《中山市城市市容和环境卫生管理条例》（草案送审稿）

起草说明

按照市人大常委会制定的《中山市2018地方立法工作计划》的安排，中山市城市管理行政执法局牵头起草了地方性法规《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案送审稿）》（以下简称《条例》）。现就有关问题说明如下：

一、制定背景

城市市容和环境卫生管理是城市管理的重要组成部分，城市市容和环境卫生管理的成效就是一个城市的名片。一直以来，我市在城市市容和环境卫生管理工作方面卓有成效，但也出现了许多新状况、新问题，我市城区及部分镇区不同程度存在乱摆卖、乱丢吐、乱张贴、乱涂画、乱开挖、乱堆放、乱拉挂、乱晒晾、乱搭建、违法设置广告、出店经营、店外作业等影响城市市容的行为以及乱排放、乱焚烧、乱丢垃圾、未按规定处理污物等影响环境卫生的行为。为防范、减少乃至杜绝上述影响城市市容和城市环境卫生的行为，需要我市城市管理行政执法部门及其他相关部门发挥中山市城市市容和环境卫生方面的管理职能，依法对影响城市市容和环境卫生管理的违法行为进行处理。由于国务院《城市市容和环境卫生管理条例》的规定较为宽泛，对行政处罚特别是罚款的金额没有具体规定，有待于进一步细化，原《广东省城市市容和环境卫生管理规定》又于2017年被广东省人民政府作出的《广东省人民政府关于废止和修改部分省政府规章的决定》所废止，目前中山市尚未制定城市市容和环境卫生管理的法律规范，导致中山市城市市容和环境卫生管理特别是执法方面缺乏具体明细、可操作性强的法律依据和相关标准。为加强我市城市市容和环境卫生管理，创造清洁、优美的城市工作、生活环境，需要建立一套科学合理、可操作性强，符合现代城市管理要求并结合中山市实际情况的地方性法规。因此，《条例》的立法势在必行。

 二、法律依据

《条例》主要以国务院《城市市容和环境卫生管理条例》以及《广东省城乡生活垃圾处理条例》等法律、法规为依据，同时参考了广东省和其他省市的相关规定，借鉴了佛山市、江门市城市市容和环境卫生管理工作的宝贵经验。

三、所要解决的主要问题

(一）解决处罚依据问题。《广东省城市市容和环境卫生管理规定》于2017年7月20日被广东省人民政府作出的《广东省人民政府关于废止和修改部分省政府规章的决定》所废止后，市城管执法局在市容和环境卫生管理方面的执法没有法律依据，法律责任不明确，处罚标准不明晰，亟需通过地方立法来解决。《条例》参考了《城市市容和环境卫生管理条例》、《广东省城乡生活垃圾处理条例》等法律、法规的规定，对违反城市市容和环境卫生管理行为的法律责任及处罚标准做了明确规定。

（二）结合我市实际，对上位法（国务院《城市市容和环境卫生管理条例》）规定中进行细化。如市容条例的适用范围问题，根据城市发展的需要，本市的镇区城市化进程将不断加快，规划布局中的城区范围将不断扩大，城乡结合部也不断地向外推移。为了满足这种郊区乡村城市化动态发展的实际需要，依法对这些地区的市容环境卫生工作进行管理，《条例》需要结合本市实际明确适用范围。又如在原有的门前三包制度的基础上加以补充完善，具体规定了市容环境卫生责任区制度，明确了责任区、责任人、市容环境卫生具体责任。

（三）对日常管理和执法中比较突出的问题，在没有上位法可依的情况下，《条例》作出相应规定。如：处置“牛皮癣”问题；共享单车乱停乱放问题；饲养人不及时清理其所携带宠物在公共场地排泄的粪便的问题；乱倒污水问题、排污管堵塞疏通责任问题；垃圾桶、垃圾收集点等环卫配套设施不够或不合理，不方便群众扔垃圾，导致乱扔乱倒生活垃圾的问题；泥头车、垃圾装运车等运输车辆在运输过程中造成的泄漏、遗撒问题；占道经营、店外经营情况严重的问题；空中线缆乱拉乱设问题；往交通工具投放宣传品问题；执法过程中存在民众暴力抗法的情形等等。

四、主要内容及重要条款设置的详细理由

（一）所要确立的主要制度

《条例》共七章四十九条，有关主要内容如下：

1、总则部分（第一条至第十条，共10条）。明确了制定目的和依据、适用范围及管理原则等；

2、城市市容和环境卫生责任区部分（第十一条至第十五条，共5条）。对城市市容和环境卫生责任区制度、责任范围、责任人确定及责任进行了明确规定。

3、城市市容管理部分（第十六条至第二十五条，共10条）。主要规定了市容管理要求；

4、环境卫生管理部分（第二十六条到第三十三条，共8条）。主要规定了环境卫生管理要求。

5、环境卫生设施管理部分（第三十四条到第三十九条，共6条）。主要规定了城市市容和环境卫生设施管理要求。

6、法律责任部分（第四十条至第四十六条，共7条）。主要规定了违反城市市容与环境卫生管理方面法律责任。

7、附则（第四十七条到四十九条，共3条）。明确《条例》的参照适用情形和施行日期。

（二）重要条款设置的详细理由

《条例》所设置的重要条款主要为第二章城市市容和环境卫生责任区部分（第十一条至第十五条）以及第六章法律责任部分（第四十条至第四十六条）的条款。

1. 第二章城市市容和环境卫生责任区部分（第十一条至第十五条）的条款设置理由：建立城市市容和环境卫生责任区制度是落实公众参与、社会共治、社会监督原则的重要体现。根据中山市近年来实际工作取得的经验，在原有的“门前三包”制度的基础上加以补充完善，让“门前三包”制度有法可依。故《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案送审稿）》中第十一条正式确定了城市市容和环境卫生责任区制度。如何划分责任范围和确定责任人是城市市容和环境卫生责任区制度的核心内容，故在第十二条中对此作出规定，明确了城市市容和环境卫生责任人的确定原则，且兜底条款对责任不清的地区也作出规定，旨在避免相互推诿的情况出现，真正把城市市容和环境卫生责任区制度落到实处。明确责任人的责任是城市市容和环境卫生责任区制度的重要内容，虽然设置条款时立足于原“门前三包”制度的基础上，但城市市容和环境卫生责任区制度不完全等同于原“门前三包”制度，故第十三条全面明确责任人的责任包括一是要保持责任区内的市容整洁，二是要保持责任区内的环境卫生整洁，三是按照规定分类投放生活垃圾，四是要保持责任区内的环境卫生设施整洁、完好。第十四条书面告知和责任履行以及第十五条监督检查制度的设置也是为了进一步落实城市市容和环境卫生责任区制度。
2. 第六章法律责任部分（第四十条至第四十六条）的条款设置理由：由于国务院《城市市容和环境卫生管理条例》的规定较为宽泛，对行政处罚特别是罚款的金额没有具体规定，有待于进一步细化，原《广东省城市市容和环境卫生管理规定》又于2017年7月20日被广东省人民政府作出的《广东省人民政府关于废止和修改部分省政府规章的决定》所废止，导致中山市城市市容和环境卫生管理特别是执法方面缺乏具体明细、可操作性强的法律依据和相关标准。故在《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案送审稿）》中设置具体明确的法律责任条款显得尤为重要。第六章法律责任部分，基本上对违反《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案送审稿）》的行为都明确的相应的法律责任，均以上位法为依据，确定处罚方式，具体规定罚款金额，明确处罚标准，遵循教育为主、惩罚为辅的原则，提高《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案送审稿）》的可操性和可行性。

特此说明。