由5县（市、区）及园区采取“1+5”共建共享发展机制建设，破解单项总投资50亿元以上的大项目好项目落地难的问题；实施“5+8”标准厂房租购政策；实施“30+37”电价优惠，新材料产业按照

0.30元/千瓦时、信息产业按照0.33元/千瓦时、轻纺产业按照0.37元/千瓦时实行电价优惠，用电量达到一定规模的企业可以单独定价。实施“5+5”购房扶持等优惠政策。

构建“一线两园”的内外发展平台。发挥保山和缅甸曼德勒、密支那在中缅经济走廊、面向南亚东南亚陆上经济带两大重要作用，谋划构建保山到缅甸曼德勒、密支那之间的“一线两园”。把保山工贸园区“园中园”、腾冲边合区“园中园”作为境内产业集聚的重要载体和平台，把曼德勒缪达经贸合作区、密支那经济开发园区作为融入“一带一路”建设的重要支撑点。通过境内、境外两个园区建设，形成“两园联动”的良好局面。

保山市探索“园中园”模式取得的经验

改革创新增活力。保山市推进落实全面深化改革，跳出条条框框的限制，打破县县建园区的常规思维定式，以供给侧结构性改革为主线，创造性地提出“园中园”模式，高标准规划，探索园区的差异化竞争和基础设施、公共服务的共建共享、聚集发展，深化财税、投融资体制改革，取得了明显成效。

高位推动是前提。中共保山市委、市政府成立以市委书记和市长任组长，常务副市长、隆阳区委书记任副组长，相关职能部门主要领导为成员的“园中园”共建工作领导小组，市委书记担任“园中园”建设督导人，高位推动“园中园”建设。保山工贸园区和5个县（市、区）分别成立“园中园”建设领导机构，县（市、区）党政“一把手”高度重视，主抓“园中园”各项建设工作。

营商环境作保障。保山市把转职能、转方式、转作风作为优化营商环境的突破口，坚持以上率下，围绕重点工作、重大项目的服务，由市领导挂钩负责“4个重大发展项目”，制定和实施对县级“园中园”考核评价办法，按周、月、季度进行督促落实。市委主要领导挂钩和政协主席负责督查“园中园”建设，各县级“园中园”建设排名的动态变化由有关媒体公开。把专项整治作为优化营商环境的抓手，纪检部门加强日常监督，每年开展为期一个月的专项整治，促进全市党员干部将更多的精力用于谋改革优服务促跨越，激发出“跨越发展争创一流，比学赶超奋勇争先”的精气神。抓“放管服”改革，市级行政审批事项从286项压缩至116项，制定和实施《保山市开展为民办事“一次办结”试点工作实施方案》《保山市“多证合一”改革方案》等提升行政效率措施，开通“12310”“放管服”改革专线投诉电话，公布“最多跑一次”事项清单，企业、群众办事实施“最多跑一次”和“一次办结”。目前，75个市级事项、100个县级事项“一次办结”率都达到了100%。2017-2018年，保山市连续两年在全省营商环境评估中综合得分排名第一。

保山市“园中园”建设面临的困难和问题

水电硅材一体化发展亟须政策扶持。中共云南省委、省政府提出，做好当前经济工作，要推动以制造业为重点的产业集群发展，坚持“两型三化”产业发展方向，聚焦传统产业转型升级、八大重点产业发展，深化全力打造世界一流“三张牌”内涵。保山的低电价和硅矿使其在硅产业发展方面具备资源和产业链优势，硅基产业已形成规模效应，亟须政策扶持，将保山“园中园”打造成为全省水电硅材一体化示范区之一。目前，省级已相继出台了《实施优价满发推动水电铝材一体化发展专项用电方案》等专项政策，但尚未出台水电硅材一体化发展专项用电方案。同时，保山积极招商引入隆基股份11GW单晶硅棒项目，并给予该企业0.25元/度的电价优惠政策，对优惠电价的补贴压力越来越大。

项目审批权限较小，程序复杂。虽然园区已获得一定的审批权限授权，但园区在云南投资项目审批监管系统中没有平台，无法通过本级监管平台进行项目审批及事中事后监管，一些简单事项园区管委会都无权限办理。

部分税收扶持政策到期后不再执行，进一步加剧了园区建设的资金困难。根据有关政策“自2012年起，5年内省级工业园区内新增税收，依照现行财政体制规定应上缴省级财政部分，留给工业园区用于基础设施建设”的规定，2017年开始不再执行，税收返还减少，进一步加剧了园区建设的资金困难，而目前保山“园中园”基础设施投入大、融资难。

现有用地指标难以满足建设需求。无论是基础设施，还是入园项目，园区开发建设都需要大量的建设用地，受土地利用规划调整、建设用地指标较少等因素的影响，一些项目建设未能按期推进。

几点建议

保山“园中园”的做法值得在全省园区建设中大力推广。保山深入贯彻落实云南省委、省政府提出“两型三化”的产业发展方向，聚焦传统产业转型升级、八大重点产业发展，深化打造世界一流“三张牌”内涵，园区建设摒弃县县建园区、配套不足的老路，高标准规划“园中园”，聚合市、县、园区力量提升配套能力、强化招商引资，为基础薄弱地区推动工业高质量跨越式发展作出了示范。

支持“一线两园”建设。建议国家和省级层面加大对“一线两园”建设的支持力度，把握中缅两国政府签署《关于共建中缅经济走廊的谅解备忘录》的历史机遇。作为省内第一个在缅甸建设园区的州（市），保山要加强向省委、省政府汇报、与缅方沟通交流，积极争取中缅经济走廊联合委员会在政策、资金、项目等方面的支持，全面提升“五通”水平，力争早日建设猴桥—密支那—曼德勒的高速公路和铁路，有序推进曼德勒缪达经贸合作区、密支那经济开发区园区基础设施、标准厂房、配套设施等建设，为企业入园创造良好条件。

加大政策扶持力度，将保山“园中园”打造成为全省水电硅材一体化示范区之一。加快建设硅工业研究中心等技术研发平台，支持保山市相关企业在硅材冶炼、精深加工等方面加大研发投入。建议省级尽快出台水电硅材一体化发展专项用电方案，在电价方面与水电铝享受相同政策；对水电硅材一体化发展单独制定出台电价优惠政策。

精减审批程序。建议省级给予保山“园中园”更大的项目审批权限，进一步加快园区在线审批平台建设，力争实现园区投资项目线上运行。全面落实“一站式办公”“一条龙服务”和首问负责、限时办结、责任追究等规章制度，对企业入园、项目落地、要件报批等提供全程跟踪服务，切实为投资者提供零距离、零障碍服务，最大限度地减少项目建设成本。

对建设用地指标进行单列。2018年，保山工贸园区已被列为全省重点打造的10个千亿级园区之一，同时，保山“园中园”正努力打造全省招商引资示范区，园区基础设施及入园项目用地需求较大，建议在省级范围对包括保山工贸园区、“园中园”在内的省级重点园区建设用地指标进行单列。

（责任编辑 沈艳）

作者 赵晓华 中共云南省委党校经济学教研部副主任、教授

申 珅 中共云南省委党校经济学教研部教师

原载2019年《社会主义论坛》第10期“专题调研”