《中山市户外广告管理规定（草案送审稿）》起草说明

 根据《中山市人民政府2018年制定规章计划》，《中山市户外广告管理规定》为我市2018年规章立法项目，市城管执法局为起草单位。为做好《中山市户外广告管理规定》的起草工作，在起草过程中，市城管执法局坚持以问题为导向，贯彻开门立法、公众参与、实事求是的指导思想，多次进行系统内部和外地立法调研，结合本市实际，借鉴其他城市的相关先进立法经验，同时征求相关政府职能部门、行业协会意见，在充分听取各方面意见的基础上，经过多次修改完善，形成了《中山市户外广告管理规定（草案送审稿）》。现就有关问题说明如下：

 一、制定《规定》的必要性、可行性及需要解决的主要问题

 （一）必要性和可行性。

 1.必要性。户外广告管理工作涉及规划、住建、工商、城管执法、公路、交通以及城建集团、交通集团等部门和单位，但由于法律与文件规定不明确，导致部门间职责不清，管理出现缺失。2013年，省政府出台了《广东省户外广告管理规定》，《规定》第十条明确，设置户外广告设施涉及两个以上主管部门实施许可或者审批的，市、县人民政府应当指定一个主管部门受理申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理。法律责任部分第二十一、二十二、二十三、二十四条规定，由市、县人民政府指定的部门行使相关的处罚权。但市政府并未明确指定部门。有必要通过立法明确户外广告管理部门职责，规范户外广告管理秩序。

 近些年，我市城管执法部门通过日常执法和专项整治相结合，查处和拆除了大量的违法户外广告, 整治工作成效明显。如何确保整治成果得到维护和巩固，防止出现拆除后又反弹，做好户外广告管理的立法，建立健全户外广告管理长效机制，非常必要。

 2.可行性。我市2005年出台了市政府规范性文件《中山市户外广告设置管理规定》（中府[2005]56号），对我市户外广告的设置管理作了相关规定，外地很多城市对户外广告管理已进行相关立法。在《中山市户外广告设置管理规定》的基础上，针对我市户外广告管理存在的问题，借鉴外市立法经验，制定一部符合我市实际，促进规范我市户外广告设置管理的政府规章，切实可行。

 （二）主要解决的问题。

1.明确部门职责分工，做好部门职责的衔接和联动。户外广告管理工作涉及多个部门，但由于法律与文件规定不明确，导致部门间职责不清，管理出现缺失。如日常管理的职责，批后监管的职责，部门间认识不一致，导致我市户外广告设置管理缺位现象。《中山市户外广告管理规定》在2005年市政府规范性文件规定部门职责的基础上，针对现实中部门履职存在的问题作进一步细化（如第27条明确部门监督检查职责），并借鉴外市做法，建立信息共享和联动机制，共同做好户外广告管理。

2.明确《广东省户外广告管理规定》中对相关违法行为执法的主体。2013年，省政府出台了《广东省户外广告管理规定》，法律责任部分第二十一、二十二、二十三、二十四条规定，由市、县人民政府指定的部门行使相关的处罚权，但市政府并未明确指定部门，通过立法可对户外广告设置中相关违法行为的执法主体进行明确。

3.明确户外广告设置规范和设置者的义务。如设置户外广告应遵守的施工安全要求，使用安全、环保、清洁材料，符合相关技术规范和标准要求；设置者应履行的定期安全检测和日常维护管理责任，确保设置的户外广告设施安全，不影响城市市容。（见第24、25、26条规定）

4.明确户外招牌的设置要求。户外招牌的设置要求，相关法律法规和文件未作明确规定，自觉按照《中山市户外招牌设置技术规定》要求设置者甚少，户外招牌的设置大小不一，高低不同，不规范设置问题较为突出，不利于管理和执法。通过中山市户外广告管理规定和中山市城市市容和环境卫生管理条例的立法，明确户外招牌设施的设置要求和法律责任，进一步加强户外招牌的管理。

5.明确临时性户外广告设施的审批和设置规范要求。现实中举办体育、会展、旅游等活动确有设置临时性户外广告设施的需要，通过立法明确设置审批和设置规范要求。

6.对公益广告作相应规定。定期的创建文明城市及其他迎检活动，都有对公益广告设置的要求。国家工商总局、网信办、工信部、住建部、交通运输部、广电总局等多个部委联合发文的《公益广告促进和管理暂行办法》，需要结合我市实际予以落实。通过立法对公益广告专用设施作了规定，对建筑围档发布公益广告作了相应规定。

二、起草的依据和过程

 （一）法律依据。

 1.《中华人民共和国广告法》

 2.《中华人民共和国城乡规划法》

3.《中华人民共和国行政许可法》

4.《中华人民共和国公路法》

 5.《城市市容和环境卫生管理条例》

 6.《公益广告促进和管理暂行办法》

7.《广东省城乡规划条例》

8.《广东省公路条例》

9.《广东省户外广告管理规定》

 10.《广东省公益广告促进和管理暂行办法》

 （二）参考依据。

 1.《汕头经济特区户外广告设施和招牌设置管理规定》

 2.《广州市户外广告和招牌设置管理办法》

 3.《珠海经济特区户外广告设施和招牌设置管理条例》

 4.《厦门经济特区户外广告设施设置管理办法》

 5.《武汉市户外广告设置管理办法》

 6. 《威海市户外广告设置管理办法》

 7. 《汉中市户外广告设施和招牌设置管理条例》

 8. 住建部《城市户外广告设施技术规范（CJJ149-2010）》

 9. 《中山市人民政府印发中山市户外广告设置管理规定的通知》（中府[2005]56号）

 10. 《关于印发中山市临时性户外广告设置管理规定的通知》（中府[2007]127号）

 11.《中山市户外广告设施设置技术规定》

 12.《中山市户外招牌设施设置技术规定》

 （三）起草过程。

 3月29日，市城管执法局组织全市城管执法系统火炬区分局、石岐区分局、东区分局、西区分局、五桂山分局、沙溪分局、民众分局、小榄分局、古镇分局、东升分局、南头分局、东凤分局、阜沙分局、三乡分局、坦洲分局、南朗分局等16个镇区分局，在市城管执法局一楼会议室召开立法调研会，听取了镇区在户外广告设施、招牌设施设置管理与执法中的主要做法、存在的主要问题与困难，以及对我市户外广告管理立法的意见和建议。

 5月14日，市城管执法局拟定了《中山市户外广告管理规定（征求意见稿）》并下发各分局、机关各科室征求意见。

 5月18日，市城管执法局组织和邀请市法制局、城乡规划局、住建局、工商局、财政局、环保局、交通运输局、公路局、市文明办、市城市建设集团有限公司、市交通发展集团有限公司、市广告协会等部门和单位，在市城管执法局一楼会议室召开立法调研会。了解了各单位目前在户外广告管理方面承担的职能、相关法律依据，各单位在户外广告管理履职方面的主要做法、存在问题、对策建议，以及对《中山市户外广告管理规定》立法的意见建议等。

 6月8日，市城管执法局结合前期调研及系统内部征求意见情况修改完善《中山市户外广告管理规定（征求意见稿）》后，向火炬区管理委员会、各镇政府、区办事处、市直各部门及市广告协会征求意见。

 6月28日，市城管执法局就《中山市户外广告管理规定（征求意见稿）》向社会各界公众征求意见，征求意见期间为一个月。

 7月5日上午，市城管执法局赵文喜副局长带队，带领法制科和相关科室同志，并邀请市法制局派员参加，到汕头市城市综合管理局进行调研学习，学习借鉴汕头市在户外广告管理立法方面的先进理念和工作经验。

 7月12日上午，市城管执法局组织召开《中山市户外广告管理规定（草案征求意见稿）》专家论证会。会议邀请了市地方立法咨询专家、资深律师、规划和工程技术专家等不同领域的5名专家组成专家组参加论证。

 其间，市城管执法局根据部门、镇区、广告协会及专家论证意见，对《中山市户外广告管理规定（草案征求意见稿）》进行研讨、修改完善。整理归纳立法论证会的会议内容并对征求意见形成意见情况及意见采纳情况表，对不予采纳的意见形成不予采纳理由说明，并进行反馈。

 7月26日上午，市城管执法局组织召开了立法协调会，就《中山市户外广告管理规定（草案初稿）》存在分歧的问题进行讨论。

三、主要内容及重要条款设置的详细理由

 （一）主要内容。

 《中山市户外广告管理规定（草案送审稿）》主要对户外广告设施、户外招牌设施、临时性户外广告设施三种不同类型的户外广告分别作出规定。《草案送审稿》分为六章：第一章（总则），对相关概念、部门职责划分作出规定；第二章（设置规划和规范），对户外广告设置专项规划、户外广告设施设置技术规范、户外招牌设施设置技术规范、不得设置户外广告设施的情形作出规定；第三章（设置审批）对审批部门、审批提交的资料、审批前公示制度、设置期限等作出规定；第四章（设置要求和维护管理）对设置要求、施工要求、设置者义务、执法监督检查责任、审批信息通报制度、公益广告等作出规定；第五章（法律责任）对相关违法行为的法律责任作出规定，特别针对无法确定户外广告设施、户外招牌设施设置者或者设置者下落不明的情况作出规定；第六章（附则）对不属于本《征求意见稿》规定范畴的其他特殊户外广告及其管理部门予以说明。

 （二）重要条款设置说明。

一是第一章第四条关于部门职责分工的规定。2005年市政府规范性文件《中山市户外广告设置管理规定》已对部门职责分工作了规定，在相关部门的“三定”方案中已有体现，本次立法坚持了原有职责分工不变。

二是第三章第十一条、第十二条、第十三条关于户外广告设施设置事先审批、提交资料、受理和审批规定。在《中山市户外广告设置管理规定》的基础上，对具体审批作了较为详细规定。

三是第三章第十八条关于临时性户外广告设施设置审批规定。旨在通过立法，重新启动我市已停止的临时性户外广告的审批工作，满足社会需要。

四是关于公益广告的相关规定（第二十九条、第三十条和第三十一条）。根据《公益广告促进和管理暂行办法》，结合我市实际，对公益广告要求和专用设施管理作具体规定，明确建筑工地围挡应发布公益广告。切实发挥公益广告作用，宏扬正面的、积极的社会主义文化。

五是第五章关于法律责任的相关规定。均以上位法为依据，确定处罚方式，明确处罚标准，遵循教育为主、惩罚为辅的原则，提高《中山市户外广告管理规定（草案送审稿）》的可操性和可行性。其中，第三十五、第三十六、第三十七条是明确《广东省户外广告管理规定》第二十二、第二十三、第二十四条规定的执法部门。

 四、征求意见及分歧意见协调情况

 （一）征求意见情况。

 6月8日，市城管执法局结合前期调研情况草拟了《中山市户外广告管理规定（征求意见稿）》，向火炬区管理委员会，各镇政府、区办事处，市各有关单位征求意见，共收到36个单位的复函。其中，13个单位提出了意见共48条，其余23个单位无修改意见。6月28日，市城管执法局就《中山市户外广告管理规定（征求意见稿）》向社会各界公众征求意见，征求意见期间为一个月。

 （二）分歧意见协调情况。

 因部门对部分条款有意见分歧，7月26日上午，市城管执法局组织召开了协调会。协调情况如下：

 1.市规划局认为户外广告设施、户外招牌设施设置管理的主管部门应为市城管执法部门。市法制局和市编办均认为根据目前相关法律规定和部门三定方案，市城管执法部门不能行使相关审批权，应由市规划部门负责审批。

 2.市住建局认为户外广告设施和户外招牌设施均为临时建构筑物，不适用《建筑法》，市住房城乡建设部门对户外广告设施和户外招牌设施没有施工监管责任，建议删除第三十九条关于施工方面法律责任的规定。市城管执法局认为，个别大型户外广告设施的施工可能违反《建筑法》、《建筑工程施工许可管理办法》规定，建议保留。

 3.市住建局认为在城市建筑物、设施上张挂、张贴宣传品的，须向市住房城乡建设部门申请批准没有依据。市城管执法局认为，《城市市容和环境卫生管理条例》第十七条第二款明确规定了“单位和个人在城市建筑物、设施上张挂、张贴宣传品等，须经城市人民政府市容环境卫生行政主管部门或者其他有关部门批准”，而我市市容环境卫生行政主管部门目前是市住建局。