附件2

关于《深圳经济特区前海深港现代服务业

合作区条例》（修订征求意见稿）

的起草说明

为深入贯彻落实中央、广东省和深圳市关于前海深港现代服务业合作区（以下简称“前海合作区”）发展的新部署和新要求，推进前海合作区更好完成有关开发开放任务，进一步完善前海合作区的体制机制，前海管理局在对《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》（以下简称《合作区条例》）立法后评估、调研访谈、征求意见、专家论证、多次召开座谈会和研讨会的基础上，对条例进行修订并报送我局审查。现将《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例（修订草案征求意见稿）》（以下简称《合作区条例（修订草案征求意见稿）》）有关情况说明如下：

一、修订《合作区条例》的必要性

《合作区条例》于2011年6月27日经深圳市第五届人民代表大会常务委员会第九次会议通过，自2011年7月6日起公布施行。《合作区条例》作为前海合作区的纲领性立法，在明确前海合作区发展方向，构建前海合作区管理体制，推进前海合作区开发建设、产业发展、投资促进、社会建设以及法治环境建设等各个方面，起到了全方位的推动和保障作用。但随着前海合作区开发开放的不断深入推进，《合作区条例》也显现出了一些问题，亟需修订。

（一）适应前海未来发展新形势的必然要求。未来，前海合作区的发展面临着新的机遇和挑战：**一是**中央和广东省、深圳市对前海发展更加关注和重视。2012年习近平总书记专程视察了前海，并提出了“依托香港、服务内地、面向世界”的发展要求。广东省、深圳市主要领导也多次来前海调研考察，关注前海的建设发展。2018年习总书记再次视察前海并对“前海模式”做出重要指示。**二是**新时期前海在国家“一带一路”、粤港澳大湾区建设、广东自贸区建设以及中国特色社会主义法治建设示范区建设等城市发展战略中，被赋予了更多新的历史使命。**三是**前海合作区历经过去八年的基础建设，已逐步进入城区建设的快速攻坚阶段，到2020年要基本建成现代化国际化的新城区，时间紧、任务重。有必要通过修订《合作区条例》，顺应前海未来发展形势的新要求，以立法引领和保障前海的跨越式新发展。

（二）完善《合作区条例》的客观需要。经过八年的实施，《合作区条例》的部分规定已经难以适应前海合作区的实际需要，面临修订。比如，《合作区条例》关于法定机构管理体制的规定不够完善，导致前海管理局在实践中异化成“四不像”机构，出现“孤岛效应”；再如，《合作区条例》第二十条规定的法定图则等城市规划体系与前海合作区现行的“综合规划、开发单元规划、专项规划和城市设计”城市规划体系严重脱节；又如，《合作区条例》第二十三条规定的土地利用方式与国家《土地管理法实施条例》不完全一致，也不符合前海土地供应实际；还如，在国家全面推进营业税改征增值税试点的形势下，《合作区条例》税收优惠政策中有关“营业税”的表述已经过时。

（三）为前海合作区改革创新提供制度支撑的需要。体制机制创新是前海合作区承担的战略使命，也是推进前海合作区现代服务业发展的必然要求。《合作区条例》实施八年以来，前海管理局在深港合作、开发建设、产业发展、投资促进等重点领域和关键环节进行了一些探索和实践，部分改革创新活动突破了现行法律法规的规定，或者没有明确的法律依据，需要通过修订《合作区条例》予以明确。比如，在深港合作领域，《前海深港现代服务业合作区促进深港合作工作方案》提出“借鉴香港政府对工程建设的监管模式，探索具有前海特色的工程监管机制”，可能突破《中华人民共和国建筑法》有关工程监理和强制监理的规定。再如，在开发建设领域，前海合作区探索在已供应土地上建设短期利用建筑没有明确的法律依据；为节约利用土地，前海合作区部分临时建筑已经达到四层，突破了《深圳市城市规划条例》的相关规定。又如，在投资促进领域，有关企业住所托管、电信合作、电子签名合作措施需要立法授权。

二、《合作区条例》修订的主要内容

《合作区条例》（修订草案征求意见稿）共69条，主要修改内容如下：

（一）关于总则

结合前海合作区功能定位的发展变化以及粤港澳大湾区规划出台的新的重大形势变化，对总则一章做了以下重要修改：**一是**将习近平总书记对前海作出“依托香港、服务内地、面向世界”的总体定位要求明确写入条例。**二是**根据粤港澳大湾区规划纲要、广东省第十二次党代会决议等相关内容，深化前海与香港、澳门的紧密合作，发展现代服务业、战略新兴产业和未来产业，并将前海功能定位调整为制度创新高地、粤港澳大湾区融合发展试验区、科技创新特别合作区、高水平开放门户枢纽、区域治理创新区，建设成为“一带一路”建设重要平台和国际化城市新中心。**三是**借鉴本市新区立法中相关规定，要求前海合作区做好统筹协调发展，推进管理体制创新和完善创新保护机制。**四是**为推进前海保税港区建设，新增要求前海合作区借鉴国际自由贸易区、自由贸易港通行的规则，探索建设功能完善、运行高效、法制健全、具有国际竞争力的综合保税港区。**五是**增加制度创新评估机制，推进制度创新工作系统化、机制化，形成各类创新主体协同创新、持续创新的有效激励机制，也为《前海制度创新载体管理暂行办法》提供了上位法依据（第九条）。

（二）关于法定机构管理体制

根据《合作区条例》的现行规定，前海管理局作为法定机构负责前海合作区的开发建设和管理运营。《合作区条例》（修订草案征求意见稿）继续沿用了目前法定机构管理的模式，但将前海管理局名称模糊化为前海管理机构。主要基于以下考虑：**一是**法定机构管理模式是国家行政体制改革的重要方向之一，广东省已将法定机构试点工作写入“十二五”规划纲要，前海管理局是全省全市第一批法定机构的试点运行单位，改革大方向不宜轻易动摇。**二是**法定机构的管理模式是《合作区条例》的主要亮点，在全国都具有示范效应，法定机构已经成为前海的名片，虽有不够完善之处，但仍是前海高效运作的主要机制保障。**三是**法定机构管理模式也可以为管委会或其他机构模式，没有必要在条例立法中限定为管理局模式，反而限制了实践操作的灵活性。（第十条）

（三）关于前海管理的决策机制

现行条例未对前海合作区的决策机制进行规定，导致实践中存在决策责任不明、效率不高等问题。为此《合作区条例》（修订草案征求意见稿）借鉴了香港法定机构的成熟经验，将法定机构通行的理事会决策机制引入。**一是**要求前海管理管理机构设立理事会，作为前海管理的决策机构。**二是**在充分考虑前海开发建设领导小组及市政府领导决策作用基础上，明确理事会承担研究审议前海合作区经济社会发展规划，制定和修改理事会章程，研究审议年度工作报告，审定机构设置、薪酬标准、下属企业设立注销等决策职能。**三是**在理事会组成上，明确理事长由市政府任命，前海管理机构正职负责人为执行理事长，其他理事会的成员设计上也更加体现深港合作的特点。（第十四、十五条）

（四）关于前海管理机构的其他管理机制

为充分发挥法定机构的特点和作用，给予前海管理机构更加灵活的管理运作机制，《合作区条例》（修订草案征求意见稿）借鉴相关法定机构经验并结合前海实际，在以下几方面新增了管理机制：**一是**财政管理制度。明确在前海合作区内设立一级财政和金库，前海管理机构具有独立的财政管理权，负责金库管理，编制本区域内财政预算（第十六条）。**二是**薪酬委员会制度。为使得前海管理机构薪酬方案更加科学和符合企业化管理、市场化运作的要求，新增加了前海管理机构薪酬委员会的规定，参照香港法定机构薪酬制度管理经验，对前海管理机构薪酬委员会的构成，以及薪酬方案制定等作了相应的规定（第十八条）。**三是**采购管理制度。参照《深圳市前海深港现代服务业合作区管理局暂行办法》相关规定，对前海管理机构的政府采购管理作了进一步的自主放权，允许前海管理机构自主决定采购方式和采购条件并自行组织采购（第十九条）。**四是**设立职能机构。授权前海管理机构可以设立相关具有独立法人资格的行政管理职能机构（以下简称前海职能机构）负责具体履行前海管理机构的各项职责（第二十条）。**五是**下属企业制度。为规范前海管理机构对下属企业的管理运行，新增原则规定授权前海管理机构可以依法设立下属企业，履行出资人的管理职责，获得相关投资收益，使得前海管理机构对下属企业的管理具有法定依据，更加规范。同时还结合实际情况，对下属企业承担前海合作区建设运营相关职能及其经费来源作了明确（第二十一条）。

（五）关于廉政监督机制

《合作区条例》（修订草案征求意见稿）结合目前前海廉政监督局的运作实践，对现行条例中关于廉政监督机制的规定进行修改整合，依据监察体制改革实际情况扩大了廉政监督局的监管对象范围，明确其统一对前海合作区开发、建设、运营和管理活动等履行监察职责，协调公安机关、审计机关在前海合作区内开展经济犯罪侦查、审计调查等工作。同时按照有关改革精神，授权深圳市监察委员会依法向前海合作区派出监察专员办公室，行使区级监察的职责权限，与前海合作区廉政监督局合署办公。（第二十三条）。

（六）关于开发建设

《合作区条例》（修订草案征求意见稿）结合前海开发建设实际，主要在以下几方面进行修订：**一是**新增条款以拓展前海管理机构开发建设相关权限，明确前海管理机构根据国家、省市政府授权，在前海合作区内行使发展改革、规划和自然资源、生态环境、交通运输、住房建设、水务、应急管理、城市管理等部门的开发建设相关管理权限。（第二十八条）。**二是**结合现阶段前海合作区存在公共基础设施建设滞后制约地块开发的情况，明确前海合作区城市基建可以采用委托代建模式（第二十九条）。**三是**创新开发建设审批、合作机制，明确前海合作区按照精简高效的原则优化建设项目审批流程，探索建立建设、管理、运营一体化的管理机制；授权前海管理机构进行前海合作区内土地供应方案审批及农用地转用实施方案审批；明确前海合作区可以探索立体一级开发；明确前海管理机构创新香港企业及工程建设领域专业人士参与前海合作区开发建设的体制机制，可以实行香港的工程管理模式等（第三十条）。**四是**创新前海合作区的城市规划体系及编制实施程序，明确综合规划、跨境性的专项规划等关系前海合作区整体发展的规划，由前海管理机构组织编制并报市政府批准后实施；开发单元规划、跨区域性以外的专项规划、城市设计等涉及事项较单一、专业性较强的规划，由前海管理机构组织编制、审批并实施；采纳市规土委意见，增加前海创新的规划体系与我市现有的规划体系及海洋功能区划协调衔接的相关表述，保证前海城市规划体系的创新能够与现有体系实现衔接，保证创新可操作、可落地（第三十一条）。**五是**完善土地利用的方式和具体规则，新增“划拨”、“出让”和“作价出资”等土地利用方式，明确采用租赁方式利用土地的期限问题；明确短期利用建筑的法律地位，授权前海进行试点；创新规定前海合作区临时建筑层数可以为四层；新增有关土地整备和土地储备的规定（第三十三条）。**六是**拓展前海合作区土地出让收益使用范围，新增有关配建物业管理的规定（第三十五条）**。**

（七）关于产业发展

《合作区条例》（修订草案征求意见稿）根据《前海规划》和前海合作区发展的实际需要，在产业发展方面的修订主要如下：**一是**贯彻落实国家对前海金融创新的最新要求，完善落实金融业对外开放相关规定，更加凸显金融服务实体经济作用，明确前海金融机构和项目的优先布局（第四十二条）。**二是**根据国家相关文件中关于前海现代服务业、供应链创新的精神和要求，完善产业发展相关规定，明确鼓励发展现代物流、信息服务、科技服务、文化创意和其他专业服务等现代服务业及战略新兴产业、未来产业；鼓励贸易新业态发展；建设国际高端航运服务中心等要求（第四十三条）。

（八）关于投资促进

《合作区条例》（修订草案征求意见稿）中关于投资促进的修订主要包括**：一是**适应最新营商环境改革精神，要求前海合作区高标准推进营商环境建设。（第四十四条）。**二是**借鉴香港经验，建立市场化商务秘书服务机制，同时对接受住所托管服务的前海合作区企业办理商事登记提出应当同时登记其实际经营地址的具体要求（第四十五条）。**三是**完善前海口岸建设和通关管理体制机制，明确探索建立口岸监管共享机制，创新口岸建设及通关模式，提高贸易便利化水平（第五十二条）。**四是**增加数字前海的规定，鼓励创新电信运营管理模式，同时规定前海合作区内的智慧城市公共服务类项目可依法委托相关企业代建，以推进前海在智慧城市领域建成深圳标杆（第五十三条）。**五是**新增有关粤港澳电子签名合作的规定，鼓励粤港澳电子签名认证机构在前海合作区联合设立机构，为前海合作区跨境电子签名认证提供互认服务的内容（第五十四条）。**六是**重新调整现有条文中有关表述，如对有关营业税税收优惠政策表述进行修订；进一步明确实行个人所得税优惠制度的人才范围为“高层次人才和紧缺人才”等。

（九）关于社会治理

**一是**进一步完善社会建设深港合作，将社会建设方面深港合作的范围扩大为：教育、医疗、体育、文化、社会保障等方面。**二是**完善人才发展体制机制的规定，明确对在前海创新创业的境内外人才，给予相应资助和奖励（第五十九条）。**三是**新增前海合作区诚信建设内容，建立逐步建立信用建设工作考评、信用“红黑名单”等制度，加快推进公共信用体系建设与信用监管模式创新，对前海诚信建设予以法定化。（第六十条）。

（十）关于法治环境

**一是**明确建立与前海现代服务业发展相适应的司法体制，在知识产权保护、破产保护、公益诉讼等领域探索司法体制改革；完善诉讼、调解、仲裁等多种纠纷化解机制，构建国际商事争议解决中心（第六十四条）。**二是**加快推进法律服务业发展，鼓励支持法律服务机构为“一带一路”建设和内地企业走出去提供服务。构建多元化争议解决机制，联动香港打造国际法律服务中心和国际商事争议解决中心（第六十五条）。**三是**新增知识产权促进条款，构建创造、保护、运用知识产权的全链条生态体系，完善知识产权纠纷多元化解决机制，致力于将前海打造成知识产权保护高地，营造良好的营商环境（第六十六条）。**四是**增加法治文化的相关规定，通过构建多元、互动、服务、参与型法治宣传新模式，充分调动社会各种力量广泛参与法治宣传教育工作，夯实前海合作区的法治社会基础（第六十七条）。