关于《常德市合成生物制造产业发展促进条例

（草案·二次审议稿）》修改情况的汇报

——2025年4月28日在常德市第八届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

市人大常委会委员、法制委主任委员、常委会法工委主任 方建春

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024年12月20日，市八届人大常委会第二十三次会议第一次审议了《常德市合成生物制造产业发展促进条例（草案）》（以下简称一审稿）。常委会组成人员对立法的必要性和可行性给予了充分肯定，同时对条例草案的修改完善提出了意见建议。

自一审之后，市人大法制委（常委会法工委）紧扣产业发展需求与立法要求，全方位、多层次地推进相关工作，具体如下：

1.深入调查研究。一部优质的产业法规，应深度融合产业政策，在其基础上实现优化与升华。为此，我们围绕全市合成生物制造产业及产业政策现状、需求、问题等开展深入调研。1月15日，市人大常委会副主任呙滨辰、王苠睿组织召开立法协商座谈会，广泛听取相关领域民主党派对我市合成生物制造产业发展制度供给方面的意见建议。2月13日，市人大常委会副主任王苠睿到津市市调研，了解部分合成生物制造龙头企业对产业发展政策的需求和建议。3月17日至19日，市人大常委会副主任王苠睿带队赴深圳、广州开展立法调研，学习发达地区发展合成生物制造产业的政策。

2.广泛征求意见。初次审议后，市人大常委会法工委先后两次通过市人大常委会网站，协同办公平台征求社会公众和市直90多家机关单位、高等院校、科研机构、相关企业对法规草案的意见建议。一审稿修改后，市人大常委会法工委专函征求常委会组成人员、五级人大代表和法律顾问的意见建议。4月11日，市人大法制委召开联系会，专题听取各县市区人大常委会和市人大常委会基层立法联系点对法规草案的意见建议。4月14日再次听取法规草案涉及的主要职能部门的意见建议。

3.集中研究审议。1月13日，市人大常委会副主任王苠睿主持召开合成生物制造产业发展促进立法工作推进会，集中商议法规草案修改方向，确定工作时间表、任务书和路线图。2月27日、3月3日、4月7日，分别召开立法专班集中审修会，逐条讨论、深度研究。4月25日，市八届人大法制委第14次全体会议依法对法规草案进行了统一审议。

4.及时请求上级指导。1月21日，市人大常委会法工委将一审稿及说明报送省人大常委会法工委请求指导。2月14日，专题向省人大常委会法工委报告合成生物制造产业发展促进立法工作，听取审查指导意见。4月21日，再次将一审修改稿报送省人大常委会法工委请求指导。

根据会议安排，现将主要修改情况报告如下：

一、关于体例结构。省人大常委会法工委指导认为，设区的市立法应坚持“小快灵”体例为主，对一般性、原则性规定和所有产业共性的问题可以删除或者简化，提高条文的针对性。有的常委会组成人员认为，法规草案篇幅还有压缩空间，管用几条写几条。基于此，二审稿对体例结构进行了重新调整，从23条压减到16条。删除了适用范围、立法原则、法律责任、人大监督4个条款。其中，删除法律责任条款，主要是因为一审稿法律责任部分的相关内容上位法已有规定，无需重复。此外，二审稿还将一审稿第八条平台建设和第十条支持创新发展合并为第六条，将第十一条资金支持和第十二条要素供给合并为第九条，将第十四条知识产权保护和第十五条国际贸易保护合并为第十二条，将第十九条生态环境保护和第二十条生物安全与科技伦理合并为第十五条，并对内容进行了相应精简。

二、关于立法目的。有常委会组成人员建议，删除一审稿第一条立法目的中“建设合成生物制造之都”的内容。省人大常委会法工委指导认为，立法目的中“打造国家重要先进制造产业高地”是习近平总书记考察湖南时对全省的要求，市州要体现特色，不宜直接搬用。基于此，市人大法制委经研究，结合省人民政府办公厅《关于支持常德市合成生物制造产业高质量发展的若干措施》的相关表述，将立法目的修改为“建设国家级产业集群，打造全国一流的合成生物制造产业新高地”。

三、关于职能职责。有常委会组成人员认为，县市区合成生物主管部门统一为科技部门，有利于提高工作效率，避免上下不对口，对接不顺畅。市人大法制委经研究，采纳了这个建议，删除一审稿中“县市区人民政府指定部门”的灵活表述。市委编办认为，常德高新技术产业开发区、桃花源风景名胜区管理局开发区管理体制已发生变化，建议从责任部门中删除。市人大法制委经研究采纳了这一建议。

四、关于绿色通道。绿色通道的宗旨在于更好服务合成生物制造企业。二审稿第五条吸收外地的立法经验和本地的成功做法，对绿色通道进行了优化。一是畅通绿色沟通通道。在“建立常态化的政企沟通机制”基础上，进一步规定“畅通合成生物制造企业参与涉企政策制定、执行、评估和诉求反映渠道”，推动政策沟通全周期管理。细化了“实地走访、座谈会商、网络征询”等具体沟通形式。在一事一议的基础上，增加了一企一策的服务方式，更加突出精准化、精细化、个性化服务。二是畅通绿色审批通道。为了提高本市合成生物制造产业有关行政审批效率和便利，规定“采用上门办理、线上办理等方式，推行当场办结、一次办结、限时办结”，引导政府有关部门进一步优化审批流程、压缩审批时限、压减申报材料。三是畅通绿色申报通道。对于部委、省厅等上级行政审批权限范围内的行政许可事项，规定市、县（市、区）“对口行政部门应当为行政审批相对人提供授权代办、全程领办等服务”，在企业办理上级审批时提供咨询引导、联络协助、对接衔接服务。同时，新增了“建立申报协调机制”，旨在解决生物医药等合成生物产业在临床试验、生产许可、市场准入等环节面临的国家部委“申报难”问题。明确要求“搭建企业与国家卫生健康委员会、农业农村部、国家药品监督管理局等部委的咨询与交流通道”，将绿色通道服务从地方审批延伸到国家层面，助推企业产品顺利通过部委审批，提升产业竞争力。

五、关于创新平台建设。二审稿着眼于推动合成生物产业建立从科创决策、概念验证、小试、中试、工程化开发及工业化试验，最后到示范应用的全链条创新服务体系，在第六条、第七条提出建设四个创新平台。一是建设决策咨询平台。市人大法制委认为，由院士专家组成的决策咨询委员会是常德产业发展的最强外脑，旗帜鲜明地在法规中明确了其重要地位，让院士专家的资源优势转化为产业发展优势。二是建设专业服务平台。科研创新成果从实验室走向工厂，企业创新创业从小到大，都需要解决好从1到10转化孵化的问题。如利尔生物建设了上海研发中心与津市中试、生产基地三位一体的生物制造产业化平台。二审稿第六条第二款第一句对于目前已经建设运营的转化平台作了规范表述。同时，第二款第二句结合我市产业专业服务平台发展现状和中长期发展趋势，增加了“加速工厂”的表述。三是建设飞地研发平台。针对常德本地合成生物技术人才匮乏、研发能力薄弱的现状，借助外地研发力量是当务之急。如津市（长沙）飞地孵化器的“省会研发—县域制造”模式。对此，二审稿保留了一审稿的有关内容并优化了表述。四是建设技术标准平台。二审稿第六条第三款新增“支持建设湖南省合成生物制造标准化技术委员会”，依托标准化委员会，“支持合成生物制造企业参与制定国家标准、行业标准和地方标准。鼓励企业和行业协会、产业技术联盟制定企业标准和团体标准”，推动我市合成生物制造产业的技术专利化、专利标准化、标准产业化，通过标准先行，引导企业将技术优势转化为标准优势，形成区域产业技术高地。为了支持创新平台建设，二审稿提出“市、县（市、区）人民政府应当对第二款至第四款的创新平台从科技专项资金中给予支持。”

六、关于招商促进。二审稿除了提炼总结成熟经验，特别是将津市、经开区、安乡等地现有的产业链招商、资本招商、科技招商等好做法、好经验固化确认，还采纳了院士专家意见，学习外地实践经验，新增应用场景招商的方式，与合成生物制造产品“场景化应用”遥相呼应，互相促进，为合成生物技术成果提供实际应用机会，更能吸引企业入驻，增强产业吸引力。同时，二审稿保留了一审稿对于招商引资工作贡献突出的，由市、县（市、区）人民政府给予奖励的有关内容。

七、关于产业发展培育。地方产业立法的调整对象是区域内的特定产业，只有精准把握区域产业特点与区域资源禀赋，方能为有效破解产业发展难题开出好方子、找到药引子。二审稿第八条坚持分类施策、梯度培育的原则对合成生物制造产业生态进一步优化。一是抓住龙头企业这个牛鼻子。针对常德合成生物制造产业龙头不强的现状，二审稿新增“支持合成生物制造龙头企业上市”，同时，专注细分领域，培育一批制造业单项冠军企业、专精特新企业、独角兽企业等企业，助力企业做大做强。二是抓住产业生态这个优势。二审稿提出“完善合成生物制造产业链图谱，鼓励行业和产业链并购整合，建设合成生物制造产业集群，形成各具特色、优势互补、结构合理、协同发展的合成生物制造产业生态”，助力产业链延链补链强链升链，将产业链、产业体系、产业生态打造为持续优势。三是抓住转型升级这个潜力。针对大部分企业合成生物技术优势不明显，属于“泛合成生物企业”的现状，二审稿提出“支持合成生物制造企业数字化转型、智能化改造、绿色化发展，协助企业申报国家级、省部级项目和示范标杆荣誉。鼓励化工、生物医药、食品加工等传统制造企业转型布局合成生物制造领域”，推动传统企业采用新技术、新工艺、新设备、新材料改造升级。同时，二审稿新增了“推动在本市农业生产、医疗、消费品等领域的场景化应用”，让企业更快地将科研成果转化为实际产品，推向市场、抢占先机。四是抓住对外贸易这个蓝海。目前我市部分产品已经占据全球主要市场，如皮质激素产能占全球市场份额70%，精草铵膦产能占全球市场份额60%，海外市场对我们的企业非常重要。二审稿第八条第三款将“拓展海外市场”具象化为“参加世博会、进博会、广交会等国际知名展会活动，深度对接国际经贸规则，利用跨境电商平台等渠道拓展海外市场”。最后，为了鼓励激励企业家创新创业，将常德作为“第二故乡”，二审稿提出“市人民政府定期对取得突出贡献的合成生物制造产业企业家进行表彰”。

八、关于优化营商环境。为了进一步优化合成生物制造企业经营环境， 二审稿特别提出了“五个禁止”，“禁止无法律依据或者违反法定程序的行政执法，禁止违规收取检验、检测、认证费用，禁止选择性执法或者报复性监管，禁止强制接受指定服务，禁止以调研考察名义干扰企业正常运营”，通过禁止性规范防止行政执法部门不作为、乱作为，为企业提供安定安宁安靖的生产经营环境。

九、关于人才促进。合成生物产业的竞争归根结底还是人才的竞争。二审稿第十一条对人才促进进行了强化。一是引才留才。二审稿第十一条第一款主要是吸引高层次人才。将引进的人才规范表述为“高层次人才”，对两院院士、国家级科技领军人才，“可以一事一议”。二是用才爱才。二审稿第十一条第二款引导市场主体激励人才方式多元化，新增“鼓励企业、高等学校、科研机构实行年薪制、协议工资制、项目工资制等分配方式，或者采取股权、期权、分红等方式激励高层次人才”。第四款支持科研人员离岗创业，新增了“挂职锻炼”等方式。三是育才惜才。对合成生物制造企业反映的民营企业员工职称评审难问题，第四款新增“对成绩突出、贡献卓越的合成生物制造企业专业技术人才，放宽职称评审学历、资历条件。”

十、关于企业权益保护。合成生物制造产业是技术密集型产业，涉及大量的技术转移和知识产权交易。目前常德合成生物企业很多是技术、市场“两头在外”的模式，容易遭到国际贸易保护主义、“知识产权流氓”的侵扰。基于此，二审稿第十二条一方面注重面上保护，提出引导合成生物制造企业健全企业合规制度，提升风险防控水平；另一方面注重重点保护，针对贸易风险（如贸易战、关税战），明确市商务部门应当会同等有关部门（如常德海关）“建立产业对外贸易风险的采集识别、评估预警、处置反应闭环机制”，以自身工作的确定性应对形势变化的不确定性；针对知识产权侵权风险，明确“建立知识产权协同保护机制，组建知识产权一站式服务平台，强化行政执法、纠纷调解、司法确认、存证固证等环节的衔接联动，为企业提供快速确权、维权指引和法律服务”，将侵权风险消灭在萌芽状态。

十一、关于宣传促进。赢得民心、守住人心，是产业兴旺发达的决定性要素。二审稿对宣传促进的内容作了较大的修改。一是固化了赛会活动。将产业发展大会、创新创业大赛等已经取得了广泛的经济效果、社会效果的赛会活动法定化，保障产业造势的连续性、持续性、稳定性。二是丰富了宣传阵地。“支持建设合成生物制造产业文化园、产业博物馆、产业宣传教育基地等产业文化体验场所”。三是增加了宣传内容。“支持开发创作具有地方特色的合成生物制造产业文创产品和文艺作品”。四是拓展了宣传形式。“组织开展合成生物制造产业公益宣传、学术交流、产品展览、服务体验等活动”，目的都是提升公众对合成生物制造产业的认知度和认同感，吸引更多人才和资源向产业集聚，为产业发展创造良好的外部环境。

十二、关于容错机制。合成生物技术是一个新事物，更应该鼓励探索、宽容失败，为创新发展提供更加宽松的环境。二审稿优化了容错机制的表述，明确了“市、县（市、区）人民政府及其有关部门、监察委员会应当建立科技创新容错机制”。

其他说明。关于产业定义，征求了有关院士、科学家、专家、企业家的意见，目前尚未形成定论。考虑到工信部、科技部等部委近期将出台规范合成生物的有关文件，建议先暂不做大的修改，二审之后再作修改。

以上说明，请予审议。