**关于《湛江市市容和环境卫生管理条例（修订草案征求意见稿）》的说明**

为加强湛江市市容和环境卫生管理，深入推进整洁、优美、文明、和谐的副中心城市和持续加强北部湾中心城市治理能力建设，进一步优化现代沿海经济带营商“软环境”，根据《湛江市人民政府2024年立法工作计划》和《湛江市人大常委会2024年度立法工作计划》，我局计划开展湛江市市容和环境卫生管理条例的修订工作。现将情况说明如下：

一、修订的必要性

《湛江市市容和环境卫生管理条例》（以下称《原管理条例》于2017年6月由湛江市第十四届人民代表大会常务委员会第五次会议通过，2021年10月进行修正。《原管理条例》作为我市市容环卫管理及执法的“基本法”和重要依据，其实施以来，在深入我市市容环卫工作和推进改善文明型城市基础环境发挥了重要作用。但随着经济社会的发展，《原管理条例》已经不能适应新形势新发展新要求的现实。近年来，国家和广东省及地级市相继出台有关涉及市容环卫管理的新法律法规或规章，《原管理条例》有关规定与其不尽一致，亟需梳理相关规定，做好衔接。此外，近年来我国城市治理和市容环卫管理出现了一些新情况，主管部门在执法实践中积累了新的经验，有必要对这些经验或好的做法进行梳理和总结，及时上升为立法规定。因此，亟需对《原管理条例》进行修改完善，具体如下：

**一是贯彻落实习近平法治思想、持续推进依法执法，进一步落实关于城市治理精细化的要求。**习近平总书记指出，“城市管理应该像绣花一样精细。”“要强化依法治理。善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题，让法治成为社会共识和基本准则。”城市治理是一门科学、也是一门艺术，要在科学化、精细化、智能化、合作化上多做功课、多下功夫，推动城市治理手段、治理模式、治理理念创新，让城市运转更聪明、更智慧、更有效、更和谐。为加快推进城市治理体系和治理能力现代化，为副中心城市、北部湾中心城市的经济社会高质量发展和持续推进全国文明城市治理的新路子，《湛江市市容和环境卫生管理条例（修订草案）》（以下简称新《管理条例（修订草案）》）在城市精细化治理方面进行了明确和细化。

**二是与《行政处罚法》衔接，落实教育理念，发挥预防功能和激励价值。**2021年《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》依法赋予乡镇（街道）综合管理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权。根据本地实际情况，依法赋予乡镇（街道）行政执法权，整合现有执法力量和资源，是中央精神和立法的新要求。2021年《行政处罚法》进行了修订并确认上述意见，对首犯不罚等柔性执法内容进行了确认，同时对行政处罚执法权进行了适当下放。另外，《原管理条例》自2017年颁布以来，经过多年的发展，主管部门对市容和环境卫生的治理理念、治理能力、治理措施不断提升，也需要对现有经验适当适度融入“新《管理条例（修订草案）》”。2023年习近平总书记先后到湛江、茂名等地调研指导，并在全面深化改革、扩大高水平对外开放、提升科技自立自强能力、建设现代化产业体系、促进城乡区域协调发展等方面提出新要求。这些新要求不仅使湛江经济高质量发展有了新目标，更使湛江城市治理、市容市貌、文明创建等工作的新遵循。这就使得城市治理和市容市貌管理“升级换代”。因此，新《管理条例（修订草案）》对《原管理条例》中规定的一些强制性规定，本着柔性、合作原则作出相应修改，缓解现实存在的需求与城市治理之间的矛盾，同时也更加体现行政执法的弹性和温度，进一步发挥重在教育理念和激励价值。

**三是与上位其他相关法律法规、规章相衔接。**2022年修改后的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》明确了街道办事处作为一级机构在综合管理、行政执法等方面的法定职责，并要充分反映居民的相关意见和合理诉求。2023年修改的《立法法》再次明确了设区的市对城乡建设与管理、生态文明建设、基层治理等事项的地方立法权，这就需要湛江市将基层治理、生态文明建设等新内容融入到市容和城市环境卫生治理工作之中。经过修改后并于2021年实施的《广东省城乡生活垃圾管理条例》对生活垃圾处理作出了新的规定。这些新法律法规的调整需要对《原管理条例》的对应内容进行适当调整，以符合上位法的要求，追求实质正义上的依法行政、执法为民。

**四是将近年来的良好执法经验上升为立法规定。**主管部门在市容和环境卫生执法实践中，积累了一些科学合法合理有效的经验，特别是在“门前三包”，施工中临时余泥、污物处理，户外广告管理，占道经营、临街经营秩序管理等领域，在工作实践中总结提炼了一些行之有效的经验或做法，有必要将其上升为立法规定。例如，为了避免噪声扰民，增加将噪声分贝管理和使用时间等纳入“新《管理条例（修订草案）》”。为了强化湛江新区开发、旧区改造以及新建住宅小区等配套环境卫生设施的有效管理和提前监督，加入“城市管理与综合执法部门应当参与对配套建设的环境卫生设施的初步设计审查和竣工验收”等规定。

二、修订的可行性

**一是我市有法律赋予的立法权限。**2023年修改后的《中华人民共和国立法法》第七十二条规定：“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。”立法法明确将地方立法权扩大到所有设区的市，并且鼓励其制定符合实际的地方性城乡建设与管理、基层治理等法规。

**二是有上位法奠定了基础和支撑。**在国家层面，生态文明建设尤其是环境保护方面的立法进行系统性修改，为城市市容和环境卫生治理提供了法律依据。《行政处罚法》等上位法对执法权的新调整为新《管理条例》修改提供了权力来源和责任依据等等。

**三是有已有城市市容和环境卫生治理经验为立法打下了良好的基础。**湛江市在城市市容和环卫治理、生态文明建设过程中，形成了政府、社会组织、广大群众结合的有效机制，初步形成了市容和环卫治理的工作机制，为城市市容和环卫治理立法提供了有益的积累。

**四是有其他城市立法及政策供参考与借鉴。**他山之石，可以攻玉。近年来，国内一些城市不断完善市容和环境卫生管理的相关制度和规则，如深圳市出台了《深圳经济特区市容和环境卫生管理规定》经历了2003年的修订，2004年、2010年、2011年、2018年、2019年五次修正，并于2023年再次进行修改。福建泉州市《市容和环境卫生管理条例》对如厕难、二次污染等问题予以回应，等等。这些地方立法可为湛江市《管理条例》的修改提供参考与借鉴。

三、修订的主要内容

（一）关于市容和环境卫生分工与协同制度

市容和环境卫生工作涉及很多部门，容易造成职责不清、管理空白或管理重叠等情况。为进一步加强市容和环境卫生执法效果，形成各部门专业性主管机关负责，市容市貌层面齐抓共管、相互协同的局面，《管理条例》拟将城市规划、国土资源部门、市场机关部门、海洋渔业、商务、畜牧等主观部门纳入，明确专业性领域由上述部门各司其职，共同做好市容和环境卫生管理工作。

（二）明确市容市貌的主管机关和该条例的适用范围

为了贯彻落实习近平法治思想，为湛江海洋经济带提供外部环境和文明秩序，市容和环卫工作的主管机构存在职责不清、机关名称不一等情况。经过多年的执法实践，城市管理执法部门随着《城市管理执法办法》等法律法规的出台，逐渐将市容和环境卫生管理作为其重要的法定职责。《管理条例》第五条、第十条、第十三条、第十四条、第十五条等条款中加以明确。这一明确不仅明确了市容和环境卫生的主管机关权力，更是对责任主体的再次确认。

关于该条例的适用范围问题，将原来的“市区”扩大到整个湛江市行政辖区，同时将城市建成区、乡（镇）人民政府所在地等纳入到适用范围之中，以整体提升湛江市的容貌、环境卫生、社会秩序等治理标准，为湛江市创建全国文明城市并持续开展文明城市维持等工作奠定坚实基础。

（三）新增工作协调机制等相关条款

1.增加“市容和环境卫生管理工作协调机制”

新《管理条例（修订草案》新增第五条，明确规定了市容和环境卫生工作的协调机制。增加该条款的主要目的在于提高该项工作的统筹和协调效率，充分体现“主管部门主责、其他相关部门积极配合”的精神。

2.增加个别条款的兜底情形

在市容管理方面，主要拟修改两个方面。一是明确了“施工过程中临时堆放在城市道路上的余泥、污物应当及时清理”的责任，更加清晰地规定了相关主体的责任。二是增加城市绿地内违法行为的兜底条款，为未来可纳入《管理条例》预留余地。在环境卫生方面，第三十五条，增加其他影响环境卫生的禁止行为作为兜底条款。

3.增加环境卫生设施的相关内容

为了加强环卫设施管理，《管理条例》第三十三条增加“市容环境卫生行政主管部门应当参与对配套建设的环境卫生设施的初步设计审查和竣工验收”内容；第三十四条增加环境卫生设施的保护制度，即增加“任何单位和个人不得擅自占用、损坏、拆除、迁移、改建、停用环境卫生设施和改变环境卫生设施用途。确因城市建设和公共利益需要拆除、迁移等的，应当报相关职能部门批准，按照先建后拆的原则，重建、补建或者提供替代设施”等内容。

4.明确餐厨垃圾处理准入制度

新《管理条例》规定餐厨垃圾收集、存放单位需要具有经营许可资质。这一规定主要在于增加特殊垃圾收集、存放的准入，以降低特殊垃圾对环境卫生和生态环境的破坏。同时也是对垃圾分类制度的落实。

5.增加“门前三包”相关制度和对应罚则

“门前三包”是保障市容和环境卫生的重要操作办法，也是原《管理条例》出台前的重要制度，各部门实施“门前三包”制度也积累很好的经验。有必要将此项制度纳入到新《管理条例》之中（第十三条、第五十三条）。

6.增加“流动摊贩管理”相关内容

新《管理条例》探索流动摊贩、自由市场环境卫生、人员流动性较强区域、垃圾设施摆放等领域的治理方式，划定经营主体门前摆放的宽度等，改变《原管理条例》占用城市道路及其两侧、人行天桥、人行隧道和其他公共场所堆放物品、摆摊设点、销售商品等绝对禁止的规定，为通过一定方式划定摊贩经营场所预留空间，可以有效缓解经营者的生存需求与城市管理之间的矛盾。

7.新增“非正常死亡动物处理”“信息化和安全管理”等制度

新增“非正常死亡动物无害化处理”条款（第四十一条），对非正常死亡的动物如何处理进行明确规定。

新增“环境卫生工作的信息化和安全规范”（第四十二条），对市容和环境卫生运用现代科学技术尤其是信息化技术等内容加以明确。同时，对执行该项工作的政府工作人员尤其是环卫工作人员的安全培训、安全防护、安全管理等内容予以明确。

新增“洗车店、大型活动、海洋、河道和水库”等经营或管理主体的环境卫生责任。主要结合市容和环境卫生执法实践和市场活动情况进行了新的设定，尽量避免市容和环境卫生工作出现“漏洞”和“死角”。

（四）原有条款的删减和调整

1.删除部分内容

删除原《管理条例》第六条第一款的相关内容，即本条例的行政处罚及其与行政处罚相关的行政强制措施，实施相对集中城市管理行政执法的，依法由城市管理和综合执法部门实施；其他的依法由有关部门实施。删除理由：该条款已经被《行政处罚法》明确规定，且各地市“三定”方案也已明确了城市管理和综合执法部门的职责。

删除原《管理条例》第三十条“城区环境卫生和环境卫生设施，应当符合国家规定的城市环境卫生标准。”该条删除的理由是，相关市容和环境卫生标准已有《城市户外广告和招牌设施技术标准》、《城市容貌标准》《垃圾分类标准》等明确规定，无需进行重复。

删除原《管理条例》第三十七条、第三十八条和第四十一条内容。理由：前两个条款为生活垃圾分类及运输等内容，该部分内容已有专门的管理条例规定。后一个条款也由专门的规定加以规制，且次部分内容在该条例相关规定中已有明确。

2.调整或修改的部分内容

（1）关于法律责任相关内容调整。法律责任是保障市容和环境卫生行政主管部门的依法治理城市的依据。一是修改或调整了行政主管部门执法的手段和处罚依据。增加了违反市容管理的处罚情形和执法手段，即责令停止违法行为、限制清理或采取补救措施，并处罚款等。主要集中在第四十九条、第五十条等。二是增加了对市容环境卫生行政主管部门的监督。明确规定监察机关对市容环境卫生行政主管机关的监督，并依法处理相关负责人和直接责任人员。三是针对新增或调整后条款的罚则进行了相应调整或修改，使得违法行为与违法后果相符合。

（2）修改了原有的“责任人义务”，明确为“主体责任制”（第十二条、第十四条）。同时，明确了各个违反市容和环境卫生的行为如噪声、光辐射等，并明确了责任主体的责任、扩大了责任主体的范围。

（3）修改了“城市道路无序开挖、道路临时停车、户外广告或招牌设施”等有关市容的条款。明确了城市道路开挖的相关手续及对应责任、道路临时停车规范尤其是共享单车或电动车的摆放、广告设施户外设置的审批与标准等内容，弥补原《管理条例》的不足。

（4）丰富了破坏环境卫生的行为情形。主要对车辆向外抛撒垃圾、违规排放污水或废水等行为进行明确，避免对水体、空气等环境的破坏。

（五）其他修订的内容

关于市容和环境卫生管理辅助手段如摄像头等技术方式的应用、旧衣物回收箱管理等内容将进行适当规定，以明确现代监管和城市智慧治理等需要。关于油烟污染、噪声污染等内容，将在相关条款中加以明确。至于其他内容，如电动车治理、公共停车位、共享电动车存放等问题，因涉及城市规划、交通运输等部门间的职能划分与协调，这些问题将在与其他相关主管部门充分协调基础上，再行进行修正或由其他主管部门立法规定。