关于《大连金石滩国家旅游度假区管理条例（修订草案征求意见稿）》及起草说明

根据市委、市人大、市政府的工作部署，我区代市政府起草了《大连金石滩国家旅游度假区管理条例（修订草案征求意见稿）》。

一、起草的背景和必要性

《大连金石滩国家旅游度假区管理条例》（以下简称《条例》）是1995年1月19日辽宁省大连市第十一届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的，1995年5月30日由辽宁省第八届人民代表大会常务委员会第十四次会议批准，1995年6月6日公布施行。根据2010年8月25日由大连市第十四届人民代表大会常务委员会审议通过，2010年9月29日辽宁省第十一届人民代表大会常务委员会第十九次会议批准的《大连市人大常委会关于修改部分地方性法规的决定》进行了修正。

《条例》实施以来，为金石滩度假区经济和社会持续、快速、健康发展提供了重要支撑。随着时间推移和形势任务变化，《条例》内容需要加以调整、补充和完善。因此，根据习近平总书记关于大连“两先区”建设指示精神，贯彻落实省委、省政府和市委、市政府关于“创新开发区体制机制推动高质量发展”决策部署，为给园区深化改革开放、创新管理体制和运行机制、先行试点法定机构改革、实现高质量发展提供根本法治保障和法律依据，有必要修订本《条例》。

二、起草的主要依据

（一）上位文件依据

1.《中华人民共和国外商投资法》（中华人民共和国主席令第26号）

2.《中华人民共和国行政处罚法》（ 中华人民共和国主席令第76号）

3.《关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》（国办发〔2017〕7号）

4.文化和旅游部关于印发《国家级旅游度假区管理办法》的通知（文旅资源发〔2019〕143号）

5.《关于推进开发区深化改革创新发展的实施意见》（辽委办发〔2018〕85号）

6.《中共辽宁省委辽宁省人民政府关于创新全省各级各类开发区体制机制推动高质量发展的决定》（辽委发〔2020〕8号）

7.《大连市深化园区改革方案》（大委办发〔2019〕51号）

8.《关于印发<大连市深化园区改革的补充意见>的通知》（大委办发〔2020〕40号）

9.《关于在金普新区开展园区法定机构改革试点的指导意见》(大委办发〔2020〕35号)

（二）参考其他地方条例

1.《天津港保税区条例》

2.《天津经济技术开发区条例》

3.《天津新技术产业园区管理条例》

三、起草的主要过程

自《条例》修订工作被列为市人大常委会立法预备项目后，大连金石滩国家旅游度假区管理委员会（以下简称“度假区管委会”高度重视《条例》立法工作，在时间紧迫、可参照经验少的情况下，建立全员参与、专人专班参加的起草工作小组，对上位文件依据进行了仔细研读，并对其他地区已经制定出台的条例内容进行了比较研究分析。在此期间，亦委托律师团队共同参与了本次立法工作，为本次立法工作提供了法律方面的指导。同时，涉及不同职能部门专业领域的内容，多次组织相关职能部门共同参加了座谈会议，针对条款的内容、体系安排、规范表述等提出了宝贵的意见。在整个起草过程中，上级单位及相关职能部门给予了大力支持，相关领导深度参与了起草工作。本《条例》起草时虽然缺少上位法的直接依据，但《条例》内容与相关法律和国家文件基本保持一致，并结合度假区实际，将为本次立法提供具有地方特色的试验样本。最终综合各方意见，经逐条反复研究、论证、审查、修改，业经度假区党工委审议通过，形成了目前《条例（修订草案征求意见稿）》。

四、《条例（修订草案征求意见稿）》的主要内容

《条例（修订草案征求意见稿）》共六章21条，包括总则、管理体制、投资促进、旅游事业发展、城市建设和管理及附则，主要对以下内容进行了规定：

（一）进一步明确度假区功能定位

根据度假区发展实际，《条例（修订草案征求意见稿）》第二条对度假区功能定位进一步明确进行了定义。度假区是经中华人民共和国国务院批准设立的综合性旅游度假区，重点发展旅游、文化创意等主导产业，在大连“浪漫海湾名城”、辽宁省旅游主体功能区建设中承担重要任务，以建设东北亚著名、世界一流的国际滨海旅游度假胜地为发展目标。

（二）着重强调体制创新的指导思想

为了进一步激发度假区发展活力，努力将度假区打造成为全面振兴、全方位振兴的改革开放新高地，《条例（修订草案征求意见稿）》第四条对体制创新进行了规定。强调以提高度假区经济发展质量和效益为目标，积极推进与其相适应的管理体制的改革创新。

（三）对度假区管委会的性质进行明确

为了进一步实现权责法定，《条例（修订草案征求意见稿）》第六条对度假区管委会的性质进行明确。度假区管委会是依法履行相应行政管理和公共服务职责、具有机关法人资格的法定机构，具体负责政策制定、开发建设、产业发展、投资促进、行政审批、企业服务、综合管理等工作。

（四）对度假区管委会法定职责进行适当调整

在充分考虑度假区实际及权责承接能力的基础上，《条例（修订草案征求意见稿）》第七条对度假区管委会法定职责进行适当调整。度假区管委会履行下列职责：1.编制度假区发展规划、计划，并负责组织实施；2.依法制定和发布度假区的有关具体管理规定；3.按规定审批、核准度假区权限内的投资项目；4.负责度假区的财政、人力资源、规划建设、旅游事业等行政管理工作；5.负责度假区内基础设施的建设和管理；6.对度假区内的企业、驻区单位依法进行统筹协调、监督管理；7.依法对度假区内直属国有企业的国有资产进行监督管理；8.上级赋予的其他职责。

（五）优化调整内设机构及人员选聘机制

为了更好地适应市场变化及度假区发展需要，落实体制创新的指导思想，《条例（修订草案征求意见稿）》第八条从创新管理的角度优化调整内设机构及人员选聘机制。度假区管委会根据精简、高效的原则和上级赋予的权限，创新管理体制和运营机制，自主决定内部机构设置和岗位设置。建立法定机构工作人员市场化选聘机制，按度假区实际需要自主择优选人用人。科学制定考核体系，建立灵活的薪酬分配机制，设立特殊贡献奖。

（六）充分减负放权赋能

为了加大简政放权力度，强化统筹管理，《条例（修订草案征求意见稿）》第九条、第十条分别从放权赋能、独立财政的角度进行了规定。赋予度假区更大自主发展权。实行权责清单化管理，除依法应当由市人民政府管理或者需要全市统筹的重大事项以外，市人民政府、金普新区管理委员会依照法定程序将市级、区级相关管理权限授权或者委托度假区管委会行使，以提高行政效率。具体事项由市人民政府规定，度假区结合自身实际与承接能力进行选择性承接。度假区管委会具有独立财政管理权，设独立金库，实行独立核算，切实保障度假区发展建设资金需求。

（七）进一步加强投资促进

为了加快形成新的集聚效应和增长动力，为度假区招商引资提供坚强保障，《条例（修订草案征求意见稿）》第十一条、第十五条、第十六条分别从优化营商环境、激励政策、人才引进的角度进行了规定。度假区应当加强旅游基础设施建设，提高工作效率和服务水平，为单位、企业、其他组织和个人提供良好的投资、工作和生活环境。度假区有权依法自主制定项目扶持政策。鼓励单位、企业、其他组织和个人参与度假区的招商引资工作，并给予相应奖励。鼓励度假区内的单位、企业和其他组织引进高层次人才，对有突出贡献的人才给予奖励。

（八）明确坚持规划引领，制定发展规划

为了充分发挥规划的战略引领作用和刚性约束作用，《条例（修订草案征求意见稿）》第十七条对此提出了明确要求。度假区管委会根据实际，编制或完善旅游发展规划，进一步明确度假区功能定位、主导产业等。发展规划应当注重与全市国民经济和社会发展规划、国土空间规划以及其他重大战略规划相衔接。

（九）赋予度假区管委会相应旅游执法权

为了确保度假区运行规范化、法治化，实现有效监督管理，《条例（修订草案征求意见稿）》第十九条规定市人民政府依法委托度假区管委会行使市级旅游行政处罚权。度假区管委会组织协调驻区公安、交通、综合执法、市场监督管理、海洋、海事等部门，依法对度假区旅游市场和旅游服务质量监督检查，规范旅游市场秩序，强化旅游安全管理。

（十）修改或者删除了其他不适当的条款

依据《宪法》《立法法》等规定，结合立法实践及度假区实际，为了规范条款内容之间的表述，及与其他配套法律、法规、规章、规范性文件等规定的衔接，《条例（修订草案征求意见稿）》中删除了原《大连金石滩国家旅游度假区管理条例》第五条、第六条、第七条、第八条、第十一条、第十六条、第十七条、第十八条规定的内容，并对其他保留条款的具体表述进行了规范。此外，针对每条规定，结合具体内容，概括补充了立法主旨。

大连金石滩国家旅游度假区管理条例

（修订草案征求意见稿）

第一章　总　则

第一条【**立法目的**】　为了规范大连金石滩国家旅游度假区管理，保障度假区开发建设可持续、高质量发展，根据国家法律、法规及有关规定，结合实际情况，制定本条例。

第二条【**功能定位**】　大连金石滩国家旅游度假区（以下简称“度假区”）是经中华人民共和国国务院批准设立的综合性旅游度假区，重点发展旅游、文化创意等主导产业，在大连“浪漫海湾名城”、辽宁省旅游主体功能区建设中承担重要任务，以建设东北亚著名、世界一流的国际滨海旅游度假胜地为发展目标。

第三条【**基本原则**】　度假区应当坚持旅游资源的严格保护、合理开发和永续利用相结合的原则，正确处理好自然景观、人文景观的保护、研究与利用关系，协调好经济效益、社会效益与全局利益的关系，实现度假区文化旅游业的可持续发展。

第四条【**体制创新**】 以提高度假区经济发展质量和效益为目标，积极推进与其相适应的管理体制的改革创新。

第五条【**适用范围**】　本条例适用于度假区内从事与本条例相关活动的单位、企业、其他组织和个人。

第二章　管理体制

第六条【**机构设立**】　大连市人民政府在度假区设立大连金石滩国家旅游度假区管理委员会（以下简称“度假区管委会”）， 对度假区实施统一管理。度假区管委会是依法履行相应行政管理和公共服务职责、具有机关法人资格的法定机构，具体负责政策制定、开发建设、产业发展、投资促进、行政审批、企业服务、综合管理等工作。

第七条【**法定职责**】　度假区管委会履行下列职责：

（一）编制度假区发展规划、计划，并负责组织实施；

（二）依法制定和发布度假区的有关具体管理规定；

（三）按规定审批、核准度假区权限内的投资项目；

（四）负责度假区的财政、人力资源、规划建设、旅游事业等行政管理工作；

（五）负责度假区内基础设施的建设和管理；

（六）对度假区内的企业、驻区单位依法进行统筹协调、监督管理；

（七）依法对度假区内直属国有企业的国有资产进行监督管理；

（八）上级赋予的其他职责。

第八条【**创新管理**】　度假区管委会根据精简、高效的原则和上级赋予的权限，创新管理体制和运营机制，自主决定内部机构设置和岗位设置。建立法定机构工作人员市场化选聘机制，按度假区实际需要自主择优选人用人。科学制定考核体系，建立灵活的薪酬分配机制，设立特殊贡献奖。

第九条【**放权赋能**】 赋予度假区更大自主发展权。实行权责清单化管理，除依法应当由市人民政府管理或者需要全市统筹的重大事项以外，市人民政府、金普新区管理委员会依照法定程序将市级、区级相关管理权限授权或者委托度假区管委会行使，以提高行政效率。具体事项由市人民政府规定。

第十条【**独立财政**】 度假区管委会具有独立财政管理权，设独立金库，实行独立核算，切实保障度假区发展建设资金需求。

第三章　投资促进

第十一条【**优化营商环境**】 度假区应当加强旅游基础设施建设，提高工作效率和服务水平，为单位、企业、其他组织和个人提供良好的投资、工作和生活环境。

第十二条【**鼓励投资**】 鼓励境内外企业、其他组织和个人在度假区投资，开发旅游设施（包括基础设施）、经营文化旅游项目和产品。鼓励投资开发和经营下列项目：

（一）旅游资源综合利用项目；

（二）旅游产品及相关配套项目；

（三）旅游度假、康体健身、休闲娱乐及相关项目；

（四）金融、商贸、会展、科技、研学、教育培训等项目；

（五）文化产业项目；

（六）总部经济项目；

（七）其他符合度假区产业发展规划及生态环境保护的项目。

第十三条【**外商投资经营项目**】　度假区内允许外商投资企业依法经营为我国法律所允许的专门为境外旅游者提供服务的旅游服务项目。

第十四条【**立项审批**】　在度假区内投资项目，应向度假区管委会提出立项申请，经批准后，依照法定程序向市有关行政管理部门、金普新区有关职能部门报送，相关部门应当按照各自职责，配合做好度假区项目的相关审批工作。

第十五条【**激励政策**】　度假区有权依法自主制定项目扶持政策。鼓励单位、企业、其他组织和个人参与度假区的招商引资工作，并给予相应奖励。

第十六条【**人才引进**】 鼓励度假区内的单位、企业和其他组织引进高层次人才，对有突出贡献的人才给予奖励。

第四章　旅游事业发展

第十七条【**规划编制**】 度假区管委会根据实际，编制或完善旅游发展规划，进一步明确度假区功能定位、主导产业等。发展规划应当注重与全市国民经济和社会发展规划、国土空间规划以及其他重大战略规划相衔接。

第十八条【**旅游管理**】 度假区管委会负责度假区旅游资源的开发、保护、利用。负责景区信息咨询、景区质量等级评定，以及季节性、临时性旅游项目的规划、审批和监管工作。

第十九条【**旅游执法**】 市人民政府依法委托度假区管委会行使市级旅游行政处罚权。度假区管委会组织协调驻区公安、交通、综合执法、市场监督管理、海洋、海事等部门，依法对度假区旅游市场和旅游服务质量监督检查，规范旅游市场秩序，强化旅游安全管理。

第五章　城市建设和管理

第二十条【**建设管理**】 依据国家法律、法规以及相关政策，按照国家5A级旅游景区评定标准，负责城市基础设施建设、城市维护管理、景区建设管理等工作。

第六章　附　则

第二十一条【**施行日期**】　本条例自公布之日起施行。