

附件 2

《深圳经济特区沙头角边境特别管理区管理条例（送审稿）》的起草说明

一、起草的基本经过

根据市政府 2014 年度立法工作部署，盐田区政府印发了《中英街管理立法项目工作实施方案》，于 2014 年 5 月成立中英街管理立法工作组，有计划、有步骤地推进中英街管理立法工作。在经过前期多次实地调研和收集中英街各部门管理和执法资料的基础上，中英街管理立法工作组先后召开 5 次立法讨论会。立法工作组分别于 2014 年 9 月 29 日和 12 月 9 日以书面的形式征求了区委政法委、区编办、区经促局、沙头角街道、沙头角海关、沙头角国检局、边防六支队等 10 多个相关单位部门及人大代表、政协委员的意见。综合各方反馈的意见和建议，中英街管理立法工作组对《深圳经济特区沙头角边境特别管理区管理条例》（以下简称《条例》）的主要内容进行反复修改和完善。根据区政府四届四十九次常务会议意见修改后最终形成了《条例》（送审稿）。

二、起草《条例》的必要性和可行性

（一）法理上需要对沙头角边境特别管理区管理进行立法。中英街作为全国独有的“边境特别管理区”，一直以来缺乏

专门的法律、法规进行规范和管理。国务院虽对中英街从“边防禁区”变为“边境特别管理区”作出了明确规定，但未在内涵上对“边境特别管理区”的边境管理、社会管理以及市场秩序管理作出明确、具体的规定。2000年国务院批复旨在加强进出关口人员、车辆的管理。对从香港进入中英街货物的管理并没有进行明确，而此问题是中英街走私问题等一系列问题产生的重要根源。相较其他边境口岸城市，广西东兴边民互市贸易区和云南姐告边境贸易区都从实际出发，探索并制定了一套适合自身发展的边境管理法律规范。分别是《东兴市边民互市贸易新区运营机制管理办法》、《东兴市边民互市贸易管理规定(试行)》、《德宏州瑞丽姐告边境贸易区国际旅游购物管理暂行办法》。两地的立法管理经验也进一步提示我们，法律法规的完善对区域社会稳定和经济发展具有不可或缺的重要意义。因此，《条例》的出台与执行对深圳经济特区边境特别管理区的边境管理、社会秩序和市场秩序的维护具有不可或缺的重要意义。

(二) 现实上需要对沙头角边境特别管理区进行立法。

随着中英街的发展，中英街的社区功能不断完善，商业功能不断增强，历史文化功能不断提升，旅游休闲功能不断拓展。中英街承载的功能越来越多元化、复杂化，原有的管理规范已经不适宜该区域的发展，导致执法无据失范、执法效率低等问题。

一是多头执法局面亟待扭转。多头管理，多头执法，容易

导致有成绩争着抢，遇问题相互推诿的局面，为执法不力，执法腐败埋下隐患，增加了中英街管理成本。因此，通过制定《条例》来理顺、规范这一管理关系，形成有机统一的管理体系尤为必要。

二是水客走私土壤亟待铲除。中英街特有的地理位置加上香港对中英街的特殊管理模式，催生了中英街关口水客走私现象泛滥，给打击走私带来了极大挑战。需要通过制定《条例》，对进入中英街深方区域的货物进行有针对性的管理，有效监管相关货物，从根本上切断走私货源，彻底铲除滋生走私行为的土壤。

三是商业欺诈问题亟待整治。商业欺诈已经成为严重影响中英街整体形象和商业信誉的重要问题。《条例》着力规范中英街商业经营行为，加大打击跨境经营和欺诈行为的力度，不断改善和提升中英街商业形象。

四是社会管理不到位问题亟待规范。中英街由于商业发展功能的需要，放宽了进入中英街人员数量的限制，也带来了水客、“黑导”以及噪音扰民等一系列社会管理问题。这里面既有执法不到位的原因，也有因中英街特殊环境导致部分法律法规缺乏针对性、可操作性，无法适应现实执法要求的问题。另外，法律规范分散、缺失等客观情况也直接影响着社会管理效率，亟待通过《条例》的出台，切实提升社区管理和安全保障水平。

三、《条例》主要内容及其根据

《条例》共分为七部分。第一部分总体上规定了《条例》的适用范围和基本原则，并明确了中英街综合管理机构的职责。第二至五部分主要从仓储与出租屋管理、人员通行与交通运输工具管理、市场管理与消费者保护、执法联动与协调四个方面对沙头角边境特别管理区进行管理和协调。第二章是仓储与出租屋管理，建立仓储备案管理制度和出租屋备案管理制度，禁止未经备案的房屋和场所用于仓储使用。第三章是人员通行与交通运输工具管理，通过对进出人员与交通运输工具证件的管理，加强对中英街违法行为的监管。第四章是市场管理与消费者保护，建立违法商家黑名单制度，加强对商业欺诈行为监管力度。第五章是执法联动与协调，通过违法信息通报机制与案件回复机制，建立各执法部门执法信息共享与监管平台。第六章是法律责任，对违反仓储备案和出租屋备案行为，对违反人员通行与交通运输工具管理的行为，对商家、旅行社和导游欺诈消费者行为和有关单位不履行监管职责的行为规定了法律责任。第七部分是附则。包括规定市政府可以制定实施细则和条例生效日期。

（一）授予综合管理机构多项管理与执法职责。（第六条）

根据盐田区政府中英街管理局机构设置方案，《条例》授予综合管理机构承担并履行多项管理与执法职责。《条例》从管理对象和载体入手，授予综合管理机构多项法定职责，加强管理区执法联动和执法力度。对仓储、出租屋、人员与交通运输工

具通行以及市场管理等方面一并纳入统一规范执法体系中。

(二) 建立仓储备案管理制度，禁止未经备案的房屋和场所用于仓储使用。(第九条、第十条、第十一条、第十二条)

中英街的特殊地理位置及管理政策，使中英街成了走私的缓冲地和集散地。走私分子把从香港运进的大量货物存放在中英街社区各类仓库内，很多仓库是由居民住宅擅自改建而成。根据《中华人民共和国海关关于进出境旅客通关的规定》、《沙头角边境特别管理区进出物品检验检疫管理规定》、《中华人民共和国深圳海关关于进出沙头角边境特别管理区人员携带物品的管理规定》、《中华人民共和国禁止进出境物品表》、《中华人民共和国限制进出境物品表》、《中华人民共和国进境物品归类表》等法律规定，在中英街建立仓储备案管理制度，可以有效防止“蚂蚁搬家”式的走私活动，保障管理区货物和物品去向合法化，同时保障居民住宅安全。

由于目前我国国内法律规范中对“仓储”没有明确的法律定义。“仓储”的范围和性质界定尤为重要。如何区分家庭购买物品储存和以走私为目的的储存，是本法仓储备案管理的关键问题。《条例》将“仓储”定义为“非用于家庭生活”，同时存放、保管和加工整理目的用于进出境的物品。

需要特别说明的是，仓储备案管理制度并不是一种行政审批制度，而是一种为了防止走私分子利用居民住宅作为仓库进行走私违法行为的有效的行政管理措施或手段。目的在于对仓

储储存进出境物品进行事后的监督管理，防止走私。

（三）建立出租屋备案管理制度。（第十三条）

虽然出租屋管理办是目前负责深圳市出租屋登记和管理的机构，但由于在中英街内，通过出租屋进行走私的违法行为比较集中。因此，根据《深圳市出租屋管理若干规定》，《条例》通过行政授权的方式将出租屋登记或备案管理的职能授予综合管理机构。通过管理区出租屋的登记备案，达到防止走私分子进入管理区租房为走私提供便利的管理目的。

（四）将中英街目前行之有效的行政管理措施通过立法予以固定下来。（第十七条、第十八条、第十九条、第三十三条）

对中英街违法行为的监管，最重要的就是对进出人员与交通运输工具证件的管理。《沙头角边境特别管理区违规人员及车辆进出证件管理备忘录》中将违法人员列为重点监控黑名单制度，边防部门对其车辆和人员证件进行不予办理证件的管理手段能够有效的控制违法人员与车辆在中英街内的违法行为。同时，《沙头角边境特别管理区车辆进出管理办法》规定的中英街管理办公室前置审核进出车辆申报备案的行政管理措施。以及《关于沙头角边境特别管理区自行车管理备忘录》中对自行车备案审核的做法。这些都是各执法主体在中英街日常执法过程中行之有效的管理措施。《条例》将这些有效的行政管理措施通过立法的方式予以固定下来，作为《条例》在证件管理方面对违法行为人及交通运输工具证件方面行政处罚的有力措施。

(五) 建立违法商家黑名单制度, 加强对商业欺诈行为监管力度。(第二十一条、第二十二条)

占道经营、商业欺诈和旅行社非法经营已经成为影响中英街整体形象和商业信誉的重要问题。根据《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》和《中华人民共和国旅游法》相关规定, 《条例》进行明确规定, 着力规范中英街商业欺诈经营行为和旅行社违法行为。对一年之内三次以上有商业欺诈行为的商家, 综合管理机构将违法商家信息列入重点监管名单, 并将违法信息统一移交海关、边防等相关部门。

(六) 建立违法信息通报机制与案件回复机制。(第二十五条)

综合管理机构在执法过程中, 如发现有涉及到海关、边防和出入境检验检疫或质监等执法部门职责范围内的违法事项, 应当及时将违法信息通告相关部门如案件已经进行立案调查, 同时应将案件及时移交相关部门。由综合管理部门移交给相关机构的案件, 相关机构应当在接收案件之日起三十日内将案件处理情况向综合管理机构通告。目的在于综合管理机构与其他职能机构对移交案件处理情况的跟踪。

建立明确的违法信息通报与案件回复机制可以防止中英街执法过程中由于多头管理, 多头执法所引发遇问题相互推诿的局面, 减少中英街管理成本。

(七) 建立各执法部门执法信息共享与监管平台。(第二十

七条、第二十八条)

由于中英街内海关、出入境检验检疫、边防、公安、质监等多头执法主体，建立监管信息共享系统，实现违法信息互通、交换和共享，有利于整合中英街执法力量，明确职权，强化责任，规范执法关系，形成有机统一的执法体系。因此，《条例》规定，综合管理机构和有关部门建立管理区监管信息共享系统，实现海关、出入境检验检疫、边防、税务、公安、安全生产监管、市场监督等部门监管信息的互通、交换和共享，为实现物品、仓储、人员、车辆以及证件综合动态管理与服务提供重要的信息支撑。各部门做出的行政处罚决定、执法动态等信息应当在作出处罚决定和执法措施后三个工作日内录入监管信息共享系统。

(八) 建立综合管理机构执法情况分析报告及行政处分建议权制度。(第二十六条)

中英街内各执法主体隶属不同事权单位，在依法履行各自职责的同时，应当配合、协助综合管理机构在中英街内的管理工作。《条例》建立综合管理机构就转送案件处理情况、违法事项数据统计以及工作建议等情况向管理区派驻机构上级部门定期提交管理区执法情况分析报告。同时，综合管理机构对各机构在执法工作中推诿、敷衍、拖延、弄虚作假造成严重后果的工作人员，可以向其所在机构或上一级部门提出给予行政处分的建议。

特此说明。