《深圳前海深港现代服务业合作区港澳导游及领队备案暂行规定》起草说明

为进一步扩大深圳前海深港现代服务业合作区对香港特别行政区、澳门特别行政区服务领域开放，促进港澳导游及领队等旅游从业人员便捷有序来前海提供服务，根据有关法律、法规规定，结合前海合作区实际，我局起草《深圳前海深港现代服务业合作区港澳导游及领队备案暂行规定》（以下简称《暂行规定》）。现就有关情况说明如下：

一、起草背景

（一）政策基础及必要性

2019年7月，中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》强调在深圳前海建立港澳创业就业试验区，试点允许取得建筑及相关工程咨询等港澳相应资质的企业和专业人士为内地市场主体直接提供服务，并逐步推出更多试点项目及开放措施。2020年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020-2025年）》《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点首批授权事项清单》要求：实施高度便利化的境外专业人士执业制度，允许具有境外国际通行职业资格的专业人才按相关规定在深提供专业服务。

2021年2月，市委深改委印发《深圳市推进高度便利化的境外专业人士执业制度实施方案》（深改委〔2020〕9号）要求在文化旅游领域“积极推动港澳导游在深认定执业，建立港澳导游来深执业便利化，争取国家授权深圳，持有港澳地区有效导游执业证、领队执业证的人员，可通过经认可的岗前培训与认证取得结业证，在深圳市为游客提供向导、讲解及相关旅游服务。支持探索梳理境外导游职业资格，逐步从港澳扩展至境外专业人才”。同时提出“各行业主管部门可在前海自贸区先行试点境外专业人才的便利执业，逐步推广至全市，为全市提供可复制、可借鉴的经验”。作为履行前海合作区治理职责的前海管理局，严格按照中央及市委相关要求，起草对应落实上述政策的规范性文件是具有高度必要性的。

（二）法律依据及可行性

目前，国内导游人员的执业方式相关规定主要依据《导游人员管理条例》。香港导游人员来内地执业，则依据《CEPA补充协议五》《附件：内地向香港开放服务贸易中的具体承诺的补充和修正五》中约定：“允许香港永久性居民中的中国公民参加内地导游人员资格考试，考试合格者依照有关规定领取导游人员资格证书”，澳门导游根据内地与澳门相关协议亦然。因此具有港澳地区导游证的专业人士，如需在我市从事导游相关工作，则与不具有导游证的普通人士并无区别，需通过全国导游人员资格考试，取得执业证后方可执业。如前所述，文化旅游领域有关境外专业人士的执业制度不仅不够便利，甚至与普通人士无区别，无法体现高度便利化。

进一步深化港澳导游在深执业便利，目前存在的阻碍主要是需调整国务院《导游人员管理条例》、文化和旅游部《导游管理办法》或者在《CEPA协议》中增加允许有关导游持证导游在内地直接从业的内容，以及人力资源部门有关导游职业资格证管理的相关规定等。如需一揽子解决，则涉及国务院、文化和旅游部关于导游从业许可的事权，人力资源和社会保障部关于职业资格管理的事权等。而前海的优势在于，根据2020年8月26日通过的全国首部自贸试验区片区立法《深圳经济特区前海蛇口自由贸易试验片区条例》第四十七条明确规定“具有境外职业资格的金融、税务、建筑、规划、会计、法律、设计、专利代理、导游等领域专业人才可以在前海合作区依法提供服务，其境外从业经历可以视同境内从业经历。具体办法由管委会会同相关行业主管部门制定”，以及同日通过的《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》第四十六条“除本条例第三十一条第二款规定的情形外，其他具有境外职业资格的金融、会计、法律、设计、专利代理、导游等领域符合条件的专业人才可以依法在前海合作区提供服务，其在境外的从业经历可以视同境内从业经历。具体办法由管理局会同相关行业主管部门另行制定”。前海管理局可以也应当会同相关行业主管部门制定具体办法，促进相应的配套制度措施能细化、能落地，可操作、可执行。

二、起草过程

2021年3月初，前海管理局接到市委深改委印发《深圳市推进高度便利化的境外专业人士执业制度实施方案》（深改委〔2020〕9号）后迅速组织力量抓落实，在“重调研，多走访”原则的指导下，4月底专题向市委领导汇报了专业人士在前海执业的情况。随后，市委领导作出重要指示，要求前海管理局主动对接联动各行业主管部门寻求专业人才执业工作的突破。

5月中旬，市文化广电旅游体育局牵头召开了推动港澳导游及领队在深圳便利执业第二次工作研讨会，明确在前海自贸区先行试点实施港澳导游及领队便利执业工作的紧迫性和必要性。

6月至7月，前海管理局根据前期市旅游协会的调研情况启动港澳导游及领队便利执业工作相关规范性文件起草工作，拟通过借鉴上海临港新片区及我省珠海横琴新区先进经验和《前海合作区条例》、《前海蛇口自贸片区条例》授权，会同市政府相关部门、辖区区级政府，研究出台港澳旅游从业人员在前海便利执业管理办法。在办法中明确备案人员条件、受理备案的部门、便利执业的权限范围、应当遵守的相关法律法规以及建立协同管理的机制路径等。

7月22日至23日，市文化广电旅游体育局领导带队，市文化广电旅游体育局旅游行业管理处、南山区文化广电旅游体育局执法二科、前海管理局专业服务业处、市旅游协会相关负责同志派员一行8人，赴横琴新区旅游发展署调研港澳导游及领队在横琴便利执业情况。对立法及相关规则制定情况、报名及培训认证情况、执业及后续监管及产业扶持情况等进行了调研，并专项针对申请材料真实性核验方法、申请人政治背景审查等细节进行了明确。

7月底至8月下旬完成《暂行规定》初稿后，已在局内征求了两轮意见，各部门主要意见均已采纳，形成《暂行规定》现稿。

三、主要内容

《暂行规定》按照“总则-资格-材料-备案流程（含培训认证）-备案后管理-附则”的架构，共分为21条，其中：

第一条至第三条为总则部分，具体内容包含《暂行规定》制定目的及意义、适用对象及港澳导游及领队备案的总体规定等。

第四条为备案资格条款，主要对申请的港澳从业人员提出了拥护基本法、身份、职业资格、未患有传染性疾病、未受过刑事处罚及有关行政处罚的备案资格条款。

第五条为报名材料条款，主要对申请人要求提交申请表、有关声明、身份证件及执业证件复印件、身体健康证明及照片等材料。第六条为对报名材料真实性审核的条款。

第七条为备案流程条款，主要包含备案报名初审流程及岗前培训流程及申领证件流程。

第八条至第十五条主要为相关材料及备案后管理的条款，包含认证证书有效期、专用证件有效期、委派执业、执业要求、监管主体、无证执业处罚、应当被处以吊销导游证决定作出后以及区级部门协作的处理等内容。

第十六条至第二十一条主要为与本项工作相关的其他规定以及附则内容，具体包括有关费用、产业扶持、其他从业人员扶持、廉政监督、解释权及施行日期等内容。

四、其他需要说明的内容

（一）关于规则文本

拟出台的规范性文件以《香港、澳门导游及领队在珠海市横琴新区执业实施方案（试行）》（粤人社规〔2019〕32号）、《珠海经济特区港澳旅游从业人员在横琴新区执业规定》、《珠海经济特区港澳旅游从业人员在横琴新区执业备案和管理指引》为参考，并根据前海管理局区域治理型法定机构的性质进行调整。

有关监管、处罚部分内容，需由辖区文化广电旅游体育局（主要由南山区、宝安区）负责，故宜在规范性文件中作注意性规定，且由前海管理局与南山区政府、宝安区政府或者由前海管理局与市文化广电旅游体育局共同发文。

（二）关于“足不离港澳”线上备案的创新规定

2020年来，新冠疫情的肆虐，一方面直接导致了文化旅游行业的停滞，很多港澳导游及领队被迫休无薪长假，甚至需暂时转行择业；另一方面也导致横琴新区备案的“线下培训+认证活动”因应疫情防控的原因而暂停，导致部分港澳导游及领队无法备案。为常态化疫情防控的需要及有效降低港澳导游及领队备案经济成本，本《暂行规定》在可选择线下培训环节的基础上设计了全流程线上备案的创新规定，具体说明如下：

1.线上初审：备案报名初审流程仅需提交报名材料的电子扫描版，无须亲至前海。

2.快递材料：经轮候并选择参加线上培训认证的，可选择通过公证转递部分涉及身份的证件复印件方式“足不离港澳”递交报名材料。

3.线上培训认证：选择线上培训认证的，全流程（即培训及认证）均在线上完成。

4.线上申领证件：申领证件仅需提交《劳动合同》及《港澳导游及领队等旅游从业人员在前海执业备案岗前培训认证证书》电子扫描版，无须亲至前海。

上述的全流程线上备案，通过“全线上+快递”的方式，最大程度减少港澳导游及领队跨境次数，体现常态化疫情防控工作要求下的“减少不必要的人员跨境流动”的防控要求。同时在依法合规、在确保材料真确性的基础上，从根本上降低全备案流程的申请端总体费用（如参加现场培训产生的住宿、交通费用等），从根本上便利港澳导游及领队“足不离港澳，办好前海事”。

（三）关于材料真实性核验

拟采用线上、现场分况讨论方式规定：

1.参加现场培训认证的，在现场培训报到时，提交报名材料进行核验；

2.参加线上培训的，再根据情况进行区分：

（1）需于指定期限内亲自提交报名材料进行核验；

（2）无法亲自递交材料的，需于指定期限内通过当地EMS承办商寄送至指定地址，且对其中部分材料，需经香港、澳门律师（中国委托公证人）公证，并加盖中国法律服务（香港、澳门）有限公司香港、澳门公证文书转递专用章。

（四）关于政治背景审查

拟参照横琴经验，由前海管理局径向国安部门发函，请求就有关申请人政治背景情况进行审查（不在规范性文件中规定）。并建议探索建立动态审查机制，国安部门发现有关人员存在国家安全风险的，及时向前海管理局推送有关名单，前海管理局及时依法处置。

专此说明。