

关于《汕尾市城市管理条例（草案）》 的说明

为了规范城市管理，提升城市功能，提高城市精细化管理水平，建设宜居宜业宜游的高品质、现代化滨海城市，《汕尾市城市管理条例》（以下简称《条例》）纳入2024年度地方性法规立法计划，经八届市政府第77次常务会议审议通过，按程序提请市人大常委会审议，现就立法有关情况说明如下。

一、制定《条例》的必要性

（一）制定本《条例》是贯彻落实习近平总书记关于人民城市建设工作重要论述和中央、国务院、省委、省政府及市委关于城市管理系列部署的必然要求

习近平总书记指出：“人民城市人民建、人民城市为人民”

“城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民”。人民城市建设是践行人民至上重要理念的具体体现，也是推动高质量发展，打造高品质城市的重要内容。近年来，我市加快推进城市综合交通、市政设施、公共服务、生态环境和人居环境五大体系建设，切实完善提升城市功能，推动重点项目、城市更新、道路建设、停车难题、公园建设和品质提升等六大攻坚重点取得突破性进展。随着汕尾城市规模的不断扩大和城市现代化步伐的加速推进，还需要以“绣花”功夫提高城市治理能力，加快推进全国文明城市创建，推动县（市、区）省级文明城市创

建，全面提高城市管理科学化、精细化、智慧化、社会化管理水平，着力打造特色鲜明、充满活力、精品精致的现代化滨海城市。

（二）制定本《条例》是破解城市管理工作痛点、堵点、难点问题的现实需要

城市管理水平与城市发展速度，城市服务质量与市民生活需求之间的矛盾日益突出，存在许多痛点难点问题亟待解决。一方面，人民群众对美好生活的向往，对城市管理工作提出了许多更新、更高的要求。城市治理得好不好、精细不精细，影响到城市功能提升和城市文明程度，更直接关系到人民群众的获得感、幸福感、安全感。从交通出行到餐饮消费，从垃圾分类到噪声治理，群众的社区生活与城市管理息息相关。城市管理和更新要顺应人民需求的变化，要推进社区适老化、适儿化改造，完善社区设施配套、环境建设、服务治理。另一方面，城市管理过程中出现的一些新现象、新情况，原有的管理手段已不能适应实际工作的需要。如何将城市管理融于城市服务、推进城市管理定位的科学化；如何加快严格管理与文明执法的有机融合、推进城市管理执法的规范化；如何将大数据、物联网、云计算等数字技术广泛应用于城市管理服务，推进城市管理和服务体系智慧化建设；如何实现社会力量与城管队伍齐抓共管、推进城市管理事务的社会化，都亟需对城市管理做出立法安排。

（三）制定本《条例》是提升城市管理法治化水平的客观需要

我国城市管理立法较为分散，没有直接的上位法依据。本市已经制定出台有关城市管理的地方性法规规章主要包括：《汕尾市城市市容和环境卫生管理条例》《汕尾市城乡生活垃圾分类管理条例》《汕尾市水环境保护条例》《汕尾市品清湖环境保护条例》《汕尾市文明行为促进条例》《汕尾市电力设施保护和供用电秩序维护条例》等，另外还有《汕尾市“门前三包”责任制管理办法》《汕尾市城市排水管理办法》《汕尾市管道燃气特许经营管理办法》等规范性文件。但由于城市管理一直以来没有一部综合性的上位法，在执法过程中遇到诸多矛盾和问题，如执法主体地位不明、运行机制不畅、执法依据不够、执法手段有限、部门职责界定不清等，有待通过立法规范化解决。

习近平总书记指出，城市管理中的一些问题，主要原因在于体制机制不顺，必须通过深化改革来解决。因此，聚焦影响城市安全、制约发展、群众反映强烈的重点问题，持续完善城市管理领域的规章制度，推进城市管理法治化，制定《条例》具有必要性。

二、制定过程

市住房城乡建设局成立以主要领导担任组长的立法起草工作领导小组，制定工作方案，明确任务分工和条例编制计划，组织开展城市管理立法拟定工作。过程总体分为三个阶段。

第一阶段前期准备期间，收集、梳理城市管理有关文件资料，并于3月8日组织局业务科室和起草团队召开座谈会，讨论《条

例》起草框架、立法思路等内容。于3月15日印发了《〈汕尾市城市管理条例〉立法起草工作方案》，成立了《条例》立法起草工作小组，明确了工作机构，细化了工作步骤和完成时限，确保《条例》起草工作稳步有序推进。

第二阶段起草和审查期间，3月15日至4月15日，《条例（征求意见稿）》在政府网站公开对社会征集意见；4月12日，到城区、海丰县开展立法调研，邀请各县（市、区）、市直各有关单位、人大代表、政协委员、市法学会、市律师协会、市总商会参加征求意见座谈会；3月18日至4月28日，分别两次向政府有关部门进行意见征求；5月11日，按程序将《条例（草案送审稿）》送市政府审查。市司法局提前介入起草工作，在起草过程中参与调研、座谈、论证。5月13日，按照立法程序征求了各县（市、区）人民政府（管委会），市政府各部门、市委编办、市律师协会、市法学会、市工商联、市总商会等44个单位、政府法律顾问、立法咨询专家和省、市政府基层立法联系点的意见，同时在政府门户网站公开征求社会公众意见。市住房城乡建设局、市司法局通力合作，多次组织远程与现场相结合方式的专家论证会，经多轮现场论证，结合前期征求到政府部门、专家学者的意见反复研究、数易其稿，形成《条例（草案）》，高质量地完成《条例》前期起草工作。《条例（草案）》经市司法局党组会议集体讨论，并由市司法局报请市政府常务会议审议。

第三阶段审议期间，《条例（草案）》已经八届市政府第77

次常务会议审议通过。

三、制定依据

《条例》起草的法律依据主要有：《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国噪声污染防治法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国治安管理处罚法》等。

《条例》起草的行政法规和广东省地方性法规依据主要包括：《城市道路管理条例》《城市绿化条例》《无证无照经营查处办法》《广东省城乡生活垃圾管理条例》《广东省建筑垃圾管理条例》《广东省食品生产加工小作坊和食品摊贩管理条例》等。

此外，中共中央、国务院《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》（中发〔2015〕37号）、《中共广东省委 广东省人民政府关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》（粤发〔2016〕14号）、《城市标准化行动方案》《汕尾市关于进一步推动城市高质量发展的实施意见》等规范性文件，以及深圳市、武汉市、长沙市、乐山市、丽江市等相关地方立法，也为《条例》的制定提供了参考。

四、主要内容

《条例（草案）》共有六十三条，分设为六章，各章名称及主要内容如下：

第一章为总则，共6个条文，主要明确立法目的、适用范围、基本原则、政府职责、部门职责、权益维护等内容。

第二章为城市公共事务管理，共 29 个条文，分为科学化管理、精细化管理、智慧化管理和社会化管理四节。科学化管理主要明确管理标准、管理清单、专项规划、城市设计、城市体检、考核问责等方面的内容；精细化管理主要明确精细化管理方式、市政公共设施管理、城市道路养护、道路设施维护、综合管廊建设、供水排水设施管理、配建停车设施、补建停车设施、临时停车管理、互联网租车管理、个人建房管理、灾害监测预警、应急管理等方面的内容；智慧化管理主要明确智慧城市建设、数字化管理平台、数字信息共享、智慧公共服务、智慧社区建设等方面的内容；社会化管理主要明确社会法治、公众参与、公共服务作业管理、社会监督、表彰奖励等方面的内容。

第三章为城市公共秩序管理，共 11 个条文，主要明确公共秩序共建、公共信用监管、生活居住秩序管理、生活噪声防治管理、车辆停放秩序管理、临时经营秩序管理、农贸市场秩序管理、垃圾处置秩序管理、园林绿化管理、养犬秩序管理、燃气安全管理等方面的内容。

第四章为城市管理综合执法，共 6 个条文，主要明确城管执法原则、相对集中处罚、执法移送、执法协助、执法协管、执法衔接等方面的内容。

第五章为法律责任，共 9 个条文，主要明确转引规定、首违不罚、失信惩戒、代履行、违建联动查处、违反城市公共秩序责任、妨碍执法责任、消极行政责任、违法行政责任等方面的内容。

第六章为附则，共 2 个条文，对条例的有关名词解释和施行时间作出规定。

五、重点说明的问题

目前城市管理领域虽然没有直接的上位法，但涉及城市管理的法律、法规非常之多，且我市涉及城市管理的现行立法有多部地方性法规和规章，如何科学确定《条例》的立法体系定位，如何妥善处理《条例》与现行城市管理领域法律、法规之间的关系，是《条例》起草过程中的最大难点。本《条例》在制定过程中遵循地方立法“不抵触、有特色、可操作”的原则。

一是贯彻落实习近平总书记关于城市治理的指示精神，要“注重在科学化、精细化、智能化上下功夫”，立法的重点放在促进城市管理制度科学化、城市管理事项精细化、城市管理手段智慧化、城市管理格局社会化。即从整体角度明确了城市管理的要求，将《条例》定位为一部城市管理的总法规。在《条例》的总领下，后续可根据城市发展实际需要，制定相关配套政府规章、规范性文件，形成城市管理制度体系。

二是从汕尾实际出发，按照“人民有所需，立法有所应”的思想，聚焦解决本市城市管理过程中出现的一些新现象、新情况和突出问题，为市委、市政府进一步推动城市高质量发展提供法治保障。

三是不重复立法，城市管理工作涉及面广，既有立法中也有诸多分散规定，《条例》不重复上位法和本市立法内容。因此，

作为总的法规没有就具体行为规范新设定法律责任，规定了对违反本条例的违法行为，法律、法规、规章已有处罚规定的，从其规定。