

法工委关于我市重点园区体制机制建设及运行情况的调研报告

根据市人大常委会 2020 年的工作安排，为深入了解三亚崖州湾科技城、三亚中央商务区等重点园区体制机制建设及运行情况，协助做好市人大常委会听取和审议市政府关于重点园区体制机制建设及运行情况专项报告工作，7 月至 8 月，市人大常委会法工委组织开展了重点园区体制机制建设及运行情况专题调研，市人大常委会主任张震华参加调研并提出具体要求。调研组通过座谈交流、实地走访等方式，全面了解三亚崖州湾科技城、三亚中央商务区的产业布局、组织架构、管理体制、运行机制等基本情况以及当前开展的主要工作和取得的成效，分析存在问题与不足，提出改进工作的意见建议。现将调研情况报告如下：

一、基本情况

我市重点园区紧紧围绕全面深化改革开放和海南自贸港建设目标要求，在充分运用自贸港政策，积极推进审批制度集成创新，推动产业、资本、人才等各类要素集聚方面取得了显著成效。

（一）园区组织架构基本形成。两个园区均设立了管理局，作为园区履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构，依法具有机关法人资格，并成立了局党委和相应的党组织，强化党对园区工作的领导。崖州湾科技城管理局内设 12 个处室，目前共有 52 人，硕士及以上学历占比 57.7%，有境

外留学经历的 4 人。中央商务区管理局设 12 个部门，现有人员 35 人，硕士及以上学历占比 34.2%，具有国外工作或留学经历的 4 人。

（二）园区经费得到基本保障。崖州湾科技城管理局实行独立财务核算制度。2020 年财政预算资金共 17.35 亿元，其中日常运作经费 0.85 亿元，省市建设发展资金 10 亿元，税收返还 5 亿元，土地出让收益返还 1.5 亿元。中央商务区管理局资金来源为市财政保障。2020 年市级财政预算为 1 亿元，主要用于人员经费及管理局日常运营经费。

（三）园区人才集聚效应初步显现。在崖州湾科技城注册登记的企事业单位已引进各类人才 2109 人，硕士及以上学历占比 21%，其中大师级人才 3 人，杰出人才 18 人，领军人才 37 人，拔尖人才 30 人，其他类高层次人才 112 人。在中央商务区注册登记的企事业单位已引进各类人才 253 人，硕士及以上学历占比 19%，其中领军人才 3 人，其他类高层次人才 3 人。

（四）园区体制机制建设取得突破。两个重点园区均采用“法定机构+市场化运作”的体制机制。崖州湾科技城设立三亚崖州湾科技城开发建设有限公司作为开发建设平台公司，负责科技城配套基础设施建设和特定经营性项目的投资、运营和管理。崖州湾科技城管理局承接了 43 项省级行政审批事项、79 项市级行政审批事项，通过设立新型研究院及创投基金，搭建知识产权综合保护服务体系，建立“城小二”工作机制，设立综合服务窗口集中受理、限时办结，为

入园单位、人员及投资项目提供优质高效服务。中央商务区设立三亚商务区开发建设有限公司和海南国际游艇交易有限公司两家平台公司。通过将市级 8 个部门 26 个科室办理的 64 项审批权限和区域评估成果归集到园区企业服务中心办理，逐步探索构建“审查师+审批官+商代表”审批服务制度体系，启用“三亚中央商务区管理局行政审批专用章”，有效提升园区项目建设的便利化程度。

（五）园区招商工作有序推进。截至 7 月，崖州湾科技城已完成市级或园区协议签订 127 家，完成招商企业注册 300 家，包含中国船舶集团、中信农业等龙头企业，隆平高科等种业企业，科大讯飞、朗新科技等高新技术企业。同时引进高校 7 所，国家部委直属研究院 10 所、省市科研机构 2 所。中央商务区共有 159 家企业迁入或新注册，其中已注册的世界 500 强企业达 9 家，央行数字货币研究所即将落户三亚，慕恩海洋（海南）控股有限公司、三亚蓝启供应链管理有限公司等 10 余家邮轮游艇企业已成功入驻。

（六）园区项目建设取得进展。崖州湾科技城目前在建项目 67 个，总投资 375.2 亿元。2020 年 1-7 月新开工项目 27 个，累计完成固定资产投资 46.04 亿元，其中，政府投资完成 30.49 亿元，社会投资完成 15.55 亿元。中央商务区第一批固定资产投资项目 87 个，总投资约 430 亿元。其中，政府投资项目 67 个，总投资约 146 亿元；社会投资项目 20 个，总投资约 284 亿元。

（七）园区早期收获初见成效。崖州湾科技城 2019 年

税收总额为 7.48 亿元，其中增值税 1.52 亿、企业所得税 1.94 亿、土地增值税 2.64 亿；2020 年上半年税收累计 4.96 亿，比 2019 年上半年增长 1.12 亿元，增长率 29.17%。中央商务区 2020 年上半年税收累计 4.38 亿元。

二、存在问题

（一）园区营商环境有待优化。一是重点园区专门法规尚未出台，一定程度制约了园区的发展。《三亚崖州湾科技城条例》已纳入省人大常委会今年的立法计划，正在推进中。《三亚中央商务区条例》尚未列入省人大常委会的立法计划。二是受征地拆迁进展和落地项目建设周期影响，中央商务区引进企业缺少入驻和实体办公地点，影响招商工作的推进。三是中央商务区凤凰海岸单元旧城更新出地率低，每亩征地拆迁成本高达 3000 万元，招商引资难度较大。四是因资金短缺、钉子户拆迁难、社会稳定风险系数评估高等原因，中央商务区征地拆迁进度滞后，其中海罗单元剩余征拆面积 1268 亩因农村土地制度三项试点工作暂停，严重影响园区建设进度。五是历史遗留问题难以解决，影响项目建设。如凤凰岛存在环保历史遗留问题，联检楼、大剧院等重点工程无法落地建设。六是政府部门在执行装配式建筑等有关政策时采取“一刀切”方式，增加企业的建设资金和时间成本，影响项目进度。

（二）园区产业布局有待优化。崖州湾科技城深海领域、南繁种业领域等核心产业科研成果分散在各个研究机构 and 高等院校，难以形成集聚效应，不利于崖州湾科技城在园区整体层面形成核心优势并参与产业竞争。中央商务区的国际游艇港园区范围仅包含陆地范围，未含海域，对游艇港陆海产业、设施的一体规划和联动开发产生较大影响，且中央商务区现有的园区范围较小，可利用资源有限，难以达到产城融合的目标。

（三）园区建设资金缺口大。崖州湾科技城项目建设资金 2020 年拟支出 67.18 亿元，目前仅落实资金 31.62 亿元，年度资金缺口 35.56 亿元，且管理局财政预算资金难以覆盖园区内高校、研究院的补助资金和产业扶持资金。续建或新建的政府投资项目及社会投资项目征地资金仅依赖省、市财政资金，远不足以覆盖科技城当前成片开发的征地资金需求，2020 年征地资金缺口约 12 亿元。中央商务区东岸单元剩余征拆面积 56 亩，资金缺口 5.5 亿元；月川单元剩余征拆面积 381 亩，资金缺口约 10.5 亿元（不含月川老干区征拆）；凤凰海岸单元剩余征拆面积 310 亩，资金缺口约 22.22 亿元。

（四）园区“放管服”改革有待深化。在实现园区投资建设项目审批最大限度简化方面，部分审批事项仍存在可以改革创新的空间，如企业申请百万级的大额发票需 5 到 10 个工作日，程序繁琐且用时过长，不利于结算型企业的快速落地。崖州湾科技城虽承接了省、市政府下放的逾百项行政审批事项，但对照深化“放管服”改革，推动政府职能转变，实现“小政府、大服务、高效率”的目标模式，还存在差距。中央商务区管理局作为法定机构，登记为机关法人，具备独立审批的条件，且根据 7 月 31 日海南省人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过的《关于批准在洋浦经济开发区等六个园区推广适用“三园”特别极简审批的决定》，已推广适用“三园”特别极简审批，但目前中央商务区行使的只有市级行政“委托”的审批权限，没有真正独立行使行政审批权限。

三、意见建议

（一）积极推进园区立法工作，为重点园区建设和发展提供法治保障。《三亚崖州湾科技城条例》和《三亚中央商务区条例》的制定，有利于从运作机制、经费形式、产业促进、社会建设、监管体系等方面，提升园区管理体系和管理水平。我市要积极配合市人大常委会制定《三亚崖州湾科技城条例》；积极推进《三亚中央商务区条例》草案起草工作，争取早日通过市人大常委会法工委立项论证，并列为明年市人大常委会提请审议类立法项目。通过制度设计，吸收先进国际经验，融入国际通行规则或惯例，建立承接管理权限的

有效机制，确保管理权限接得住、管得好，为打造法治化、国际化、便利化的营商环境提供法治支撑和保障。

（二）主动承接好自贸港政策，打造具有国际影响力和竞争力的示范区。两个重点园区要对标《海南自由贸易港建设总体方案》，加强学习研究，了解政策红利，梳理自贸港政策下制度集成创新任务清单。崖州湾科技城管理局及平台公司要围绕海南“三区一中心”战略定位，从建设公共科研及试验平台、布局第三方公共服务、设立科研成果转化平台等方面，锚定未来高新技术产业制高点，积极利用咨询机构，拓展招商方式，强化南繁产业、深海科技、信息产业的集聚效应，引导本土产业升级，当好自贸港贸易投资政策的重要承载地。三亚中央商务区要重点构建以总部经济、金融服务、现代商贸、邮轮游艇为主导，以专业服务、文化休闲为支撑的“4+2”产业体系，做足招商引资增量，引入更多高端企业、机构和社会资本，推动我市产业结构实现转型升级。

（三）持续深化“放管服”改革，进一步推动贸易投资自由化便利化。一是充分发挥法定机构平台优势，加强人才队伍建设，学习借鉴上海、广州、深圳等地关于园区规划、建设和管理相关工作的先进经验，通过提供一对一精准化服务，为企业提供商事代办、审批代办、政策咨询、政策兑现等全链条、全过程、全要素服务保障。二是通过加强制度集成创新，对标国际一流营商环境，继续探索和创新园区管理体制和运作机制，确保省级、市级审批权限下放接得住、管得好，并为其他园区提供可复制可推广的经验。三是建议将

中央商务区第一批正式受委托行使的 64 项市级行政审批权限的形式由“委托”变更为“下放”，真正实现园区独立行使行政审批权限实践与法理的统一，并增加特殊时段施工和人防工程施工、验收等审批权的下放。**四是**市政府及其部门以及园区管理机构要严格落实《中国（海南）自由贸易试验区重点园区极简审批条例》相关规定以及省人大常委会关于批准崖州湾科技城、中央商务区推广适用特别极简审批的决定，采取有效措施，最大限度地提高项目建设审批服务效率，有效增加园区项目建设和产业发展的便利化程度。**五是**继续探索创新简化审批事项。如积极开展企业大额税票审批改革创新，推动我省企业申请百万级的大额发票从事前审批改为事后监管，简化流程，为结算型企业落地提供便利。如通过借助现代信息技术，支持园区先行先试在招投标公示、各类批前公示等环节开展压缩公示时长试点工作。

（四）争取更多资金和政策支持，进一步提升重点园区综合承载能力。**一是**推动政府投资市政道路骨干路网、南山港、中心渔港、科技城水系等市政基础设施，医疗、教育、文体、商业等配套设施及 5G 网络基站等“新基建”配套项目建设进度，并通过地下空间、防洪排涝、综合交通等专项规划建设，促进产城融合，为入园企业和项目可持续发展提供基础。**二是**加快三亚科技公共技术服务中心、南繁种业科技众创中心、中科院海南种子创新研究院科研楼、全球动植物种质资源综合服务中心、深海大型仪器设备共享平台、离岸创新创业孵化基地等建设，通过加快要素平台搭建工作，

为重点领域引进的企业和项目提供综合服务和共享平台。**三**是通过支持园区积极争取中央财政资金、地债资金，推动中央商务区财税管理体制落地实施，加大土地出让力度，优先腾退土地价值高、拆迁安置少的区域，回笼统筹集中资金，推动两个重点园区加快征地拆迁和项目建设进度。**四**是通过成立专门小组跟进园区范围内农村土地制度三项试点和中央环保督查反馈意见整改落实工作，为推进园区项目建设创造条件。**五**是启动凤凰海岸控规的修改优化论证工作，针对出地率低、征拆成本高的问题，给予容积率和建筑高度等方面的支持，并通过积极推动我省加快装配式建筑配件供应链建设，进一步降低企业建设成本，提高园区招商融资的吸引力。**六**是重新调整中央商务区四至范围，将阳光金融、中信南航、保利中环、中铁子悦臺等运行较好的办公楼宇点状纳入园区范围，满足企业入驻和实体办公的需要，并将南边海国际游艇港泊位海域纳入国际游艇园区范围。