

ICS 91.020  
CCS P50



# 团 体 标 准

T/UPSC 0012-2023

---

## 中国境外产业园区规划编制指南

Guidelines for China's overseas industrial park planning

2023-11-18 发布

2023-11-18 实施

---

中国城市规划学会 发布



# 目 次

前言.....	III
1 范围.....	1
2 规范性引用文件.....	1
3 术语和定义.....	2
4 规划编制类型.....	4
5 规划编制原则.....	4
5.1 可持续发展.....	4
5.2 保障安全.....	4
5.3 因地制宜.....	5
5.4 中外合作.....	5
5.5 接轨国际.....	5
6 规划编制组织.....	6
6.1 组织流程.....	6
6.2 前期筹划.....	6
6.3 调研踏勘.....	7
6.4 方案编制.....	7
6.5 方案意见征询.....	8
6.6 成果认定.....	8
6.7 编后工作.....	9
7 规划编制要点.....	9
7.1 现状分析与评价.....	9

7.2	发展定位与目标	10
7.3	产业发展与布局	10
7.4	土地利用与空间布局	11
7.5	居住空间	11
7.6	综合交通	12
7.7	生态环境与景观	12
7.8	公共服务设施	13
7.9	市政基础设施	13
7.10	综合防灾与安全	14
7.11	近期建设	14
7.12	投资与运营管理	15
8	规划评估	15
8.1	评估内容	15
8.2	环境与社会影响评价	16
8.3	安全与风险评估	16
8.4	规划实施后评估	17
	附录 A (资料性) 中国境外产业园区规划编制流程	18
	附录 B (资料性) 中国境外产业园区市政基础设施配建模式	19
	参考文献	20

# 前 言

本文件按照GB/T 1.1-2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》与GB/T 20001.7-2017《标准编写规则 第7部分：指南标准》的规定起草。

本文件由东南大学提出。

本文件由中国城市规划学会标准化工作委员会归口。

本文件由东南大学负责具体技术内容的解释。东南大学地址：江苏省南京市玄武区四牌楼2号；邮政编码：210096。

本文件起草单位：东南大学、江苏省城市规划设计研究院有限公司、邦城规划顾问（苏州工业园区）有限公司、中国建筑建筑设计研究院有限公司

本文件主要起草人：王兴平、袁锦富、陈启宁、杨一帆、陈骁、李迎成、袁新国、杨思涵、胡亮、孔孝云、毛斌、朱轶佳、郑俊、许景

本文件主要审查人（按姓氏笔画排序）：毛其智、石楠、冯长春、何子张、张大玉、段进



# 中国境外产业园区规划编制指南

## 1 范围

本文件提出了中国境外产业园区规划编制的原则、组织方式和编制要点，适用于已确定投资意向和选址的中国境外产业园区的规划编制工作。

## 2 规范性引用文件

下列文件中的内容通过文中的规范性引用而构成本文件必不可少的条款。其中，注日期的引用文件，仅该日期对应的版本适用于本文件；不注日期的引用文件，其最新版本（包括所有的修改单）适用于本文件。

ISO 14001 环境管理体系—要求和使用指南（Environmental management systems — Requirements with guidance for use）

ISO 14005 环境管理体系—分阶段实施环境管理体系指南（Environmental management systems — Guidelines for a flexible approach to phased implementation）

《对外援助管理办法》（国家国际发展合作署、中华人民共和国外交部、中华人民共和国商务部令2021年第1号）

《对外援助成套项目管理办法》（中华人民共和国商务部令2015年第3号）

《境外中资企业机构和人员安全管理指南》（商合函〔2012〕

28号)

《对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定》（商合发〔2013〕242号）

《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》（商合发〔2010〕384号）

### 3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

#### 3.1

**中国境外产业园区** China's overseas industrial park

由中资企业在境外主导或参与投资建设和运营管理，以促进国际产能合作、服务中国企业境外投资、带动园区驻在国（地区）与所在地经济社会发展为主要目的，有明确空间范围、明晰土地权属和配套基础设施、并与生态环境相协调的产业园区。若无特别说明，本指南中提到的“园区”均指该类产业园区。

#### 3.2

**中国境外产业园区规划** China's overseas industrial park planning

为科学确定中国境外产业园区发展定位和建设规模，合理安排园区的空间布局、支撑系统和建设时序，实现土地资源集约高效利用和园区可持续发展而编制的各类规划。

### 3.3

**园区驻在国（地区）与所在地** industrial park location—  
—city, country (or region)

中国境外产业园区选址所在的国家（地区）与所依托的城乡聚落。

### 3.4

**园区规划行政管理部门** administration departments of  
industrial park planning

对园区规划行使组织编制、审批报备等行政管理职能的有关政府部门。具体包括园区驻在国(地区)与所在地的政府部门、中国负责涉外投资开发和园区管理的各级政府部门。

### 3.5

**园区规划项目委托机构** entrusted institutions of  
industrial park planning

园区规划编制任务的委托单位，一般为园区的投资和开发运营企业，或者专设的园区管理机构。

### 3.6

**园区规划编制机构** service providers of industrial park  
planning

承担园区规划编制任务的规划设计单位。

### 3.7

**园区规划设计监理机构** supervision institutions of

## industrial park planning and design

在规划设计阶段对园区规划设计项目进行技术监理的专业机构，用以确保园区规划设计质量和时间等目标、满足园区规划项目委托机构与园区规划行政管理部门的要求。

### 4 规划编制类型

园区规划既可采用中国法定规划编制体系，也可采用园区发展规划、空间规划、建设规划和专项规划等满足园区各阶段规划建设与管理所需的规划编制体系，园区可根据需要有选择地编制单一或多个层次与类型的规划。

### 5 规划编制原则

#### 5.1 可持续发展

体现联合国可持续发展目标（SDGs），重视生态环境保护、资源集约节约和高效循环利用，倡导绿色、低碳、智慧等理念，促进生态、社会、经济的可持续发展。

#### 5.2 保障安全

考虑园区在生态环境、经济社会、政治外交等方面的安全与风险，应在规划、建设与发展等不同阶段对园区进行安全与风险评估，统筹安排园区各类服务设施和安全保障体系，制定风险管控策略。

### 5.3 因地制宜

考虑园区驻在国（地区）与所在地的政治体制，遵守其相关法律法规和部门规章，衔接其相关规划与标准；顺应园区所在地的自然环境，尊重园区所在地的文化风俗，适应园区所在地的经济社会发展水平。

### 5.4 中外合作

体现人类命运共同体发展理念和落实“一带一路”倡议，秉承平等、尊重和共商、共建、共享原则，坚持开放合作、和谐包容、市场运作与互利共赢，促进中国与园区驻在国（地区）以及来自其他国家的入园企业之间在经济、社会、科技、文化等领域的互利互惠与平等合作。园区的规划编制宜采取中外合作的工作机制与组织方式，并与园区驻在国（地区）和中国的相关规划技术方法与标准相衔接。

### 5.5 接轨国际

立足国际视野，积极采纳联合国环境规划署、人居署等联合国系统内机构和联合国工业发展组织、世界银行等联合国专门机构，非洲联盟、东南亚国家联盟、阿拉伯国家联盟等区域或次区域国际组织，亚洲基础设施投资银行等国际性区域多边开发机构的规划理念和技术方法，并可参考借鉴第三方国家的经验。

## 6 规划编制组织

### 6.1 组织流程

对规划编制的各项基本工作所进行的程序性安排，需要充分考虑“中国-园区驻在国（地区）”双线工作流程之间的衔接。规划编制流程一般包括前期筹划、调研踏勘、方案编制、意见征询、成果认定、编后工作等环节，可参考附录A进行安排。

### 6.2 前期筹划

6.2.1 明确任务要求。园区规划项目委托机构、园区规划编制机构、园区规划行政管理部门之间应充分沟通，明确商务要求、项目类型、规划目的、规划内容、技术标准、完成时间、成果报批报备流程和交付形式等。其中，商务要求包括项目预算、园区规划编制机构资质、项目组成员构成、项目保障措施、项目合作机构、园区规划设计监理机构、专业顾问等方面。以上内容宜以项目合同和任务书形式签章确认。其中，涉及对外援助的项目按照《对外援助管理办法》、《对外援助成套项目管理办法》组织管理。

6.2.2 确定工作计划。园区规划编制机构按照项目任务书要求组建项目组，制定具体工作计划。项目负责人和技术骨干宜选用具有境外规划编制经验或国内产业园区规划编制经验的技术和管理人员；项目组成员需专业配齐、专业对口、一专多能和具有独立工作能力，优先选择熟悉园区驻在国（地区）与所在地语言或具有驻在国（地区）与所在地留学、工作、生活经历的专业技术人员加入项目组。

园区规划项目委托机构宜派遣具有境外工作经验的园区筹建和后续运营管理的人员配合项目组工作。

6.2.3 选定技术标准。园区规划项目委托机构宜在项目任务书中明确项目采用的规划技术标准和规划成果形式，宜兼容使用驻在国标准、中国标准和相关国际标准。

### 6.3 调研踏勘

6.3.1 园区规划编制机构需要提前熟悉园区驻在国（地区）与所在地的基本情况，并准备好境外开展工作所需的各项基础资料和专业工具等。

6.3.2 园区规划编制机构应对园区规划范围场地及其周边地区进行实地踏勘，走访园区所在地相关部门、机构和社区居民；宜对园区驻在国（地区）的相关部门、机构和其他产业园区进行考察调研；可对中国在园区驻在国（地区）的使领馆及其相关人员、中方机构与中资企业、华人华侨、留学生、来华留学归国人员等进行访谈。

6.3.3 园区规划编制机构可依据工作需要安排园区驻在国（地区）与所在地的外方相关人员来华对中国产业园区规划建设和运营管理进行考察，并交流相关经验。

6.3.4 园区规划编制机构在调研阶段，可同步形成调研报告与基础资料汇编，作为规划方案编制的重要依据。

### 6.4 方案编制

6.4.1 规划方案的编制可采用“多维度分析—多目标预测—多方案比选”等方法，综合分析现状基础资料，确定规划重点，研判发展趋势，形成方案成果。

6.4.2 规划方案编制的内容根据工作阶段、规划类型和层次、审批要求和实际需要确定。

## 6.5 方案意见征询

6.5.1 在符合相关保密规定与约定前提下，由园区规划项目委托机构、规划行政管理部门组织，征询园区规划建设涉及到的相关利益主体的意见，听取国内外具有境外园区项目经验的规划编制机构、园区规划设计监理机构、专家学者和特别聘请的规划顾问的建议，征求相关管理部门的意见，对方案进行优化和调整。

6.5.2 园区规划项目委托机构应和园区规划编制机构共同对各方意见进行梳理，并以书面方式确定规划方案修改的具体内容。若修改内容与任务书约定不一致，项目编制相关各方应重新协商并书面确认任务要求和相关各项事务。

6.5.3 开展方案意见征询时，园区规划编制机构宜将规划方案同时制作中文、英文和园区驻在国（地区）语言文字等不同版本。

## 6.6 成果认定

6.6.1 园区规划成果的认定可由园区规划项目委托机构、规划行政管理部门负责组织。

6.6.2 园区规划成果认定按照相关法律法规和任务书的约定进行，并及时出具书面认定文件。

## 6.7 编后工作

6.7.1 根据园区规划委托机构或园区驻在国（地区）与所在地需要，经过协商确定园区规划编后服务协议，可另行提供规划成果解释、规划简本或使用手册、规划实施评估、相关人员培训、相关园区考察等服务。

6.7.2 根据规划管理需求，园区规划编制机构可协助园区规划项目委托机构做好规划成果或相关规划内容的转编工作；规划转编宜与园区驻在国（地区）具备相关业务能力的机构合作完成。

## 7 规划编制要点

### 7.1 现状分析与评价

7.1.1 园区的现状分析与评价宜包括园区驻在国（地区）、园区所在地及相邻区域、园区等不同空间层次，以及政治与外交、法律与政策、规划与计划、经济与社会、环境与资源、人口与文化、空间与设施、道路与交通等相关因素。

7.1.2 若园区驻在国（地区）与所在地可用于现状分析评价的相关基础资料缺失或不足，可通过查阅相关网络报道及文献资料、实地走访调研、现场测量勘测、大数据等多种方式进行搜集，并相互校验补充。

## 7.2 发展定位与目标

7.2.1 园区的发展定位与目标宜考虑国际分工与合作、国家战略、区域地位和产城关系、核心功能、主导产业及发展潜力、空间特征、资源禀赋和价值特色等因素。

7.2.2 园区的发展定位宜突出园区对稳定和优化全球产业链与供应链、服务中国企业境外投资、促进中国与园区驻在国（地区）合作、带动园区所在地经济社会发展和生态环境改善的作用。

7.2.3 园区的发展目标宜包括产业、用地、人口、就业等规模指标。

## 7.3 产业发展与布局

7.3.1 园区的产业发展与布局规划包括产业选择、产业发展策略、产业空间布局等内容。

7.3.2 园区应优先选择体现国家产业政策导向和宏观经济目标，具有广阔市场前景，具备中国产能、技术与管理优势，并与园区驻在国（地区）与所在地产业政策和要素比较优势相结合的行业。

7.3.3 园区的产业发展策略应从国际市场和政治环境、区域竞合关系、资源分布、中国与园区驻在国（地区）政策导向和产业互补合作关系等方面进行分析与确定。

7.3.4 园区的产业空间布局应考虑园区在招商、投融资、运营、劳动力供给等方面的环境与风险，在产业用地分区、地块划分和实

施时序上留有弹性。

## 7.4 土地利用与空间布局

7.4.1 园区的土地利用与空间布局规划包括园区空间结构、功能分区、用地布局和开发控制指标等内容。

7.4.2 园区的土地利用与空间布局规划应适应当地自然条件和考虑土地权属，引导土地资源的集约化开发、空间的复合化利用和弹性化管控，提高园区规划的可操作性。

7.4.3 园区的土地利用与空间布局规划应与生产工艺和物流运输相适应，并宜适当考虑预留弹性发展空间。

## 7.5 居住空间

7.5.1 园区的居住空间规划包括居住空间布局、用地指标、功能组织、配套设施、居住环境、居住建筑设计引导等内容。

7.5.2 园区的居住空间规划应考虑当地市场需求、产业园区的居住人群特征等，确定合理的规划目标和指标。

7.5.3 园区的居住空间布局应考虑职住通勤的便利性、服务配套的均衡性、居住环境的安全性与舒适性等因素，最大限度有利生产、方便生活。可考虑安全、宗教、民俗等方面的需要，安排专门的中、外方员工生活区，并设置公共活动区域，促进相互交流。

7.5.4 园区的居住建筑设计包括典型建筑的外部形式和内部空间两部分，外部形式应与驻在国（地区）的气候特点、人文文化、建造传统等因素相适应，内部空间宜符合目标人群的使用偏好并满足

驻在国（地区）的建设标准。

## 7.6 综合交通

7.6.1 园区的综合交通规划包括交通发展目标、对外交通、内部道路交通、交通出行方式和运输结构、交通设施布局等内容。

7.6.2 园区的综合交通规划应分析园区交通区位与基础条件，客货交通运输需求规模、分布、交通出行和运输方式结构等，并研究综合交通与园区空间、产业、居住等互动关系。

7.6.3 园区的综合交通规划宜考虑货物和物流系统、紧急避险、应急通道等交通通道与设施的规划，必要时设置备用出入口和布局客货分流的交通系统。

## 7.7 生态环境与景观

7.7.1 园区的生态环境与景观规划包括生态空间格局、生态空间管控要求、空间景观体系、开放空间布局 and 环境保护的目标、措施以及相关控制指标等方面的内容。

7.7.2 园区的生态环境规划应有利于保护生物多样性、提升生态系统服务价值和促进节能、降耗、减碳，园区的景观规划应适应当地自然与人文环境、设计环境友好和与地方风貌融合的园区空间景观。

7.7.3 对环境管理有特殊需求的园区，按照ISO 14001要求建立生态环境管理制度体系，并可参照ISO 14005分阶段实施。

## 7.8 公共服务设施

7.8.1 园区的公共服务设施规划包括公共服务设施类型和用地规模、空间布局和建设控制指标等内容。公共服务设施包括宗教、文化、商业、医疗、教育、体育等生活性服务设施以及商务会展、仓储物流等生产性服务设施。

7.8.2 园区的公共服务设施规划应以人为本,考虑园区驻在国(地区)宗教信仰、文化习俗等特殊要求对公共服务设施配套的影响,可配置适应中、外方员工不同习惯和需求的生活性服务设施,可适度超前并兼顾园区周边居民的服务需求以及与园区所在地的共建共享。

7.8.3 园区的公共服务设施规划应有利于改善营商环境,可设置“一站式服务中心”,就近就地为入园企业提供全方位的便利化服务。

7.8.4 园区的公共服务设施规划应有利于中外交流和提升境外服务能力,可考虑驻在国(地区)华人华侨的服务需求,为园区驻在国(地区)与所在地中资机构和外派人员及其家属提供各类境外服务与保障、教育培训与文化交流等功能。

## 7.9 市政基础设施

7.9.1 园区的市政基础设施规划包括设施类型、建设标准、设施规模、设施布局、管线走向等内容。

7.9.2 园区的市政基础设施规划应遵循经济适用、绿色环保、适

度超前、分期实施的规划理念，考虑园区所在地水、电、气等各类资源和基础设施保障程度，满足生产、生活、生态的要求，供给类市政基础设施采用冗余设计。

7.9.3 园区的市政基础设施应充分考虑与所在地市政基础设施系统的衔接，并具备自我保障能力；宜分类对园区的市政基础设施建设时序进行安排，优先建设供给类市政基础设施。基础设施的配建模式可参照附录B选配。

## 7.10 综合防灾与安全

7.10.1 园区的综合防灾与安全规划包括应对地震、洪涝及火灾、爆炸、战争、抢劫、传染病等灾害的规划。

7.10.2 园区的综合防灾与安全规划宜重点关注园区应急避难场所和通道等空间的防护规划以及厂区安保系统等具体设施的安防规划。其中场所安全规划按照《境外中资企业机构和人员安全管理指南》的要求进行规划设计。

7.10.3 园区的安全管理按照《对外投资合作境外安全风险预警和信息通报制度》要求建立预警和通报系统，遭遇安全事件参照《对外投资合作境外安全事件应急响应和处置规定》组织管理。

## 7.11 近期建设

7.11.1 园区的近期建设规划包括近期发展目标和规模、用地布局、支撑系统以及近期建设项目、投资估算等。

7.11.2 园区的近期建设规划应充分考虑园区现有建设开发条件、周边依托条件和投融资可行性，合理选择近期开发地块并统筹安排近期建设项目。

## 7.12 投资与运营管理

7.12.1 园区的投资与运营管理规划包括开发模式、建设与运营管理模式、融投资方案、配套政策等。投资测算应在常规建设成本的基础上，综合考虑环保、安防、安保、汇率变动、政策变动等因素。

7.12.2 园区的投资与运营管理规划应充分考虑境外投资的安全风险和园区发展的不确定性，在投资周期、投资规模、外汇管制、贸易便利化措施、运营模式、管理体系等方面预留一定的弹性。

## 8 规划评估

### 8.1 评估内容

8.1.1 园区规划评估包括对园区规划方案进行预评估和实施后评估，园区规划预评估宜重点突出环境与社会影响评价、安全与风险评估等与园区发展底线密切相关的评估，园区规划实施后评估宜重点突出规划实施情况评估。园区规划评估的内容应按照项目合同和任务书的约定开展。

8.1.2 园区规划方案预评估在规划编制阶段开展，指导园区规划编制方案的优化与调整；园区规划实施后评估在规划实施后定期或者特定时间开展，指导园区规划的修编和规划管理。

8.1.3 园区规划评估应遵守园区驻在国(地区)的相关法律法规、政策、规划计划等要求,可参考国内和国际的评估方法和指标体系。

## 8.2 环境与社会影响评价

8.2.1 园区规划方案的环境影响评价是对园区规划方案实施可能造成的环境影响进行分析、预测和评估,明确项目涉及的影响范围和敏感点,并通过多方案比选提出对策、措施与跟踪监测方法。

8.2.2 园区规划方案的环境影响评价宜考虑区域资源利用上限和环境质量底线对规划实施的约束,综合分析规划方案规模、布局、建设时序、重大基础设施建设、碳排放等对水、大气、土壤等多种环境的影响。

8.2.3 园区规划方案的社会影响评价宜从促进地方经济发展、提升发展潜力、改善生活环境和生活条件、尊重宗教和文化、降低规划实施的社会成本和履行必要的社会责任等方面,综合分析规划方案在人口和住房、收入和就业、公共服务和基础设施、健康和安、文化与景观等社会发展的影响。

## 8.3 安全与风险评估

8.3.1 园区的安全和风险评估包括对园区发展与战略风险、环境与灾害风险、财务与资产风险、市场与投资风险、运营与管理风险、社会风险等内容的评估。

8.3.2 园区的安全和风险评估宜重点关注园区驻在国(地区)与

所在地区的政治环境、社会治安形势、园区驻在国（地区）与中国及其周边国家的外交关系等。可参照有关国际组织、中国有关部门和投资机构的相关风险指南文件评估园区投资风险。

#### 8.4 规划实施后评估

8.4.1 规划实施后评估包括对园区定位、目标、规模和空间布局、支撑系统、实施保障等方面规划实施情况的评估。

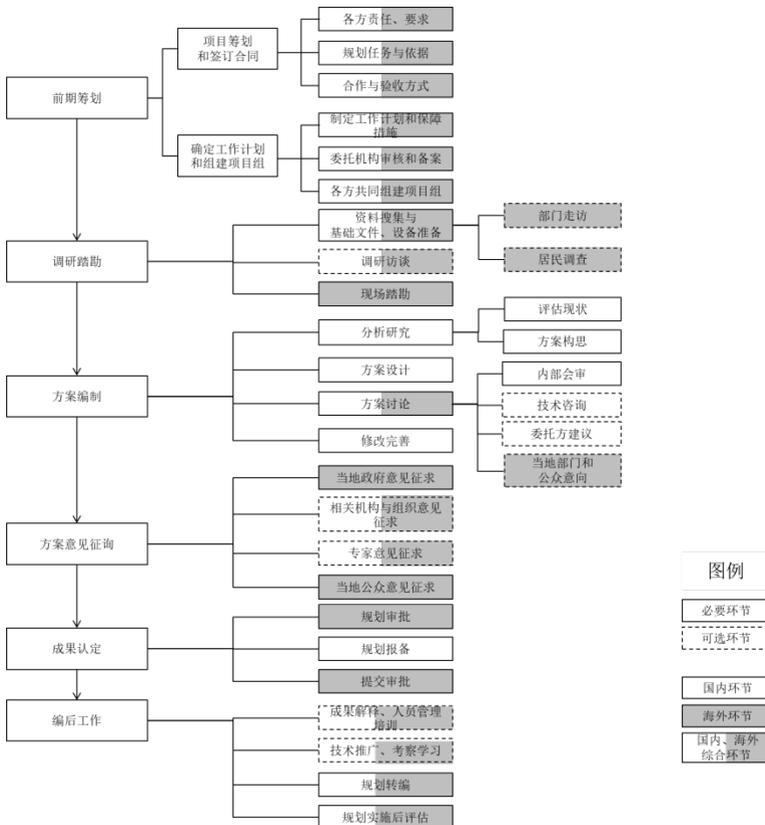
8.4.2 规划实施后评估可采取全局数据与典型案例结合、纵向比较与横向比较结合、客观评估与主观评价结合等分析方法，对各项指标现状年与基期年、目标年或未来预期进行比照，分析规划实施率。

8.4.3 规划实施后评估可结合相关政策执行和实施效果、外部发展环境及对规划实施影响等，开展规划实施的成效、问题及原因分析，为规划的动态维护提供参考。

## 附录 A (资料性) 中国境外产业园区规划编制组织流程

园区规划编制组织流程参见图A.1

图 A.1 中国境外产业园区规划编制组织流程



## 附录 B

(资料性)

## 中国境外产业园区市政基础设施配建模式

园区市政基础设施配建模式参见表B.1

表 B.1 中国境外产业园区市政基础设施配建模式

考虑因素 设施类型	土地平整	给水	电力	道路	污水	雨水	通讯	热力	燃气	有线电视	中水等
基本保障: 通水、通电、通路	●	●	●	●	—	—	—	—	—	—	—
排水与污水处理	●	●	●	●	●	●	—	—	—	—	—
通讯保障	●	●	●	●	●	●	●	—	—	—	—
防洪与能源保障	●	●	●	●	●	●	●	●	—	—	—
生活配套	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	—
资源循环利用	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
基础设施低配型（三通一平）：基本保障											
基础设施中配型（五通一平）：基本保障+排水与污水处理+通讯保障											
基础设施高配型（七通一平）：基本保障+排水与污水处理+通讯保障+防洪与能源保障或者生活配套											
基础设施特配型（九通一平）：基本保障+排水与污水处理+通讯保障+防洪与能源保障+生活配套											
基础设施超配型（N通一平）：基本保障+排水与污水处理+通讯保障+防洪与能源保障+生活配套+资源循环利用											
注：市政基础设施的配置模式与开发主体的投融资情况、产业类型、园区发展定位等密切相关。											

## 参 考 文 献

- [1] GB 50180 城市居住区规划设计标准
  - [2] HJ/T 409 生态工业园区建设规划编制指南
  - [3] TD/T 1063 国土空间规划城市体检评估规程（试行）
  - [4] T/CCAT 001 管理与技术咨询服务指南
  - [5] T/CECS 1030 建设项目全过程工程咨询标准
  - [6] DB32/T 4022 海外园区规划编制规程
  - [7] 《外援助成套项目考察、设计管理办法》（对外贸易经济合作部）
  - [8] 《对外援助项目咨询服务单位资格认定办法》（国家国际发展合作署令2020年第4号）
  - [9] 《企业境外投资管理办法》（12月26日国家发展改革委2017年第11号令）
  - [10] 《Khalifa Industrial Zone Rules》（Abu Dhabi ports company PJSC）
  - [11] 《工业园区国际指南》（联合国工业发展组织）
-

# 中国境外产业园区规划编制指南

T/UPSC 0012-2023

条 文 说 明

## 目 次

1	范围.....	24
3	术语和定义.....	24
	3.1.....	24
	3.7.....	24
4	规划编制类型.....	24
6	规划编制组织.....	25
	6.2 前期筹划.....	25
	6.3 调研踏勘.....	26
	6.5 方案意见征询.....	26
	6.6 成果认定.....	27
	6.7 编后工作.....	27
7	规划编制要点.....	28
	7.1 现状分析与评价.....	28
	7.2 发展定位与目标.....	28
	7.5 居住空间.....	29
	7.6 综合交通.....	29
	7.7 生态与景观.....	30
	7.8 公共服务设施.....	30
	7.9 市政基础设施.....	31
	7.10 综合防灾与安全.....	32
	7.11 近期建设.....	32

7.12	投资与运营管理.....	33
8	规划评估.....	34
8.1	评估内容.....	34
8.2	环境与社会影响评价.....	35
8.3	安全与风险评估.....	37

## 1 范围

“选址”指在项目建设之前对项目地址进行论证和决策，根据地方城市规划及其有关法律、法规对建设项目地址进行确认或选择，保证各项建设按照城市规划安排并获取了相关授权。

## 3 术语和定义

### 3.1

**中国境外产业园区** China's overseas industrial park  
条文中所指“产业园区”概念相当于国内的“开发区”。

### 3.7

**园区规划设计监理机构** supervision institutions of industrial park planning and design

部分园区开发企业对规划技术内容了解不足，难以对园区规划的编制提出适宜的要求和提供有效的管理，园区编制成果也难以适应园区发展或难以通过双方审批。因此，参考我国对外援助成套项目考察、设计管理办法等确定的设计监理以及建筑施工监理的概念和做法，本指南引入“规划设计监理机构”的概念，协助开发企业对规划编制工作和相关成果进行全流程的技术指导和监管，保证园区规划成果的质量。

## 4 规划编制类型

当前境外产业园区规划编制主要采用中国规划编制体系，再根据驻在国（地区）审批需求，与驻在国规划企业合作对规划成果进行修改。由于境外产业园区驻在国（地区）的相关法律法规、规划编制与管理体制各异，境外产业园区规划的编制类型多样，境外产业园区规划体系难以完全照搬国内，也难以统一规定与要求。本指南综合考虑境外产业园区不同类型的规划在编制时所涉及的共同内容，提出不同深度和层次的共性内容指引，使用本指南时可根据相应规划层次与类型的编制技术要求针对性确定编制内容。

本指南所指园区发展规划为确定园区选址和解决园区发展的战略性、方向性、可行性等重大问题的规划；园区空间规划为依据和落实园区发展规划，确定园区发展目标、产业体系与布局、空间布局与土地利用、设施配置和开发时序等的规划；园区建设规划为依据园区空间规划，确定园区特定地区内土地使用性质、开发强度、建筑管理和各类设施建设等控制要求的规划。

## 6 规划编制组织

### 6.2 前期筹划

6.2.1 园区规划项目在合同签订过程中需要了解和遵守国际规则，其中瑞士、菲律宾、印度、智利、阿根廷、哥伦比亚、南非、斯里兰卡等国家在公共基础设施项目或服务项目的招标中常采用瑞士挑战制度/瑞士竞标法（Swiss Challenge Method）。

6.2.3 园区规划编制在原则上需要遵守驻在国技术标准，但各国

在规划建设标准、规划理念、工程习惯上差异较大，技术标准的先进性也有一定差异，考虑到投资方的需求以及园区高质量发展的要求，可以在经过论证或经当地政府同意的情况下，以中国标准为准适并当参考驻在国标准。

### 6.3 调研踏勘

6.3.1 由于园区驻在国（地区）与所在地在互联网、图文制作、专业设备等方面的工作环境与条件与国内相差较大，项目组应提前在国内准备好踏勘和调研所需的各类电子与纸质文件，打印好现场调研所需要地形图、现状图和规划图等工作用图纸，备齐各类基本设备和绘图笔等绘图工具。

6.3.3 园区驻在国（地区）与所在地的外方相关人员对中国开发区的规划、建设和运营进行考察，有利于外方相关人员加深了解中国开发区在规划、建设和运营等方面的经验，提高中国规划标准在园区驻在国（地区）与所在地的被接受程度。

### 6.5 方案意见征询

6.5.1 因部分中国境外产业园区的园内建设涉及保密规定和约定，在进行方案意见征询时应首先考虑其保密性，在获得相关管理部门批准的前提下，可选择合适的征询对象，对脱密后的规划方案或部分方案征询意见。

## 6.6 成果认定

6.6.1 规划成果认定的方式包括：园区规划项目委托机构组织审查；园区规划项目委托机构组织审查后报行政管理部门备案；行政管理部门组织评审、论证、审批等。具体方式参见表1。

表 1 规划成果认定方式

	园区规划项目委托机构	驻在国行政管理部门	国内行政管理部门
园区自管	组织审查	—	—
中方管理	组织审查	—	上报备案
	组织审查	—	组织论证、审批
外方管理	组织审查	上报备案	—
	组织审查	组织论证、审批	—
双方管理	组织审查	上报备案	上报备案
	组织审查	组织论证、审批	上报备案
	组织审查	组织论证、审批	组织论证、审批

6.6.2 园区规划行政管理部门可以视具体情况对规划报送成果进行验收工作，经审核认定后形成规划正式成果。正式成果中一般附有成果认定过程中的意见及答复，方案征询过程中的重要意见及答复等文件。

## 6.7 编后工作

6.7.2 园区规划内容的审批通常需要国内、国外双方认定，对于按照国内规划体系与内容编制的规划，可以邀请熟悉园区驻在国（地区）审批要求的驻在国（地区）规划机构或专家，对规划内容进行翻译、补充、调整、修改等工作，以满足驻在国（地区）审批要求。

## 7 规划编制要点

### 7.1 现状分析与评价

7.1.1 园区的现状分析与评价是园区发展定位与规划方案形成的基础。由于不同国家、不同地区、不同城市有着不同的政治环境、政策背景、经济基础、资源禀赋、产业结构、人文风俗等特点，有必要对于项目所在的宏观及中观环境展开多维度研究，包括但不限于园区驻在国（地区）政局稳定程度、土地政策优势、交通运输能力、社会风俗排外程度、园区所在地外商直接投资情况、园区所在地已有产业载体建设及运营情况等。园区内部分析主要为对于用地条件、现状设施、各类资源要素的识别与判断，客观评价土地开发适宜性及生产能力。现状分析与评价宜采用相关分析模型进行总结研判，例如PEST分析法、SWOT分析法等。

7.1.2 由于园区驻在国（地区）和地区可能无法提供充分有效的的项目基础资料，园区规划编制机构和项目组可通过查阅相关网络报道、学术文献、园区所在地的地方志，走访有关部门、企业、图书馆等多种渠道进行基础资料的收集、校验与补充，确保资料的准确性与有效性。

### 7.2 发展定位与目标

7.2.1 中国境外产业园区不仅承担了一般产业园区的基本职能，也承担了落实“一带一路”倡议和推进“人类命运共同体”建设的重要使命。因此，园区的发展定位与目标不仅要反映园区在区域地

位、核心功能、主导产业、空间特征与价值特色等方面的定位与目标，也要反映园区在推动国际合作和落实国家战略等方面的定位与目标。

7.2.2 中国境外产业园区是全球产业链与供应链的重要节点，也是服务中国企业境外投资的重要载体，对促进中国与园区驻在国（地区）的产能合作、带动园区所在地经济社会发展与生态环境改善等具有特殊作用。园区的发展定位突出在这些方面的特殊作用，有利于提升园区被驻在国和所在地的接受程度，体现“人类命运共同体”的发展理念。

## 7.5 居住空间

7.5.3 由于中方和外方员工生活习惯、宗教信仰等不同，设置专门的中外员工生活区可以避免相互间的影响。设置共同的公共活动区域则可以促进双方员工的文化交流。

## 7.6 综合交通

7.6.1 基于与外部交通的联系性，园区的综合交通规划宜关注内外交通衔接、出入口方位、货运网络和运输形态等，规划标准考虑与国际和在地的标准进行衔接。

7.6.3 基于园区安全性考虑，园区的综合交通规划宜考虑紧急状态下的避险措施，规划完善的应急通道、备用出入口、货运和物流系统等交通通道与设施的规划。

## 7.7 生态与景观

7.7.2 基于园区生产、生活和生态三类空间特征，生态与景观规划宜有利于促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀等，提升园区生态景观效益和资源利用效率，并应充分考虑园区所在地的自然生态资源与环境要素，塑造与当地自然环境相协调的园区空间景观。

## 7.8 公共服务设施

7.8.2 宗教设施是部分园区驻在国（地区）文化设施的重要组成部分，包括教堂、寺庙等。以阿联酋为例，其《哈里法工业园条例》（Khalifa Industrial Zone Rules）中列举了公共服务类用地的功能包括大清真寺与地方清真寺两类，其中大清真寺（Large/Friday/Jumma Mosque）专用于周五，地方清真寺（Local Mosque）用于穆斯林礼拜服务、教育和团契活动和计划，并列举了配置要求与建筑高度要求。因此园区的公共服务设施规划应建立在对于驻在国（地区）宗教信仰、文化习俗等内容的基础研究，遵循因地制宜、合理布局、统筹配置等原则进行设置，服务园区内外的居民与企业。同时，规划也应充分考虑中方员工的需求，例如设置与中国教育体系一致的国际学校，尽量减少中国员工子女返回国内后难以衔接国内教学体系等情况。

7.8.3 园区的规划建设应重视企业发展的整体需求，助推企业融入当地市场。“一站式服务中心”是中国国内开发区运行成熟的企

业服务模式，并在早期的境外园区建设运营中取得良好成效。“一站式服务中心”宜提供企业注册登记、优惠政策咨询、人力资源、法律金融、工程代建、海关物流等服务，必要时可提供中文服务，切实服务于入园企业的发展需求，也有利于园区招商工作的开展。

7.8.4 部分国家海外华人华侨众多，例如东南亚地区国家等，在公共服务设施规划中考虑华人华侨的服务需求是园区的社会责任之一，同时也有助于发挥华人华侨在园区建设过程中的纽带作用。在园区的公共服务设施规划中也应关注文化类设施的建设，例如设置文化交流广场、教育培训中心等设施，为促进文化传播与交流合作的深入开展提供平台支撑，并通过文化了解和认同增进互相信任，促进民心相通与国际合作。

## 7.9 市政基础设施

7.9.1 市政基础设施是为园区企业生产和员工生活提供市政服务的设施，主要分为给水工程、污水工程、雨水工程、燃气工程、电力工程、通信工程、固废工程等设施。规划应考虑驻在国（地区）的气候条件、园区产业类型等因素研判园区市政基础设施的建设类型，并结合园区的人口规模、用地规模等因素确定市政基础设施的规模，明确设施在园区的空间分布以及相应的建设用地指标，进而合理布设。

7.9.2 部分境外产业园区驻在国（地区）政治环境不稳定，发生政治和安全风险时易产生断水、断电等基础设施供应不足问题，园区可建设独立供电的基础设施或为其预留一定的建设条件与空间，

在有政治和安全风险时保证园区的基本生产与生活需求。

**7.9.3 园区的市政基础设施是驻在国（地区）市政基础设施体系中的一部分，园区市政基础设施中的燃气气源、供电电源等供给类设施的来源，以及环境类设施中污水处理厂尾水排放、固体废物的处置出路，都需要与周边的市政基础设施体系相衔接。由于境外产业园区往往采取的是分期规划、滚动开发的建设模式，因此在近期建设区内的市政基础设施在空间上宜形成相对独立的体系，由园区开发主体统筹设施的规划建设。以经济可行性为前提，市政基础设施的建设宜结合驻在国（地区）的实际情况和园区建设计划分类开展、统筹安排，对于园区企业生产和员工生活至关重要的给水、供电等供给类的市政基础设施宜优先建设。**

## **7.10 综合防灾与安全**

**7.10.1 由于国际形势的复杂多变，部分园区驻在国（地区）政治不稳定、治安环境相对较差，战争、抢劫、传染病等安全风险事件时有发生，园区应做好外部防护建设，建设安全避险设施等各类应急保障设施，日常管理中应做好人员安全救援培训，健全相应的安全与安保管理体系。**

**7.10.2 规划应重点关注人为灾害对于园区产生的安全风险，着重开展应对战争风险的人防设施规划和应对治安风险的安防设施规划。**

## **7.11 近期建设**

**7.11.1 本条文中所提及支撑系统包括道路交通、公共服务设施、**

市政基础设施等系统。

7.11.2 园区建设总体遵循由易至难的原则，近期建设宜选择建设开发条件、周边依托条件较好的区域，选择可实施性较强的建设项目，规模较小的园区可不考虑分期建设。

## 7.12 投资与运营管理

7.12.1 园区的投资与运营管理规划的主要内容宜包括但不限于以下方面：

a) 确定园区的开发模式。与驻在国（地区）政府及业主充分沟通，确定分期开发的用地范围，梳理不同分期需要建设的建筑和设施类型和规模，建筑类型可按经营性建筑、公共建筑、基础设施进行划分。

b) 确定不同类型建筑和设施的建设模式与运营管理模式。经营性建筑需要明确租售比例和业主的自持比例。公共建筑和基础设施需要明确投资、建设和经营模式，一般包括BOT（建设-经营-移交）、BOOT（建设-持有-运营-移交）、BOO（建设-持有-运营）、BT（建设-移交）等。涉及自持或运营的建筑（设施），需明确自持和运营的周期。涉及移交的建筑（设施），需明确移交时间和移交条件。c)

明确融投资方案。融投资方案的确定首先需要建设投资与运营投资进行估算。基于分期建设方案和建设运营管理模式，估算建设投资和运营投资。以考虑不同项目的维护间隔，按每次维护的材料和人工支出计算。其中，维护间隔较长的项目包括墙面、结构、屋顶、

线缆、污水处理设备、供电设备（电源）等，需要定期维护的项目包括公共照明检修、泵站保养、水箱清洗、电梯保养检修、绿地养护等。此外，园区的运营还会涉及无法预测的设备维修工作，可结合实际情况考虑是否纳入投资计算。将前述结论交由财务团队编制现金流量表等财务报表，计算投资额、利息、流动资金等相关指标，评估财务能力、偿债能力和财务生存能力，以此为基础提出融资方案。明确资金筹措的任务及要求，包括资金来源（权益资本、债务资金、准股本资金、融资租赁）计划、资金使用计划、融资成本分析、融资风险分析、融资渠道分析等。投资方案的拟定需充分考虑《企业境外投资管理办法》等要求。

d) 提出配套政策。以投融资方案为基础，进一步与财务团队、业主商议确定园区开发所需的配套政策，包括融资支持政策、财税支持政策、启动资金政策、价格优惠政策、公共服务政策、人才引进政策、产业发展支持政策等。

## 8 规划评估

### 8.1 评估内容

8.1.2 园区规划方案预评估可从方案的区域衔接程度、产城融合程度、价值提升程度等方面，对总体定位、发展规模、产业体系、功能结构、土地利用、道路交通、场地竖向、生态景观、公用设施等方面展开评估，并提出相应优化建议；园区规划实施后评估可基于实地踏勘、相关部门访谈、遥感影像对比等方式对用地布局、用

地结构、已建项目、实施时序、规划编制及变更程序等方面进行评估，定期开展规划实施评估对于促进园区可持续发展具有重要意义。

## 8.2 环境与社会影响评价

8.2.2 环境影响评价的内容应符合园区所在区域生态环境特征，体现环境质量和生态功能不断改善的要求。主要内容宜包括但不限于以下方面：

- a) 水环境影响预测与评价。评价规划实施导致的区域水资源、水文情势、海洋水文动力环境和冲淤环境、地下水补径排状况等的变化，分析主要污染物对地表水和地下水、近岸海域水环境质量的影响，明确影响的范围、程度，评价水环境质量的变化能否满足环境目标要求。
- b) 大气环境影响预测与评价。评价规划实施产生的大气污染物对环境空气质量的影响，明确影响范围、程度，评价大气环境质量的变化能否满足环境目标要求。
- c) 土壤环境影响预测与评价。评价规划实施的土壤环境风险，评价土壤环境的变化能否满足相应环境管控要求。
- d) 声环境影响预测与评价。评价规划实施对声环境质量的影响，明确影响范围、程度，评价声环境质量的变化能否满足相应的功能区目标。
- e) 生态影响预测与评价。评价规划实施对生态系统结构、功能的影响范围和程度，评价规划实施对生物多样性和生态系统完整性的

影响。

f) 环境敏感区影响预测与评价。评价规划实施对评价范围内生态保护红线、自然保护区等环境敏感区的影响，评价其是否符合相应的保护和管控要求。

g) 人群健康风险分析。评价规划引进的产业项目对可能产生具有易生物蓄积、长期接触对人群和生物产生危害作用的无机和有机污染物、放射性污染物、微生物等的规划，根据上述特定污染物的环境影响范围，估算暴露人群数量和暴露水平，开展人群健康风险分析。

**8.2.3 社会影响评价的内容，应符合园区所在区域的经济社会发展现状特征，体现居民生活配套和居住环境不断改善的要求。相关评估内容宜包括但不限于以下方面：**

a) 就业岗位的预测与评价。预测园区规划方案实施与运营能够为当地提供的就业岗位数量，评估就业岗位增加对当地失业状况的改善情况。

b) 居民收入的预测与评价。比照当地的工资待遇，预测园区不同岗位的工资性收入，评估工资性收入对当地居民收入提升情况。

c) 配套服务的改善与评价。结合公共服务和基础设施的规划，评估园区规划方案实施对当地教育、医疗、交通出行、市政设施的改善情况。

d) 文化与景观的影响与评价。结合地方历史文化遗产和文物古迹的分布，评估园区规划方案实施对地方遗产保护、地域文化特色等的影响。

### 8.3 安全与风险评估

8.3.1 相关实践表明，由于境外投资的不稳定性，境外产业园区在投资、财务、市场等方面面临的风险远大于国内园区。在园区规划前期对园区驻在国（地区）的国际投资环境、国际市场环境与风险分析，园区自身发展的战略谋划，园区发展全周期的融投资分析和评估至关重要。规划编制中还需考虑潜在经济风险，从金融、市场、行业、资产等多方面进行经济风险预测与评估。

8.3.2 园区的安全风险评估是规划编制流程中的一个重要要素，正确识别、分析、应对风险是控制与缓解风险的基础。例如由于驻在国（地区）政策的不确定性引起的法律风险、融资渠道狭窄引起的金融风险、驻在国（地区）配套环境较差引起的服务风险、缺乏对于当地宗教信仰的研究引起的文化冲突风险等。在园区建设过程中应通过各类安全风险评估规避风险、分散风险，推动园区建设顺利进行。