附件2

**《深圳经济特区前海蛇口自贸片区条例**

**（征求意见稿）》起草说明**

为深入贯彻中央关于粤港澳大湾区和自由贸易试验区建设的战略部署，做好与《中国(广东)自由贸易试验区条例》（以下简称《广东自贸条例》）的衔接工作，落实深圳市关于前海蛇口自贸片区发展的新部署和新要求，巩固前海蛇口自贸片区既有改革创新成果，进一步为前海蛇口自贸片区创新发展破除瓶颈，为重大改革提供强有力地法治保障，前海蛇口自贸片区管委会（以下简称“管委会”）在经过立法前评估、多方调研访谈、征求意见、多次召开座谈会、研讨会和工作推进会的基础上，于2017年12月起草了《深圳经济特区前海蛇口自贸片区条例》（以下简称《自贸片区条例》）。随后，国家多项改革举措不断推出，国际金融市场震荡等事件对自由贸易试验区相关制度形成了新的挑战，因此后续又对《自贸片区条例》进行了必要的完善，形成如今的稿本。现将有关情况一并说明，如下：

一、制定《自贸片区条例》的必要性

**第一，是具体落实中央自贸试验区和粤港澳大湾区建设等重大战略部署的需要。**

习近平总书记指出，建设自由贸易试验区是党中央在新时代推进改革开放的一项战略举措，在我国改革开放进程中具有里程碑意义。要面向未来，在深入总结评估的基础上，继续解放思想、积极探索，加强统筹谋划和改革创新，不断提高自由贸易试验区发展水平，形成更多可复制可推广的制度创新成果，把自由贸易试验区建设成为新时代改革开放的新高地，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献更大力量。

同时，近日《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》）公布，《纲要》对前海提出了更高的要求，比如，强化前海合作发展引擎的作用，提出推进金融开放创新、加强深港绿色金融和金融科技合作、建设新型国际贸易中心及建设国际高端航运服务中心等更高水平的顶层设计。因而在此时制定出台《自贸片区条例》既是对《纲要》落实与回应，同时也是高标准建设深圳前海蛇口片区的必然要求。

中国(广东)自由贸易试验区已经于2015年获得正式批复，在前海蛇口片区有必要以特区法规的方式对体制机制、产业发展、金融创新发展等各类具体措施予以法定化，通过制定《自贸片区条例》，能更制度化地保障中央重大战略部署的推进和具体落实，因此前海蛇口自贸片区自身亟须制定关于前海蛇口自贸片区建设和发展的纲领性文件。

**第二，是赋予自贸区更大改革自主权，做好与《广东自贸条例》衔接的需要。**

2016年《广东自贸条例》出台，对广东自贸试验区的发展搭建了总体性框架。深圳前海蛇口自贸片区运行三年来，围绕加快政府职能转变、贸易便利化、体制机制创新，营造国际化、市场化、法治化营商环境等积极探索和大胆尝试，取得了阶段性成果，有必要结合自身发展特色，利用深圳特区立法权优势，及时推进一批可复制可推广的经验法定化，做好与《广东自贸条例》的细化衔接和突破创新。同时，为前海蛇口自贸片区建设和发展提供基础性法制保障，也是落实十九大报告中的“赋予自由贸易试验区更大改革自主权”的生动案例。

**第三，是前海作为“特区中的特区”建设的需要。**

前海被誉为“特区中的特区”，是中国全面深化改革的先行地和桥头堡，是深化粤港澳合作的示范区，也是向世界表达开放姿态的重要支点，一贯以创新为引领，向着“依托香港、服务内地、面向世界”的目标定位不断前行。前海蛇口自贸片区挂牌虽然已经三年多，但自贸片区的治理结构需要进一步优化，吸引市场主体的激励措施有待进一步完善，行政管理和服务的举措尚需不断创新，“政府—社会组织—公民”参与社会共治的水平有待提升，法治环境和营商便利化程度还存在提高的空间，深化深港合作、推进“一带一路”倡议仍然需要得到更加妥善的制度安排。

**第四，是提升自贸片区核心竞争力的需要。**

《自贸片区条例》的制定是通过制度创新彰显深圳前海蛇口自贸片区的核心优势，通过各方努力落实具体措施、攻坚主要任务，最终实现总体目标和战略定位。

习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议讲话中强调，“对改革开放先行先试地区相关立法授权工作要及早作出安排”，为了深入贯彻这一要求，需要充分利用特区立法权，以特区法规形式制定具有全局性、指导性、实操性的《自贸片区条例》，使前海蛇口自贸片区作为充分响应国家政策承担改革创新历史使命的重要区域，以法治保障自由贸易试验区的有序运行与健康发展，为深圳前海蛇口自贸片区管理体制、投资贸易、法治环境及深港合作等方面创新探索和实践提供法治保障，《自贸片区条例》的制定势在必行。

**第五，是积极回应国内外重大挑战和变化的需要。**

2017年12月，《自贸片区条例》虽然已经成型，然而，此后国内外形势发生深刻变化：一方面，中美贸易摩擦、国际金融市场震荡等事件对自由贸易试验区相关制度形成了现实挑战；另一方面，国内自由贸易区制度的改革不断深化，国家出台了系列“进一步深化自由贸易试验区改革开放方案的通知”，多项改革举措不断推出，《深化党和国家机构改革方案》《国务院机构改革方案》从顶层设计层面推动治理体系和治理能力现代化，地方也在积极落实中央重大战略部署和改革方案，国务院原则同意商务部提出的《深化服务贸易创新发展试点总体方案》，进一步推动服务业发展。国内外的重大变化客观上需要对自由贸易区制度和《自贸片区条例》进行制度化的后续完善。

二、《自贸片区条例》与《广东自贸条例》简要对比

《广东自贸条例》适用于整个广东自贸易区，当然适用于前海-蛇口自贸片区，因此对于《广东自贸条例》已经规定十分明确的内容，《自贸片区条例》可以不再另行规定。

从篇章设置来看，《自贸片区条例》基本延续了《广东自贸条例》的结构安排，但结合自身发展特点进行了一些章节调整。鉴于前海蛇口片区主要发展现代服务业等实际情况，因此《自贸片区条例》没有专门设置“高端产业促进”一章，只用个别条款对相关内容进行了规定。鉴于《深圳经济特区深港现代服务业合作区条例》（以下简称《合作区条例》）重点对粤港澳合作以及“一带一路”建设进行了规定，《自贸片区条例》不再对相关内容做专章规定，但是《自贸片区条例》在总则第六条专门规定了【深港合作原则】，其他条文也体现了粤港澳大湾区合作以及“一带一路”建设的有关内容。

鉴于投资和贸易对于自贸片区建设与发展的重要性，并考虑到投资规则与贸易规则存在较大差异，因此专章对投资和贸易的相关规则进行规定，分别是“第三章 投资开放”和第四章“贸易便利化”。其余章节的设置差异不大，不过结合自贸片区的实际情况略有调整。篇章设置的对比如下表所示：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **序号** | **《自贸片区条例》** | **《广东自贸条例》** |
| 1 | 第一章 总则 | 第一章 总则 |
| 2 | 第二章　管理体制 | 第二章　管理体制 |
| 3 | 第三章　投资开放 | 1. 投资开放与贸易便利 |
| 4 | 第四章 贸易便利化 |
| 5 |  | 第四章 高端产业促进 |
| 6 | 第五章 金融创新与开放 | 第五章 金融创新与风险监管 |
| 7 |  | 第六章 粤港澳合作和“一带一路”建设 |
| 8 | 第六章 综合监管与服务 | 第七章 综合管理与服务 |
| 9 | 第七章　法治环境 | 第八章 法治环境 |
| 10 | 第八章 附则 | 第九章 附则 |

三、立法的基本思路和主要创新点

**（一）《自贸片区条例》起草的基本思路**

1.紧扣自贸片区建设目标，及时吸纳最新规定和政策。

深入学习和贯彻落实中国特色社会主义法律体系，结合中国自贸区建设的总体规划和相关法律的授权，依据《国务院关于印发中国（广东）自由贸易试验区总体方案的通知》《粤港合作框架协议》等规范和框架协议，根据《广东自贸条例》，并依据前海蛇口自贸片区开发建设的实际，在对《中国（广东）自由贸易试验区深圳前海蛇口片区建设实施方案》进行经验总结的基础上解决理论难题，进一步探索深圳进行制度创新的可能空间，明确《自贸片区条例》是特区法规，充分利用全国人大对特区立法的相关授权决定，吸收国家有关自贸区建设的最新规定和政策。例如及时将美国总统访华时提出的探索实施内外一致的银行业股权投资比例规则等最新规定和政策，吸收到条例中。

2.充分吸收其他自贸区的立法经验，形成自己的特点。

经过充分调研和比较研究了上海、天津、广东、重庆、福建等自贸区的立法经验和有关文件，吸收了上海自贸区条例中关于鼓励创新的规定、广东自贸区条例中关于自贸区定位等规定。但《自贸片区条例》在体例结构和具体规定上，没有照搬其他自贸区的规定，而是结合深圳市及前海蛇口片区的实际，形成深圳前海蛇口自贸片区体制机制创新的特点。

3.突出深圳创新性，重视与上位法的衔接。

《自贸片区条例》中的深港澳合作原则、法治原则、创新驱动原则、开放原则的制度安排，以及具体规则设计和规定，始终体现深圳的创新性，又都与国家宪法、法律和行政法规的基本原则保持了一致性，较好地协调了创新与国家法律法规的关系。

4.在条文设计上，坚持原则性与可操作性并重。

《自贸片区条例》作为深圳前海蛇口自贸片区建设的直接法律依据，以设定大的制度框架、制度体系和基本制度为主，为自贸区的建设和管理留下创新和发展的空间，规定得不能过细，亦不能写成工作方案或实施细则，因此，整个条例总体上规定得比较原则。但另一方面，既然是法律文本，又必须具有一定的操作性，因此，《自贸片区条例》多数条文规定尽可能具有针对性和可操作性。

5.在具体制度设计上，注重前瞻性与现实性的平衡。

自贸片区建设的根本目标是实现体制和机制的创新，《自贸片区条例》必须具有一定的前瞻性，发挥指引自贸片区建设的作用。因此，条例的起草除四个原则外，在管理体制、投资开放、贸易便利化、金融监管与创新、综合监管与服务、法治环境几个部分中，都有不同程度的前瞻性规定。另一方面，考虑到《自贸片区条例》虽然可以行使特区立法权，但也不能过于超前，现实性及可行性仍然是起草的基本约束条件。在许多条文起草时，如涉及深港合作的条文，考虑前瞻性，适当兼顾现实性。而有些条文如涉及金融创新的条文，在起草时更多强调现实性，适当兼顾前瞻性，从而实现条例的前瞻性与现实性的适当结合。

**（二）《自贸片区条例》的主要创新点**

1.关于原则。

《自贸片区条例》根据习近平总书记关于深圳市前海深港现代服务业合作区（以下简称“合作区”）的建设定位的论述确定自贸片区的建设定位，同时确立了法治原则、创新驱动原则、开放原则及深港澳合作原则，并在这些方面进行了较大程度的创新，尤其是法治原则和深港澳合作原则，是地方立法首次明确提出，具有突出的创新性。

2.关于管理体制。

以高效服务为目标，以体制创新为重点，按照统筹管理、分级负责、精干高效的原则，重点解决自贸片区治理理念、管理架构、管理措施的创新问题，增强治理活力，挖掘体制改革潜力，形成以下管理体制方面的创新点：一是全面系统构建和完善了管理机制、决策机制（管委会）、协调机制、咨询机制、企业化运营的管理机构、综合执法机制、廉政监督机制、驻区机构职责及社会治理体系；主要完善了管理体制、自贸片区管理机构的职责、协调机制、咨询体系、监督机构的职责以及社会治理体系；二是理顺了机构之间的关系，对自贸区管理机构的职权职责予以明确规定，促进高效执法；三是将原来比较虚化的管委会功能进一步落到实处。

3.关于投资开放。

从投资改革自主权、准入前国民待遇加负面清单制度、港澳投资者待遇、投资促进保障机制、境外投资者鼓励措施机制、投资收益保护机制、投资风险防控应急机制方面拟制法律条款草案，力图建构起实用性强、前瞻性强为一体的具有前海蛇口自贸片区投资改革开放特色的制度体系，其创新点主要体现在：一是将外商投资“负面清单”直接纳入自贸片区条例；二是探索促进与港澳地区经贸深度融合发展；三是规定“投资收益保障机制”，解除投资者的后顾之忧；四是建立投资风险防范机制，加大风险防控监管的力度。

4.关于贸易便利化。

总体要求是建立高标准自由贸易区，重点规定进出境监管创新、检验检疫监管制度、贸易便利化基础设施、贸易便利化服务体系、建设新型国际贸易中心、建设高端港航中心、发展绿色贸易七个条款的内容。具有一定创新性的点有：一是把海关进行的分类监管固定下来，推行电子化通关，全过程监管，降低风险，提升速度，实现企业便利通关。二是通过大数据对比分析等风险评估措施和诚信管理，大幅降低查验比例，推进第三方检验机构的检测结果承认。三是促进绿色低碳循环发展，探索建立绿色供应链管理及标准体系，推动绿色供应链的创新与应用，建设国际一流的绿色生态港。

5.关于金融监管与创新。

金融服务业作为前海蛇口自贸片区建设的重点内容之一，条例第五部分主要规定在依法合规、风险可控的前提下，不断提升自贸片区金融业对外开放水平，强化金融监管，严守不发生系统性区域性金融风险底线，深入推进国家金融业对外开放试验示范窗口建设。本章重点对金融支持科技创新、银行业开放、跨境人民币业务、资本账户与外汇管理、跨境支付服务创新、离岸证券交易平台建设、保险市场融合发展、跨境双向股权投资、金融城与新型金融业态集群发展、金融监管机构与职责以及金融监管模式与机制等内容进行了规定。并将“进一步加强金融业对外开放”、《深圳市机构编制委员会关于成立深圳市前海地方金融监督管理局的批复》（深编〔2018〕20 号）批准在管委会下设“深圳市前海地方金融监督管理局”等政策、规定落实到文本中。这些内容对于地方立法而言，也将具有一定程度的创新。

6.关于综合监管与服务。

自贸片区创新综合监管方式，推进政府管理方式改革，提高监管参与度，进一步探索建设与开放型经济相适应的行政管理与服务模式，加速推动政府职能转变，主要从以下几个方面寻求创新点：一是探索建设以统一的监管信息共享平台为核心的社会信用体系，推进自贸片区行政管理模式与服务体制创新；二是创新负面清单实施机制，构建动态外资管理制度，完善外商投资便利化措施，逐步实现前海蛇口自贸片区外商投资管理治理能力和治理体系现代化；三是加速相对集中的行政处罚权与许可权制度改革；四是健全反垄断工作机制和国家安全审查工作机制；五是探索建立政府提供、政府与市场合作提供、市场提供的三位一体、有机结合的社会服务供给机制；六是规定了健全信息共享、协同防控等相关配套机制等跨市场风险监测、评估、应急处置机制。

7.关于法治环境。

本部分从前海作为中国特色社会主义法治建设示范区的国家定位出发，结合自贸片区法治建设的历史状况和现实情况，结合其法治创新、开放发展、示范引领、深港合作的基本功能定位，主要规定了法治总则、立法协调、立法暂时调整适用、评估机制、行政复议制度、行政司法的衔接、容错机制、司法职业保障机制、知识产权保护和运营机制、多元化纠纷解决机制、国际仲裁制度、多元纠纷调解机制。主要创新内容如下：一是规定了改革和立法的自主权，强调充分用好立法自主权，在符合法定程序的前提下，根据自贸片区发展定位的需要，争取更多的中央授权，为自贸片区制定更为灵活高效的法律和政策体系提供根本的立法遵循和指针。二是建立起立法、司法、行政的综合评估和专项评估机制，并引入第三方的独立评估，对自贸片区相关法律政策实施的绩效进行及时、客观、科学的评估，为自贸片区及时总结改革经验，克服法律政策的制度性失灵提供条件。三是建立容错机制，为自贸片区职能转变，为鼓励其改革创新提供法治保障。四是构建“顺畅有序”的行政执法和司法衔接工作机制，整合执法和司法资源，确保司法救济途径畅通，以制度创新倒逼改革加速；探索设立各类专门法庭和司法职业保障机制，创新司法审判体系。五是高起点谋划自贸片区的知识产权事业，在自贸片区创造性地建立起大一统的知识产权行政管理体制，三审合一的知识产权派出法庭机制和跨区域的案件管辖机制，引入重大经济科技事项的知识产权评议机制。六是建立起调解、商事仲裁、行业自律、行政监管四位一体的纠纷解决机制，在蛇口自贸片区建成辐射亚太的涉外法律服务中心、涉外民商事争议诉讼中心和线上调解中心、涉外知识产权仲裁中心，为境内外企业提供高效和国际一流的法律服务。以现有的深圳前海国际仲裁院为基础，建立起国际一流的仲裁规则，建立高效的线上线下仲裁平台，使前海蛇口自贸片区成为民商事和知识产权仲裁的国际示范区。强化调解制度的重要性，强调形成司法调解、行业协会调解、民间调解、行政调解、公证调解相结合，多元化的调解制度体系，促进自贸片区内纠纷的解决。

四、《自贸片区条例》的主要内容

《自贸片区条例》以前海蛇口自贸片区的实际需求为导向，从体制机制上理顺中央与地方的关系、广东省与深圳市的关系、合作区与自贸片区的关系、南山区与自贸片区的关系、《自贸片区条例》与《广东自贸条例》的关系、《自贸片区条例》与《合作区条例》的关系、廉政监督局与国家监察制度改革的关系，并以上述理论问题和实践问题切入，旨在为推进改革开放、粤港澳深度合作和高端产业发展，培育国际化、法治化、便利化营商环境提供重要保障，主要内容如下：

**（一）总则**

1.自贸片区建设的定位问题。

按照习近平总书记关于前海的指示精神，“依托香港，服务内地，面向世界”是自贸片区的总体定位，并参考了十九大报告提出的“赋予自由贸易试验区更大改革自主权”等大政方针，提出将前海建设成为开放型经济新体制先行区、高水平对外开放门户枢纽和粤港澳大湾区合作示范区，彰显深圳特色，有助于建设深圳模式的自贸片区。深圳改革开放的经验和优势是自贸片区建设的重要依托，同时也是深圳有别于其他地方的重要特色；“一带一路”倡议是自贸片区建设和发展的重要机遇。探索建立国际化的高标准自由贸易规则体系和具有示范引领作用的开放型经济新体制是自贸片区的核心工作之一，也是区别于其他功能区的主要特色。

2.创新驱动原则。

创新驱动包括两方面的内容：既要鼓励市场主体创新，又要鼓励管理主体进行管理创新和体制机制创新。一方面强调的是鼓励市场主体创新，重在强调法无明文禁止即可为，给予市场主体充分的自由度，让市场这支强大的“看不见的手”发挥配置资源的决定性作用，旨在最大限度激发市场活力。另一方面重在规定管理创新和体制机制创新方面的问题，这对于深化社会主义市场经济改革和政府职能转变意义重大。为了实现管理创新和体制机制创新，在改革创新未达预期效果的情形发生之时，如果符合相关程序和条件的，应当免责。该原则充分考虑了市场和政府双方面的因素：市场主体创新重在激发市场活力，因此需要给予更大的自由；管理主体进行管理创新和体制机制创新重在容错机制，目的在于解决管理主体先行先试的后顾之忧，如果符合相关程序和条件应当予以免责。参照《粤港澳大湾区发展规划纲要》，以科技创新为具体抓手，全面贯彻创新驱动发展战略。

3.开放原则。

自贸片区的开放主要有两方面的内容：一是对外破除贸易壁垒，实现投资便利化和贸易自由化；二是对内需破除垄断，放宽市场准入。深圳是我国最早成立的经济特区之一，改革以来在各个方面都取得远近闻名的伟大成就，创造了世界城市化和现代化史上最罕见奇迹。深圳创造的物质财富、精神财富，以及对全国做出的贡献，都令人惊艳。深圳改革开放的经验对国家具有重要意义。深圳仍是中国改革开放的前沿阵地，建立市场配置资源新机制、形成经济运行管理新模式、形成全方位开放新格局、形成国际合作竞争新优势是构建开放型经济新体制的总体要求，是自贸片区建设的应有之义，资金、货物、人员、信息等要素自由流动是关键内容。

4.深港澳合作原则。

深港澳合作是前海蛇口自贸片区的一项重点工作内容，因此特别突出深港澳合作为自贸片区建设的一个重点，将深港澳合作的相关原则、制度等融入自贸片区建设之中，实现一体化发展。除了在经济方面的合作与地区一体化，政府间在环保领域、城市管理等方面开展合作。该原则涉及主要考虑到深港合作区的特色，福建自贸区的对台合作、天津自贸区的京津冀协同发展的模式为这一思路提供了可借鉴的经验。自贸片区的发展必须紧密结合合作区的特色、组织架构、人事安排、以及自贸片区和合作区的关系等事项。

5.法治原则。

前海作为国家批复的唯一的中国特色社会主义法治建设示范区，应当强调法治原则，这也是本条例区别于其他自贸试验区条例的重要原则之一，应当在本条例中予以突出。并且立法、行政、司法和公民活动均应在法治的框架之内，因此法治原则是前海蛇口自贸片区建设发展必须遵循的原则。相比其他自由贸易试验区立法，本条例是第一部将法治原则写入地方立法的条例，重点突出前海作为国家批复的唯一中国特色社会主义法治建设示范区的重要地位。

**（二）管理体制**

1.确定管理体制的原则。

按照《国务院关于印发中国(广东)自由贸易试验区总体方案的通知》中明确规定自贸片区的建设一定要“创新行政管理体制。按照权责一致原则，建立行政权责清单制度，明确政府职能边界。深化行政审批制度改革，最大限度取消行政审批事项。”《合作区条例》第八条规定：“前海管理局的机构设置应当遵循精简高效、机制灵活的原则”。因此我国自贸片区的治理原则一定要符合国家的战略布局的和目标。这就决定了我国前海蛇口自贸片区一定要坚持简政放权、放管结合、优化服务的原则，建立权责一致、运行高效、部门协调、信息公开的自贸片区行政管理体制。同时，前海蛇口自贸片区的一个重要定位就是社会主义法治建设示范区，而社会主义法治建设示范区的建设必然需要社会各主体的共同参与，因此自贸片区的治理必须要坚守“社会共治”的理念，建立共建、共治、共享，政府、市场、社会三方良性互动的社会治理体系。支持、鼓励企业依法建立同业公会、商会等自律性组织，维护本行业的合法权益，参与自贸片区的社会事务管理。

2.关于授权规定问题。

自贸片区的建设要按照既有利于合力推进自贸试验区建设，又有利于各片区独立自主运作的原则，建立精简高效、统一管理、分级负责的自贸试验区管理体系。这需要广东省和深圳市通过授权的方式赋予自贸片区发展所需要的职权，同时在授权以后还对自贸片区对权限的行使予以指导、协调和监督。

3.关于机构设置问题。

机构建设是自贸片区建设的重要一环，依据《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》的规定“探索设立法定机构，将专业性、技术性或社会参与性较强的公共管理和服务职能交由法定机构承担。建立行政咨询体系，成立由国际专业人士组成的专业咨询委员会，为自贸试验区发展提供咨询。推进建立一体化的廉政监督新机制。”并且“建立集中统一的综合行政执法体系，相对集中执法权，建设网上执法办案系统，建设联勤联动指挥平台。”《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》为自贸片区条例的制定指明了机构建设的基本方向，在本条例中，将自贸片区管委会作为市政府的派出机构，按法定机构运作，统一履行自贸片区建设所需的各项职责；在咨询机制上成立包括国内外专业人士在内的咨询委员会，为自贸片区的建设建言献策；成立综合行政执法机构，全面负责自贸片区内综合执法的统筹、协调工作，建立健全执法联动、信息共享、联合监管等配套机制；设立廉政监督机构，由具有监督、监察等职责的单位组成，依法统一对自贸片区的开发、建设、运营和管理等活动进行监督。

4.关于协调机制问题。

《中国(广东)自由贸易试验区深圳前海蛇口片区暨前海深港现代服务业合作区国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中规定：“按照统一、精简、高效原则，建立与国际化新城区建设相适应的综合执法体制。探索设立综合行政执法部门履行市、区相关部门的执法职责，实施综合执法和相对集中的行政处罚，协调城管、土地、劳动、环境等部门建立综合执法信息平台和联动机制，实现‘一支队伍管执法’”，“推动各金融监管部门入驻前海片区，完善跨行业、跨市场、跨境的金融风险监测评估机制，建立金融监管协调机制”。自贸片区的建设要以加强协调、便于管理、提高效率为导向，建立高效统一的协调工作平台，为自贸片区的健康有序发展保驾护航。因此，成立综合行政执法机构全面负责自贸片区内综合执法的统筹、协调工作，建立健全执法联动、信息共享、联合监管等配套机制；建立联动协调机制，加强中央与驻深机构和其他相关单位的信息交流与共享，协调处理自贸片区内规划、土地、交通、基础设施建设、金融监管、创新发展等重大事项。

**（三）投资开放**

在“大胆试、大胆闯、自主改”的先行先试理念指导下，通过横向对比借鉴上海、天津等地自贸区条例等法律法规文件，纵向对比吸纳CEPA系列协议文件、中央法律文件及部门规章、广东省自贸条例、深圳市及前海管理局有关规范的基础之上，在不违背上位法明确规定的情况下，本章重点从改革自主权、准入前国民待遇加负面清单、投资环境系统优化机制、内地投资与港澳投资、境外投资者鼓励措施机制、投资收益保障机制、投资要素自由流动保障机制、区内企业投资激励保障机制和投资风险防控应急机制等方面拟制法规条款草案，力图建构起实用性强、前瞻性强为一体的具有前海蛇口自贸片区投资改革开放特色的基础法律规范条款。

1.将外商投资的 “负面清单”直接纳入自贸片区条例。

这一做法既符合中央政策导向也符合本地发展规划，实属地方立法创新之处，目前尚未发现立法先例。要立足探索制定高水平的前海版外商投资“负面清单”，研究制定适用于前海自由贸易港的、具有更高水平、更符合国际规则的负面清单；同时积极协调中央有关部门，允许前海自由贸易港区实施符合国际通行做法的管理制度。进一步健全投资者权益保护机制和投资便利化服务机制，建立健全投资突发问题应急处理机制和投资争端解决机制，建立完善投资者投诉申诉机制，畅通投资问题应急处理通道，通过投资当事人的监督推进投资便利化，保障投资者合法权益，确保相关投资优惠便利政策措施落地生根。

2.探索促进与港澳地区经贸深度融合发展。

港澳地区本就是中国领土的一部分，同宗共祖、血脉相连。由于港澳地区与内地的这种特殊关系，属于待遇例外情形，不会违反WTO法和其他自贸协定。《<内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排>投资协议》（2017.6）开篇明确规定：本协议第五条（国民待遇）、第六条（最惠待遇）、第七条（业绩要求）、第八条（高级管理人员、董事会成员与人员入境）不适用于《〈安排〉服务贸易协议》所涵盖的部门及任何形式投资的措施，因此，投资领域有必要进一步扩大对港澳投资者的开放。推进“深港合作”和“粤港澳大湾区”建设，是前海蛇口自贸片区乃至深圳市的重要战略任务和地方特色，通过本条例探索推进“内地投资与港澳投资同权”这一全面的、真正的国民待遇，有利于促进深港澳三地不断融合发展和地区稳定繁荣，这些内容成为本章的一些创新点。与此同时，通过项目、财政、税收等各种鼓励激励政策措施，保持和刺激境外资本回流持续积极参与前海建设，尤其是高新技术研发等领域，有助于长效稳固深圳科技创新中心的战略地位。

3.规定“投资收益保障机制”，解除投资者的后顾之忧。

探索依法促进保障境外居民企业人员和自贸片区内居民企业的资金、设备和人员等要素的自由流动，是推进“一带一路”建设、建构自由贸易港和粤港澳大湾区的重要基础。建立完善自贸片区内居民企业境内外投资激励保障机制，是国家赋予自贸试验区的一项重要战略任务，符合国家风险压力测试需求，有利于形成高效便利的投资环境、不断扩大资本及其要素的区内流量和盘活，带动现有存量快速增长。因此，本章中还采用专门条款明确规定投资要素自由流动保障机制和区内企业投资激励保障机制，而且在立法表达上也具有一定程度的创新思考，与其他自贸区条例存在较为明显的区别。

4.立法难点。

关于投资开放的创新措施，应该依据中央指示精神和统一部署，进行大胆试、大胆闯和自主改的规范创新，但是因此而带来或者可能带来的风险和压力也会相伴相生，而且可能在对外国投资者及其投资和香港、澳门地区居民企业投资者及其投资的非对等优惠制度措施实施过程中，会出现或发现可能引发财政资金困难、区域金融风险等重大社会风险。因此，非常有必要在本章规定中设置一个投资风险防控的条款，通过立法明确探索建构投资风险防控应急机制，探索建立全网全程全覆盖的前海自由贸易港投资风险预警体系，全面建立健全自贸片区境外投资风险防控机制和应急处理机制，有助于立法保障自贸片区内社会经济秩序繁荣稳定。

**（四）贸易便利化**

这部分立法指导思想为：首先，按《中国（广东）自由贸易试验区条例》中提到的区域划分进行建构；其次，找准海关特殊监管区域，梳理和其发生关联的境外、境内区域做区分；最后，确定一线放开、二线安全高效管住的原则。该条也指出需要优化海关特殊监管区域的管理措施，创新监管模式。《广东省自贸办关于印发依托中国（广东）自由贸易试验区降低国际贸易成本促进贸易便利化若干意见的通知》（以下简称《若干意见》）、《中国（广东）自由贸易试验区深圳前海蛇口片区提升贸易便利化水平专项工作方案》（以下简称《专项工作方案》）中也提到标准化电子政务以及APP程序的电子信息辅助化应用。在十九大报告、《中国（广东）自由贸易试验区深圳前海蛇口片区关于全面建设自由贸易港区初步方案》（以下简称《初步方案》）的总体要求部分也指出对标国际规则，建立高标准自由贸易港区，本片区可以做好相应的承接，具体的创新监管制度在具体条款中进行体现。重点规定进出境监管创新、检验检疫监管制度、贸易便利化基础设施、贸易便利化服务体系、建设新型国际贸易中心、建设高端港航中心、发展绿色贸易等内容。

1.进出境监管创新。

首先，依据“区内自由、一线放开、二线安全高效管住”的基本原则，依法优化和创新贸易便利化的监管服务体系，探索推进透明、高效、便利的进出境监管制度。其次，推进“全球中心仓”集成监管创新，以物联网、人工智能等技术提高通关监管效能，完善海关特殊监管区域“先入区、后报关”、“分送集报”等监管制度，拓展离港陆空联运、多国集拼等特色贸易监管模式。最后，探索以数字化赋能海关监管，以物联网、人工智能等技术提高通关监管效能，进一步降低边境管理制度成本。

2.检验检疫监管制度。

首先，原则上检验检疫是“适当放宽”强化风险预警，《若干意见》中强调企业远程、免费、无纸化申报，实现“零纸张、零距离、零阻碍、零门槛、零费用、零时限”申报，通过大数据对比分析等风险评估措施和诚信管理，大幅降低查验比例。其次，预检测和分批核销是较快进程，“保税展示商品”在《中国（广东）自由贸易试验区条例》和《专项工作方案》中提到可以免予检验。再次，费用减免，减轻企业负担。《中国（广东）自由贸易试验区条例》《专项工作方案》主要强调免除查验结果正常的外贸企业吊装、移位、仓储等费用，提高效率的同时减轻企业负担。最后，对标国际标准大力推进第三方检验机构的参与和结果承认。《若干意见》指出，加强境内外产品检验检测技术和标准研究合作，进一步扩大第三方采信的产品和检验检测机构的范围，建立健全粤港、粤澳检验检测部门合作机制，支持港澳检验检测机构在广东自贸试验区设立进出口商品检验鉴定机构，支持粤港澳检验检测机构率先在跨境电商领域开展跨境检验检测服务合作，进一步扩大互认的范畴。

3.夯实贸易便利化基础建设。

首先，建设数字化智慧口岸。拓展国际贸易“单一窗口”跨境贸易特色功能，推动与“一带一路”沿线国家“单一窗口”数据互联互通及贸易单证互认，加快形成具有国际竞争力的通关基础设施。其次，加快贸易便利化服务体系建设，创新跨境税收监管便利化措施。实施货物贸易外汇收支便利化措施，优化结算汇兑、贸易融资和保险等贸易服务体系。推动自贸片区人员出入境、居留等流动便利。

4.建设新型国际贸易中心。

“建设新型国际贸易中心”、推动各种贸易形态发展是《纲要》对片区的最新定位和要求。首先，以数字贸易为核心，整合粤港澳大湾区贸易资源，建设新型国际贸易中心，丰富和发展国际贸易新规则。其次，以科技创新赋能传统货物贸易，催生贸易新业态。推动围网内外联动发展，加快发展“保税+”及跨境电子商务、平行进口汽车、文化艺术品贸易等新业态，推动以智能化、服务化、绿色化等为特征的新经济发展。最后，创新建立与服务贸易、离岸贸易特点相适应的监管模式，借鉴香港经验探索建立服务贸易及离岸贸易统计体系。

5.建设高端港航中心。

发展高端航运服务是《纲要》对片区的要求，结合自贸片区特点，深化“中国前海”船籍港国际船舶登记制度。建设国际高端航运服务中心，争取接轨国际的航运税收及监管政策试点，大力发展船舶管理、船舶租赁、海事仲裁、航运金融、海员外派、邮轮游艇旅游等高端航运服务。推动粤港澳大湾区海陆空铁联动及多式联运创新。整合自贸试验区“一带一路”港口战略资源，探索实施港口对外开放及走出去模式。

6.促进绿色低碳循环发展。

首先，鼓励发展绿色贸易。探索绿色贸易监管体系创新，为国家参与绿色贸易国际规则制定提供经验。其次，探索建立绿色供应链管理及标准体系，推动绿色供应链的创新与应用。最后，加快建设国际一流的绿色生态港，协同推进港口安全管理体系建设。

**（五）金融监管与创新**

金融服务业作为前海蛇口自贸片区建设的重点内容之一，虽然已经在前海再保险公司、跨境人民币贷款、要素交易市场等机构与业务方面取得了令人瞩目的成绩和创新，作为可复制的经验在全国范围内予以推广。但是，诸如《中国（广东）自由贸易试验区深圳前海蛇口片区建设实施方案》和《中国人民银行关于金融支持中国（广东）自由贸易试验区建设的指导意见》等政策性文件关于资本项下外汇改革、离岸证券等金融创新的规划和蓝图，却有待通过《自贸片区条例》的形式予以梳理、整合和优化。尤其是十九大报告明确提出“健全金融监管体系，守住不发生系统性金融风险的底线”，显然，“金融监管”也成为该部分制度设计的重要指引。此外，本条例还及时回应了前海所面临的金融业新变化，比如金融开放的不断扩大、金融赋能科技创新中心建设、金融科技与监管科技的飞速发展、央地金融共治的不断推进等。

1.促进金融业高效运营与风险可控。

（1）银行业务。主要包括银行业开放、跨境人民币、外汇管理、支付结算、地方金融综合监管等内容。其中，鼓励民间资本进入中小型金融机构、发展有限牌照银行等属于机构方面的创新，而离岸金融、资本项目账户、外资支付业务等属于业务方面的开放。无论何种创新或开放，不少内容均有待进一步推进、落实，比如开立资本项投融资账户虽然为人民银行的政策性文件所确认，但是至今未予落地。上述金融创新的规定，不乏积极意义。

（2）证券业务。随着“一带一路”国家战略的不断深入推进，依托深圳证券交易所等优良的资本市场资源，探索设立前海离岸证券交易中心，以吸引亚投行或丝路基金重点支持与中国业务往来密切的境外企业在该板块发行股票并上市交易，不失为证券业务国际化的一项重要举措。同时，建立大宗商品交易平台，也成为前海积极推进大湾区金融基础设施建设的一项重要举措。

（3）保险业务。前海再保险股份公司、前海保险交易中心等事例，已经证明片区具备进一步发展保险业的显著优势。而本条旨在“立足港澳”，主要回应港资保险机构、业务、人才与前海同业之间的互联互通问题，尤其是从“保险业开放”这一层面，赋予港资保险机构直接开展业务时以基本相同的法律地位。

（4）其他业务。这里包括指跨境双向股权融资、绿色金融、家族财富传承、金融科技创新等。前者一直属于深圳领先于国内的一项重要金融业务，尤其是当税收、土地等优惠政策逐渐取消而创新驱动发展又成为国家战略的时候，如果自贸片区能够继续（甚至扩大）为内、外资从事私募基金管理和投资活动提供便利，那么势必会释放巨大的制度红利。而后者对金融业的促进和挑战已现端倪，前海在此方面也积累了不少宝贵经验。所以，通过制度机制为此提供人力资源、技术转让等多方面的保障和支持，势在必行。

2.探索监管机制和体系的创新。

（1）监管目标。无论是金融业务还是围绕业务而展开的监管，实际上都需要回应金融的本质——服务实体经济。所以，“去杠杆”“去嵌套”等监管要求，无疑都旨在回归金融业务的本源。为此，本条例在第三十条明确金融创新和监管的出发点“依法合规、风险可控”。同时，条例第四十条第二款对防范区域性、系统性金融风险的要求，亦该归入监管目标的范畴。当然，《条例》还及时吸收并深化了“金融开放”的政策要求，在第三十条明确了“加快建设国家金融业对外开放试验示范窗口”。

（2）监管主体。《条例》第三十九条确立了地方金融监管机构的地位及其法定职权，这势必会助推辖区地方金融管理事务的统筹、协调和调度工作。

（3）监管措施。鉴于利用科技手段提升金融监管质量（RegTech），已经成为当前热门话题。而且，前海已经借助私募基金风险监管信息平台等新型监管工具，积累了一定监管经验。所以，本条例第四十条提出开展金融监管科技的创新，并探索试点建立“监管沙盒”。

（4）监管原则。随着金融综合经营、非标准化金融产品等多样态的金融发展，对于跨区域、跨行业甚至于系统性的金融风险问题的管理和处置，显得愈发突出和紧要。因此，本条例第四十条主张坚持央地共治的金融监管体系，强化地方金融监管职责的今天，探索建立中央和地方共治的金融监管体制，也成为题中之意。

**（六）综合监管与服务**

这部分主要围绕安全高效的监管机制和便捷优质的服务措施展开，包括管理体制与服务制度在前海蛇口片区法制框架中的具体定位，以及适用范围、基本制度框架等相关问题。从立法条文的设计思路方面，着重考虑处理三对关系：一是立法的稳定性与前瞻性之间的关系，二是兼顾前海蛇口自贸片区和前海合作区的不同功能定位和立法进程，三是中央立法的强制性规定与前海蛇口自贸片区先行先试立法权的冲突与协调问题。这部分的重点内容如下：

1.行政许可权制度改革。

突出自贸片区相对集中的行政许可权制度改革，减少行政许可，建立行政许可事项的动态评估机制，及时调整、优化行政许可事项,推进自贸片区行政体制改革。以明确各行政部门职责权限为核心，编制执法机构权利清单，完善信息公示制度，实现行政执法和行政许可透明化、法治化，组建实质上集中行使许可权的机构。

2.监管模式转型。

推动自贸片区行政监管方式改革，从注重事前监管逐渐向事中事后监管方式改革。按照法律、行政法规、国务院决定，厘清各部门市场监管职责，推进市场监管法治化、制度化、规范化、程序化。行政审批是典型的事前监管手段，在简政放权、行政审批制度改革的大背景下，有必要将关口后移，加强事后监督管理，以有效集中监管资源查处市场活动中的违法行为。通过推动事中事后监管方式创新，避免出现监管真空，规范市场活动中的“灰色地带”。

3.政府职能转变。

推动自贸片区管委会由“全能型政府”向有限政府、透明政府和服务型政府转变。首先，在信用监管与监管信息共享结合中推进有限政府。加快建设自贸片区统一的信用信息共享交换平台和企业信用信息公示系统，推进政府部门信用信息共享共用，强化信用体系的约束作用，构建以信息归集共享为基础，信息公示为手段，信用监管为核心的监管制度。其次，在随机监管与结果公示相结合中推进透明政府建设。最后，在网上办税、商事登记改革、电子政务建设中推动服务型政府建设。通过执法方式改革，以便民、惠民作为宗旨，推进自贸片区政府职能转型。

**（七）法治环境**

为促进前海蛇口自贸片区形成一个符合前海蛇口自贸片区的高起点、国际化、市场化和法治化的营商环境，本部分从前海作为中国特色社会主义法治建设示范区的国家定位出发，结合自贸片区法治建设的历史状况和现实情况，结合其法治创新、开放发展、示范引领、深港合作的基本功能定位，以《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》《中国（广东）自由贸易试验区条例》和《前海中国特色社会主义法治建设示范区规划纲要（2017—2020）》为基础，在借鉴《中国（上海）自由贸易试验区条例》《中国(天津)自由贸易试验区条例》《中国（福建）自由贸易试验区条例》《广州市南沙新区条例》《珠海经济特区横琴新区条例》并对其建设充分调研的基础上，对前海蛇口自贸片区的法治建设进行顶层设计，形成条文。条文主要就法治总则、立法协调、立法暂时调整适用、法治评估、行政复议、行政和司法的衔接、改革的容错机制、深化司法体制综合配套改革、知识产权保护和运营机制、公共法律服务、国际仲裁制度、普法及法治宣传进行了规定。通过本部分的制度安排，固化片区改革进程中所取得的重大历史成就，破解法治建设进程中的重大疑难问题，为构建一个体系完备、高效灵活、公开透明、协同有序的立法、行政、司法和政策体系奠定基础。重点和主要创新内容如下：

1.科学定位。

以先行先试、协同推进、法治引领为原则，立足于自贸片区中国特色社会主义法治建设示范区的科学定位，构建与粤港澳大湾区开放型经济新体制相适应的法治工作机制，高起点全方位地科学谋划国际化、市场化、法治化的营商环境，为自贸片区提供一流的法治保障。

2.强调自主权。

强调充分用好立法自主权，在符合法定程序的前提下，根据片区发展定位的需要，争取更多的中央授权，为自贸片区制定更为灵活高效的法律和政策体系提供根本的立法遵循和指针。建立行政和司法的容错机制，为片区政府职能转变，为鼓励其改革创新提供法治保障。

3.处理“三区合一”的难点。

结合片区存在自贸片区、合作区、保税区三区叠加的状况，强调在全国率先建立科学的规则指引体系和立法协调体系，促进片区的工作效率和法治统一。

4.评估制度。

建立起立法、司法、行政的综合评估机制和专项评估机制，并引入第三方的独立评估机制，对片区相关法律政策实施的绩效进行及时、客观、科学的评估，为片区及时总结改革经验，克服法律政策的制度性失灵提供保障性条件。

5.加强区际司法合作

加强与港澳司法机构的交流与协作，推动建立与港澳司法机构信息查询互通和协作平台，创新跨境送达、调查取证、管辖、诉讼、承认与执行等司法信息的交换与互助机制，增强司法互信。

6.救济制度

建立起投诉、调解、复议、诉讼四位一体的行政纠纷解决机制，实行相对集中的行政复议机制，及时化解各类行政纠纷，促进片区法治政府的建设。高起点谋划片区的知识产权事业，探索在自贸片区建立国际知识产权保护中心，建立与国际接轨的知识产权综合管理和执法体制,建立以行政保护为支撑,以司法保护为主导,仲裁调解、行业自律和社会监督为补充的知识产权大保护体系，不断加大知识产权保护的力度。建立国际性的知识产权运营中心，构建具有前海特色的新型知识产权运营服务体系，促进自贸片区创新高地的建设。

力争在自贸片区建成辐射亚太的涉外法律服务中心、涉外民商事争议诉讼中心和线上调解中心、涉外知识产权仲裁中心，为境内外企业提供高效和国际一流的法律服务。以现有的深圳国际仲裁院为基础，建立起国际先进，国际一流的仲裁规则，支持国际仲裁机构与自贸片区仲裁机构合作，为粤港澳经济贸易提供仲裁服务，将前海蛇口自贸片区建设成为民商事和知识产权国际仲裁的高地和示范区。

**（八）附则**

特别规定了本市法规与《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》和《自贸片区条例》的衔接问题。在规定不一致的情况下，本市其他法规需要调整实施。尚未调整实施之前，在自贸片区优先适用《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》和《自贸片区条例》。这是参考了上海的做法和经验并在此基础上进行了完善，充分强调《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》和《自贸片区条例》在自贸片区的优先性。

特此说明。