

# 中共楚雄州委办公室

楚办字〔2023〕12号



## 中共楚雄州委办公室 楚雄州人民政府办公室 印发《楚雄州实行园区“飞地经济”建设 的实施意见（试行）》的通知

各县市党委和人民政府，州级相关部门，楚雄国家高新区和各产业园区：

《楚雄州实行园区“飞地经济”建设的实施意见（试行）》已经十届州委常委会第94次会议、十三届州人民政府第31次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中共楚雄州委办公室  
楚雄州人民政府办公室  
2023年8月2日

（此件公开发布）

# 楚雄州实行园区“飞地经济”建设的 实施意见（试行）

为全面贯彻落实党的二十大精神，锚定省委“3815”战略发展目标，进一步打破行政区划界限，集聚资源优势，进一步优化全州产业布局，培育壮大我州五大千亿级产业，确保重特大主导产业项目落地，促进区域经济平衡发展，以州内各级开发区（国家高新区、省级产业园区、州级产业集聚区）为载体，通过大力发展资源经济、开放经济和园区经济，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”合作模式，实现州内各级开发区特色产业集聚，经济发展“引擎”动力强劲，推动县域经济实现跨越式发展，根据国家发展改革委《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》（发改地区〔2017〕922号）和《云南省促进区域协调发展实施方案》（云发〔2020〕11号）等有关文件精神，结合我州发展实际，制定如下实施意见。

## 一、总体目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，坚持大抓产业、主攻工业，牢固树立全州产业发展和资源配置“一盘棋”理念，突出园区产业特色、推动园区产业互补、实现园区互利共赢，紧紧围绕全州各级开发区提质增效三年行动方案，全面提升各类园区对全州经济增

长的带动作用，建立园区“飞地经济”合作与利益分享机制。通过建立在园区实行“飞地经济”合作与利益分享机制，进一步增强省级及以上开发区、州级产业集聚区的发展活力，到2025年，楚雄国家高新区力争工业总产值突破2000亿元、禄丰产业园区工业总产值达1000亿元以上、牟定产业园区成为我州经济增长的“第三极”、武定产业园区和其他州级产业集聚区打造成为百亿级园区，全州园区主营业务收入达4000亿元，规模以上企业400户，园区经济占GDP比重达50%以上，成为全州经济增长的“发动机”。

## 二、园区“飞地经济”适用范围

### （一）园区方面

“州内飞地”是州内省级及以上开发区和州级产业集聚区作为“飞出地”或“飞入地”。

“省际飞地（含省内跨地州飞地）”是鼓励我州各级开发区“引进来”，或“走出去”。支持协调引进先进地区、先进园区优势资源、优势产业合作共建产业园区，或州内各级开发区“走出去”到先进地区、先进园区建立众创孵化、总部办公、创新研发平台，为本地企业创造提高创新能力的载体。

### （二）产业方面

以5个千亿级和6个百亿级产业体系为引领，符合节能减排、安全生产、环境保护要求和有关法律法规规定，与“飞入地”园区规划、产业规划、主导产业功能定位相符。涉及产业要符合《西部地区鼓励类产业目录（2020年本）》和《云南省

“十四五”产业园区发展规划》等国家和省、州相关产业政策规定，不得布局建设除必要安置用房外的各类房地产项目。

### （三）项目方面

“州内飞地”和“省际飞地”项目认定由“飞入地”与“飞出地”协商确定，经州园区主管部门同意后报州开发区工作领导小组办公室备案，同时抄送州财政局、州统计局、州税务局，根据需要由州级主管部门确定是否报省级主管部门备案。

1. 跨县市合作园区项目。主要指“飞入地”在本地划出一定面积土地，与“飞出地”共同投资或由“飞出地”单独投资开发建设的合作园区或项目。

2. 跨县市易地搬迁产业项目。主要指为推动主导产业集聚，由“飞入地”与“飞出地”双方主导推动，税务登记在我州各级税务机关办理，因实际生产经营由“飞出地”整体迁移至“飞入地”，按照政策规定需进行税收征管关系调整的企业搬迁项目。

3. 跨县市新上产业项目。主要指为符合各级开发区规划、主导产业布局和园区资源环境承载能力，“飞入地”与“飞出地”双方在招商过程中均做出较大努力的项目，具体认定由双方协商。战略性新兴产业项目可适当降低投资标准，或由“飞入地”与“飞出地”协商确定；同时，项目主体须为在“飞入地”注册并纳税的独立法人企业。

## 三、重点任务

（一）以园区为载体，做大产业集群

充分发挥园区产业集聚高地和经济发展“主引擎”作用，坚持“空间集聚、园区集中、产业集群”原则，探索全州园区“飞地经济”模式。

1. 坚持规划引领、统一布局重点产业。以4个省级及以上园区和6个正在打造的州级产业集聚区为“飞地经济”合作载体，严格落实差异化发展要求，避免产业同构和恶性竞争。各类园区要以园区规划为指引，严格按照各园区规划明确的主导产业和辅助产业进行产业和项目布局，4个省级及以上开发区要按照2023年规划修编成果进行布局，6个正在打造的产业集聚区要充分应用2019年规划修编成果，按照《中共楚雄州委办公室 楚雄州人民政府办公室印发〈楚雄州各类开发区优化提升实施方案〉的通知》（楚办字〔2022〕19号）的要求，在产业集聚区认定后分类对集聚区规划进行修编。在全州重点产业统一布局的基础上，各园区制定“重点承接产业引导目录”、建立“产业转移重点项目库”，促进各园区间产业合理布局，形成各具特色、优势互补、竞相发展的产业格局。

2. 打造特色产业集群化高端园区。各级开发区要围绕现有主导产业龙头企业及链主企业，制定园区关于人才、资金、土地等方面的支持政策，实施产业链招商，鼓励本地企业开展产业链“环形配套”，推进产业链价值链向高端发展。

## （二）建立园区“飞地经济”共建共享机制

### 1. 职责分工

（1）“州内飞地”：“飞出地”承担项目能耗指标和招商工

作，以“要素入股”形式参与“飞地”园区，“飞入地”负责土地征收及农用地转用报批、土地供应、环评、安全生产、行政审批、行业监管等属地工作，具体由“飞入地”与“飞出地”双方根据实际情况协商确定。涉及新增建设用地指标、林地定额指标、耕地占补指标原则上由“飞入地”承担，“飞入地”无法保障的，可由“飞出地”承担或者部分承担，具体由双方协商确定。

(2)“省际飞地(含省内跨地州飞地)”：以市场化运作为主，通过双方协商，以双方合作共建、托管“园中园”等多种方式建设“省际飞地”园区。

(3)对县市引进的单项总投资在100亿元以上，对产业支撑性强、带动力大、潜力突出的项目，引入县市因规划、资金等因素难以承接的，以“共建共享、共同持股”为原则，鼓励各县市和园区采取“1+N”(1个园区平台+N个县市或者园区、企业)共建共享发展机制建设。各共建方以土地、厂房、技术等生产要素作价入股或货币资金参股，持股比例通过“一事一议”商定。

## 2. 收益分享机制

主要针对“州内飞地”园区构建利益分享和投入分担机制，调动双方积极性，形成合作共赢局面。

### (1)“州内飞地”：

①县市间税收由“飞入地”负责征缴，具体分享比例由双方协商确定后，将协议及相关会议纪要报州开发区工作领导小

组办公室、州财政局、州税务局、人民银行楚雄州中心支行备案，由州税务局按照协议拟定的分成比例分别上缴入库。

②“飞入地”与“飞出地”双方的统计指标分享，具体分享比例由双方协商确定后，将协议及相关会议纪要报州开发区工作领导小组办公室、州统计局备案后，由州统计局按照现行国家统计制度相关规定制定具体统计指标分享实施细则。

③分享期限由“飞入地”与“飞出地”双方根据园区基础设施投入、园区项目性质、优惠政策等因素协商确定。“飞地项目”合作双方政府或园区管委会订立的协议有效期原则不低于5年。

(2)“省际飞地”：“飞地经济”项目相关统计工作按照《中华人民共和国统计法》及相关法律法规和现行国家统计制度规定，探索以市场化方式，构建合作共赢机制，按照实际项目和企业落地情况采取“一事一议”模式商定执行。

### 3. 投入分担机制

“飞地经济”项目投入由“飞入地”与“飞出地”双方根据园区基础设施投入、园区项目性质、优惠政策等因素协商确定。商定后正式协议报州开发区工作领导小组办公室备案。

## 四、保障措施

### (一) 进一步加大要素保障力度

#### 1. 优先保障项目“飞入地”园区用地

统筹项目用地。州内各级园区在园区外不再安排新增工业项目用地，各级园区外存量工业用地原则上不再审批增加容积

率。鼓励各县市使用城乡建设用地增减挂钩节余指标，保障各园区建设用地。合理划定“工业用地红线”，统筹工业用地指标，优先保障各园区重大项目用地和“飞入地”项目用地。各级园区新建工业项目和经批准实施易地搬迁的工业项目，原则上进入各级园区生产建设或飞入其他园区生产建设。项目“飞入地”要全面落实好飞入项目落地的土地保障，在农用地转用及土地征收批准的前提下，“飞地项目”当年新增建设用地供地率不低于40%，累计供地率不低于60%。

提高用地效率。严格土地利用管理，强化土地节约、集约、高效利用，开发区（产业集聚区）用地实行“标准地”出让的，容积率、固定资产投资强度、亩均税收、单位能耗工业增加值、单位排放工业增加值等按云南省工业项目“标准地”指导性控制指标标准执行。力争到2025年，国家级、省级开发区亩均产出分别不低于600万元/年、400万元/年。鼓励园区低效用地再开发利用，针对低效闲置土地和厂房进行“一地一策”处置，鼓励通过依法转让、合作开发等方式盘活利用。鼓励“楼宇经济”“工业上楼”等新兴模式，提高工业用地容积率和亩均产出率，在符合规划，不改变用途的前提下，园区内现有工业用地提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。

保障不动产产权。在符合规划，不改变用途的前提下，已确权登记并具备独立分宗条件的存量标准厂房，经依法批准后，可办理分割登记，办公、生活服务等配套用房不得独立分割。支持企业利用园区内存量工业厂房抵押融资。鼓励各级园



区新入园企业与取得不动产产权的企业合作,允许对具备土地独立分宗条件的工业物业产权经依法批准后进行分割,用于引进和承接飞入园区相关产业链优质项目。项目“飞入地”政府要全力配合土地报批、拆迁、供地、产权登记等工作。

## 2. 增强园区能源保障

根据飞入项目入园需求,各级项目“飞入地”园区管委会要统筹电网建设项目用地,做好电力配套规划建设,确保电网建设与用电时序相匹配,增强能源供应保障能力,提高能源系统灵活性,积极推进能源通道建设。统筹推进园区水、电、路、气配套基础设施建设。完善园区主网架及配电网架配套支撑,加强配电网建设,提升电网智能化水平,推广智能变电站建设,推进智能监控系统建设,保障电网安全稳定。有条件的园区要加大工业用气推广利用力度,降低企业用气成本。加大绿色能源使用范围,构建多元化电力保障体系,加快布局分布式光伏发电,推动公共资源向分布式光伏发电开放。

## (二) 进一步提升园区审批服务便利化水平

### 1. 强化州级统筹

按园区主管责任,由州工业和信息化局、州科技局围绕《产业结构调整指导目录》、国家宏观调控和产业发展政策并结合园区发展规划制定各级园区主导产业准入负面清单,清单要符合国家和省、州用地政策、环保政策、投资管理政策、行业准入条件等。飞入各级园区项目由各类园区主管部门指导各园区管委会进行预审,预审通过后相关县市、园区管委会配合企业

组织材料报送进入审批流程,涉及审批部门按照预审意见进行办理。

## 2. 加强园区金融服务

设立州内各级园区发展基金。2023—2025年,通过统筹各级园区范围内省级分享税收增量部分(以2020年为基数)和积极向上争取资金,由政府主导、市场化筹资等方式,设立园区产业发展基金,重点支持州内各级园区新增基础设施建设。

积极争取专项资金。将各级园区主导产业项目、基础设施项目纳入重点项目库,给予项目前期经费支持,优先申请国家、省级项目资金和申报专项债券。加强融资支持力度。鼓励各县市国资部门将优质资产注入各产业园区相应的主导产业项目及基础设施配套建设平台公司,提高授信评级,提升融资能力。鼓励融资担保机构加大对各级园区基础设施类项目的融资担保力度,积极为符合条件的项目提供贷款担保和发行债券担保,每年担保新增额力争不低于全部担保新增额的10%。

## 3. 设立各级园区项目服务专窗

在各县市政务服务中心设立园区服务专窗,专项服务园区项目建设和飞入园区项目建设。由各级园区管委会安排专窗服务人员,负责窗口接件、材料预审受理、咨询指导等工作,受理后对项目审批实施“保姆式”全程跟踪办理。对受托帮办代办服务的重点产业重大招商项目实行提前介入,主动提供事前招商政策咨询、事中行政审批服务,事后做好项目推进跟踪落实。

## 4. 组建专业服务团队

各级园区组建企业专业服务团队，培养一批主导产业全产业链研究、财务管理、招商服务等专业人才，从项目招引到落地、飞出、建设实施、竣工验收、投产达产、履约监管等提供飞出、飞入“一对一”的全生命周期协同服务。

#### 5. 提高审批效率

全面落实市场准入负面清单制度，探索推行“多证合一”“多批合一”“多图联审”等方式，进一步推动“减环节、减材料、减时限、减费用”。实现审批服务“一网办”“自助办”“掌上办”，推出一批“一件事”集成套餐服务事项，制定标准化办事指南和操作规程，打造“办事跑一次”“24小时不打烊”服务模式。

#### （三）强化园区“飞地经济”考核

鼓励各园区开展“飞地经济”先行先试，将园区“飞地经济”探索实践成效纳入园区年度综合考核指标体系，作为园区年度综合考核指标加分项，严格组织考核评价。

本实施意见自印发之日起试行。

---

中共楚雄州委办公室

2023年8月4日印发

---

