**国家发展改革委等八部委关于支持“飞地经济”发展的指导意见**

**（发改地区﹝2017﹞922号）**

各省、自治区、直辖市发展改革委（区域合作主管部门）、国土资源厅（局）、环境保护厅（局）、商务厅（局）、工商局（市场监管部门）、质监局、统计局，新疆生产建设兵团发展改革委、国土资源局、环保局、商务局、质监分局、统计局，海关总署广东分署、天津、上海特派办、各直属海关，各出入境检验检疫局，国家统计局各调查总队：

近年来，有关省（区、市）打破行政区划界限，创新跨区域合作模式，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，取得了积极成效，同时也面临一些问题和制约。为贯彻落实国家“十三五”规划《纲要》等有关文件要求，支持“飞地经济”发展，现提出以下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，按照党中央、国务院决策部署，牢固树立和贯彻落实新发展理念，深入实施区域发展总体战略，服务“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略，创新“飞地经济”合作机制，发挥不同地区比较优势，优化资源配置，强化资源集约节约利用，提升市场化运作水平，完善发展成果分享机制，加快统一市场建设，促进要素自由有序流动，为推进区域协同发展做出新贡献。

（二）基本原则。

政府引导、市场运作。政府加强统筹协调，完善组织管理架构，健全议事协调机制，加强跨区域政策衔接，提高公共服务质量。发挥“飞地经济”在对口支援、帮扶、协作中的积极作用。遵循市场规律，引导企业积极参与，发挥行业协会作用，着力提升合作园区开发建设、经营管理的市场化和专业化水平。

优势互补、合作共赢。充分发挥各地区比较优势，促进土地、技术、管理等资源优势互补和优化配置，共同参与园区建设和运营管理，建立合理的成本分担和利益共享机制，促进合作各方良性互动、互利共赢。

平等协商、权责一致。强化合作发展理念，从合作大局和长远发展出发，着力扩大发展成果，充分调动合作各方积极性，共同协商规划建设、运营管理、成本分担、利益分配等事项，实现权利与责任对等。

改革创新、先行探索。充分尊重基层首创精神，创新“飞地经济”合作机制，积极探索主体结构、开发建设、运营管理、利益分配等方面的新模式，有条件地创新政策供给，力争在重点领域和关键环节取得突破。

二、完善“飞地经济”合作机制

（三）支持“飞地经济”合作方共同研究商定规划建设、运营管理、利益分配等事项，签订规范、详细、可操作的合作协议，做到分工明确、权责对等、共建共享。

（四）支持合作方创新合作模式，允许以资金、技术成果、品牌、管理等多种形式参与合作；如各方共同组建市场化运营主体的，应符合《公司法》等相关法律规定。支持各方合理分担园区建设运营成本，征地拆迁、基础设施建设、招商引资、社会管理、环境保护等事项产生的投入和费用，由合作方根据协议商定分摊比例。

（五）支持合作方建立常态化的议事协调机制，加强在产业发展、功能布局等方面的政策对接，及时研究解决园区建设、项目引进和运营管理中的问题。支持合作方共同建立园区管理委员会，选派干部到园区任职、挂职，不断创新管理体制，完善组织架构。

（六）请园区所在地政府提供相关公共服务和保障。合作各方要做好政策衔接和统筹协调，促进跨区域转移项目落地和正常运营。

（七）鼓励按照市场化原则和方式开展“飞地经济”合作。鼓励合作方共同设立投融资公司，采取政府和社会资本合作（PPP）等模式，吸引社会资本参与园区开发和运营管理。提高园区专业化运行水平，支持通过特许经营、政府购买服务等方式，将园区部分或全部事务委托给第三方运营管理，条件成熟地区可探索园区管理与日常运营相分离。

三、强化资源高效集约节约利用

（八）园区建设用地原则上使用所在地土地指标，原则上应依托现有各类开发区（园区）开展“飞地经济”合作，如涉及征地拆迁、土地整理等事务，相关工作由所在地政府负责。加强耕地资源保护，防止在园区建设过程中违规侵占永久基本农田。充分利用未利用地资源，加强未利用地的生态保护和开发利用。加强土地集约节约利用，制定相关行业建设用地控制标准，提高土地投资强度，设置合理的建筑密度和容积率，鼓励和推广多层厂房建设。

（九）强化绿色发展理念，鼓励建设绿色园区，推进节能、节水、减排和资源综合利用，严格执行能耗、水耗、环保等政策，禁止不符合国家和地方产业政策的项目入驻园区，避免低水平重复建设。

（十）围绕改善环境质量目标，依法开展规划环评并优化规划编制和实施。园区环境质量实行属地化管理，由所在地政府负责，园区环境污染防治监管、污染减排和达标排放监管、排污许可证核发监管、环境执法等各项环境管理事项由所在地环保部门负责。

四、规范指标统计口径和方法

（十一）在统计经济社会发展情况时，园区各项指标由所在地政府统计部门按现行统计制度和口径进行统计、核算和发布。

（十二）在政府内部考核时，对于地区生产总值、工业总产值、固定资产投资额、进出口额、外商投资额等经济指标，允许合作方综合考虑权责关系和出资比例，以及能源消费、污染物排放等资源环境因素，进行协商划分，仅作专门用途供内部使用。园区污染物排放等指标应按照属地管理原则由所在地政府有关部门按现行制度和口径进行统计考核。

五、加快统一市场建设

（十三）支持合作方优化行政审批流程，逐步探索行政许可跨区域互认，推进转移企业工商登记协调衔接。

（十四）支持合作方开展质检、通关、市场执法等领域的标准对接和结果互认。

六、支持在各类对口支援、帮扶、协作中开展“飞地经济”合作

（十五）在对口支援（对口帮扶、对口协作）中，支持援受双方发展“飞地经济”，积极发挥市场机制，探索互惠互利的合作模式。鼓励援助方输出成熟的园区管理经验，选派干部到园区任职、挂职。

（十六）在东西部扶贫协作中，支持结对双方共建飞地园区，加强产业合作，引导企业参与，促进产业转移，积极吸纳贫困地区劳动力就业。

（十七）支持通过“飞地经济”模式，探索完善异地开发生态保护补偿机制，在生态受益区共建合作园区，健全保护区与受益区的利益分配机制。

（十八）在推动长江经济带发展战略中，鼓励上海、江苏、浙江到长江中上游地区共建产业园区，共同拓展市场和发展空间。

七、保障措施

（十九）国家发展改革委会同有关部门加强对“飞地经济”发展的指导，帮助协调解决“飞地经济”发展中的重大问题。

（二十）各省（区、市）和新疆生产建设兵团发展改革委（区域合作主管部门）会同有关部门加大对“飞地经济”发展的支持力度，遇到的新情况和新问题要及时报告。

（二十一）相关省（区、市）内部开展的“飞地经济”合作，可参照执行。

国家发展改革委

国 土 资 源 部

环 境 保 护 部

商  务  部

海 关 总 署

工 商 总 局

质 检 总 局

统  计  局

2017年5月12日