

附件 1

边境经济合作区“小组团”滚动开发实施方案 编制要点

探索“小组团”滚动开发是新时代边境经济合作区（以下简称边合区）按照新发展理念和高质量发展要求，提升发展水平，拓展开放合作新空间的重要举措，是突破当前边合区发展面临的资金、产业等瓶颈，提高土地节约集约利用水平的有效途径，有利于促进边境地区经济社会发展，统筹强边固防和“一带一路”建设、脱贫攻坚、兴边富民、生态保护等工作，推动形成全面开放新格局。

一、编制原则

（一）扩大开放，加强合作。坚持统筹国内发展与国际合作，发挥区位独特、政策集成、环境容量大、资源承载力强的比较优势，充分利用两个市场两种资源，促进陆海内外联动、东西双向互济，以开放促改革促发展促稳定。

（二）科学规划，集约用地。坚持规划先行、小区块配套、分步建设开发、市场化运营，从小片区起步，集约高效利用土地等资源，体现资源节约、环境友好，避免贪大求全，提高开发建设效益。

（三）产业主导，突出特色。根据区域和毗邻国家特点，充分发挥沿边区位优势，集中优势资源，聚焦主导产业，引进龙头企业，完善产业链配套，推进落地加工，做大做强特

色优势产业，实现差异化发展。

（四）因地制宜，循序渐进。坚持量力而行，注重招商与开发建设的同步，推进小片区的逐次有序开发，实现“开发一片、成熟一片、收益一片”的良性循环。

（五）创新体制，优化环境。加大简政放权力度，提升投资和贸易便利化水平。进一步健全市场体系，促进要素流动便利化。推动园区建设模式创新，吸引资金、技术和人才等资源要素聚集，增强服务国家重大战略的能力。

二、主要内容

探索边合区“小组团”滚动开发，首要任务是科学谋划“小组团”滚动开发总体思路，详细编制实施方案。实施方案由边合区管理机构会同结对国家级经开区，或委托专业机构进行编制，并报所在市（县）人民政府和省级商务、自然资源主管部门。主要内容包括以下方面：

（一）建设发展现状分析。

1. **规划和建设情况。**重点说明边合区的国批范围及地方政府委托管辖范围、区位交通条件、总体规划方案、累计固定资产投资、土地开发及出让面积、基础设施建设规模、能源供应能力，配套服务设施建设等情况。

2. **产业发展情况。**重点说明边合区产业发展所依托的各类资源情况，以及主导产业发展情况，包括行业名称、行业规模、企业数量、产品定位、原料供应、生产组织、市场拓展，以及龙头企业发展情况。

3. 建设和发展存在的问题。重点分析边合区管理体制机制、国土空间规划布局、土地空间拓展、开发资金筹措、财政收支平衡、主导产业发展，以及招商引资等方面存在的困难和问题。

(二) 发展目标。

各边合区管理机构根据自身发展能力和资源禀赋，以2019年为基准年，逐项说明未来3年、5年分别要达到的发展目标，包括产业规模目标、企业引进目标、土地开发目标、基础设施建设目标、配套设施建设目标和促进就业目标。根据以上目标，划定实施“小组团”开发的范围，编制“小组团”滚动开发实施方案。

(三) 实施方案编制的主要内容。

根据产业园区全生命周期发展要求，边合区“小组团”滚动开发实施方案应包括五个专题研究，即产业规划、国土空间专项规划、投资可行性研究报告，以及项目投融资计划、招商与运营计划。

1. 产业规划编制要点。编制产业规划的目的是准确选择主导产业和细分行业，构建产业链和产业圈层，对边合区在产业链和价值链中的位置进行定位，并为精准招商提供依据。产业规划的重点内容包括三个方面：**一是对边合区产业发展条件进行分析。**包括区位交通条件、产业资源条件、配套政策条件等，重点分析周边国家可利用的资源条件，挖掘边合区产业发展比较优势；**二是对边合区产业发展进行定位。**从

上位规划、产业发展资源、周边市场需求、国内产业转移等多维度确定备选产业。从产业发展性、带动性、适应性、竞争性、环保性和风险性等多个角度进行综合评价，筛选出边合区主导产业和重点细分行业；**三是对边合区产业链和产业圈层进行构建**，明确边合区在各产业链中的位置，以及重点发展的环节和重点引入的企业，并以每个主导产业形成一个产业组团。各产业组团之间相互依存，打造“贸、工、商、旅”一体化的边合区特色优势产业圈层。

2. 国土空间专项规划编制要点。编制国土空间专项规划的目的是按照产业组团发展规律，对空间开发保护利用作出专门安排，为“小组团”滚动开发落地实施提供空间保障。要坚持生态优先、绿色发展，尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，遵循国土空间总体规划，不得违背总体规划强制性内容，执行土地使用标准，符合节约集约用地要求，在编制和审查过程中应加强与有关国土空间规划的衔接及“一张图”的核对，其主要内容要纳入详细规划。重点内容包括三个方面：**一是按照产业协同发展需求进行空间总体布局**，确定组团的四至范围。可分为组团、单元和地块3个层次进行布局，即每个组团形成一个产业链，每个单元完成一个产业环节，每个地块落地一家重点企业；**二是按照上级国土空间规划要求细化落实**，对各组团和单元的主导功能、用地性质、用地比例进行设定，对基础设施和公共服务设施进行合理布局；**三是根据产业属性特点和投资回报需要**，

对各单元和地块进行控制指标设计，对具体地块用途和开发建设强度等作出实施性安排，明确规划约束性指标和刚性管控要求。

3. 投资可行性研究报告编制要点。编制投资可行性研究报告的目的是对规划进行经济性检验，设计各组团和单元的开发模式，构建可持续发展的“小组团”盈利模式。投资可行性研究的重点内容包括三方面：**一是**根据国土空间专项规划指标和开发建设方案对项目的投入产出进行测算，从经济合理的角度对规划指标和开发方案进行检验，特别要对用地配比和开发强度指标进行修正；**二是**寻求潜在的组团或单元开发商，积极引入专业园区开发商、基础设施开发商或龙头企业进行“小组团”开发，并设计合理的合作开发模式；**三是**根据项目开发内容和产业运营特点，构建全方位、可持续发展的盈利模式。具体可包括土地经济、能源经济、产业经济、商业经济、服务经济，并重点挖掘产业经济，促进开发商与投资商的融合发展。

4. 招商与运营计划编制要点。编制招商与运营计划的目的是要实施精准招商，加快产业集聚，并设计贯穿园区全生命周期的运营服务体系。招商与运营计划的重点内容包括两个方面：**一是**根据边合区“小组团”的主导产业和细分行业定位，借助企业大数据收集潜在产业投资人信息，形成招商信息库。结合组团和单元规模，筛选出重点企业目录，并制定招商计划。突出招商模式由土地招商向产业招商升级，招

商目标由产业集群向产业生态升级，招商方式由传统方式向新型方式升级，具体可包括资本招商、联合招商、对口帮扶招商等；二是根据边合区各组团主导产业特点，设计满足企业发展和员工需求的运营服务体系。从满足企业发展角度出发，运营服务应包括招商阶段服务，入园阶段服务和经营阶段服务，以及企业各发展阶段所需服务，从满足员工需求角度出发，运营服务应包括基本需求、环境需求、文化需求和社群需求。

5. 项目投融资计划编制要点。编制项目投融资计划的目的是测算组团全生命周期资金需求，并制定合理的融资计划，保障开发资金链。项目投融资计划重点内容包括两个方面：一是对各组团或单元开发项目全生命周期资金需求进行详细测算。针对“小组团”滚动开发资金曲线特点，重点对前10年各季度现金流入与流出进行模拟，准确计算开发与运营资金需求；二是根据开发与运营资金需求，制定结构合理、成本较低、期限匹配的融资计划。在融资主体方面要积极发挥市场主体的力量，借助投资方的资信进行融资。在融资渠道方面，应重点考虑向开发性和政策性金融机构进行融资，同时积极探索新型融资方式；三是防范和化解地方财政金融风险。妥善处理存量债务，全面评估融资和债务风险，进一步规范融资和债务管理。

（四）保障措施。

1. 组织保障。沿边省区商务、自然资源主管部门加强横

向协作，推动建立省级相关部门和边合区所在市（县）人民政府、边合区及结对国家级经开区参与的工作机制。明确边合区各组团或单元的开发建设主体，鼓励社会资本参与边合区开发建设，积极争取沿海发达地区及国资平台的支持。借助智库和专业机构力量，为边合区发展提供政策建议、方案编制、招商引资和融资对接服务。

2. 政策保障。鼓励沿边省区根据实际，制定支持边合区“小组团”滚动开发的政策文件，在培育壮大特色优势产业、提升投资贸易便利化水平、加大投入和资金保障、优化拓展发展空间、强化人才资源保障、加强体制机制创新、推动区域协同开放等方面出台支持措施。鼓励省级商务、自然资源主管部门协调地方政府在符合经济社会发展规划、国土空间规划的前提下，对边合区“小组团”滚动开发用地按照相关规定予以倾斜支持。建立健全边合区土地开发和利用管理机制，严格用途管制，加强供后监管，对低效、零散用地进行统筹整合、统一开发，探索建立土地多功能复合利用模式和土地利用全生命周期管理制度，将土地节约集约利用水平纳入地方政府目标责任考核。支持边合区复制推广自由贸易试验区改革试点经验，创新行政管理体制、优化运行机制、转变服务方式。

3. 资金支持。鼓励省级商务、自然资源主管部门统筹中央外经贸发展专项资金和自有财力，在规定用途范围内，支持边合区“小组团”滚动开发前期研究、实施方案编制和项

目实施。鼓励国家级经开区给予对口帮扶边合区资金、人才、项目支持。研究推动将边合区“小组团”滚动开发项目优先纳入国家开发银行、进出口银行等开发性和政策性金融机构融资项目库，加大信贷支持力度。积极支持注册地和生产地均在边合区，符合条件的企业，申请首次公开发行股票并上市。

4. 跟踪评价。省级商务、自然资源主管部门突出目标导向和质量效果导向，按规定程序建立可操作、能量化的指标体系，对边合区提出的3年、5年发展计划和各项发展目标实施过程和完成情况进行跟踪和评估。商务部将国家级经开区对口帮扶边合区实施“小组团”滚动开发成效与国家级经开区考核评价挂钩。自然资源部将边合区实施“小组团”滚动开发成效与国家级开发区土地集约利用评价挂钩。