



荆门市人民代表大会 常务委员会公报

JINGMENSHI RENMIN DAIBIAODAHUI
CHANGWUWEIYUANHUI GONGBAO

2016

第10号（总97号）

荆门市人民代表大会常务委员会公报

JingMenShiRenMinDaiBiaoDaHuiChangWuWeiYuanHuiGongBao

荆门市人大常委会办公室编印 2016年12月 第10号(总97号)

目 录

(一)

荆门市第八届人民代表大会常务委员会第三十九次会议议程·····	(3)
荆门市第八届人民代表大会常务委员会第三十九次会议日程·····	(3)
荆门市第八届人民代表大会常务委员会第三十九次会议任免名单·····	(4)
荆门市第八届人民代表大会常务委员会第三十九次会议任命名单·····	(4)
供职发言·····胡小国	(5)
供职发言·····张 勇	(6)
荆门市第八届人民代表大会常务委员会第三十九次会议出席、缺席人员名单·····	(7)

(二)

荆门市人民代表大会常务委员会公告·····	(8)
荆门市城市管理条例·····	(9)
关于《荆门市城市管理条例(草案)》的说明·····	(19)
荆门市人民代表大会城乡建设与环境资源保护委员会关于《荆门市城市管理条例(草案)》 的审议意见·····	(22)
荆门市人民代表大会法制委员会关于《荆门市城市管理条例(草案)》审议结果的报告·····	(24)
荆门市人民代表大会法制委员会关于《荆门市城市管理条例(草案修改稿)》修改情况的 说明·····	(27)

(三)

荆门市第八届人民代表大会常务委员会第四十次会议议程·····	(33)
荆门市第八届人民代表大会常务委员会第四十次会议日程·····	(33)
荆门市人民代表大会常务委员会关于召开荆门市第九届人民代表大会第一次会议的决定·····	(35)
荆门市人民代表大会常务委员会关于批准将荆门华夏城市发展基金二期建设项目政府购买 服务资金列入市财政年度预算的决议·····	(35)

荆门市人民代表大会常务委员会 公 告

(2016年) 第二号

《荆门市城市管理条例》已由荆门市第八届人民代表大会常务委员会第三十八次会议于2016年10月27日通过，并经湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议于2016年12月1日批准，现予公布，自2017年2月1日起施行。

荆门市人民代表大会常务委员会

2016年12月1日

荆门市城市管理条例

(2016年10月27日荆门市第八届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过 2016年12月1日湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议批准)

目 录

- 第一章 总则
- 第二章 城市管理事项
- 第三章 城市管理行政执法
- 第四章 监督与保障
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

第一章 总则

第一条 为了规范城市管理,提升城市治理水平,优化城市人居环境,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本市实行城市化管理区域内的城市管理活动,适用本条例。

实行城市化管理的区域,城市人民政府应当向社会公布。

第三条 本条例所称城市管理,是指各级人民政府及其城市管理各部门依法对城市规划实施、市政公用设施、市容环境卫生、园林绿化、环境保护、道路交通、应急等公共事务和秩序进行管理和服务的活动。

第四条 城市管理应当遵循以人为本、依法治理、科学高效、公众参与的原则。

第五条 城市管理由市人民政府统一领导,实行属地管理、部门联动,建立权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制。

第六条 县级以上人民政府负责制定城市管理工作目标、城市管理制度和城市专项规划,建立城市管理协调和调度机制,研究解决城市管理中的重大问题。

乡、民族乡、镇人民政府,街道办事处负责组织落实辖区内城市管理的具体工作,指导村民委员会、居民委员会协助开展城市管理工作。

村民委员会、居民委员会应当协助乡、民族乡、镇人民政府,街道办事处做好城市管理工作,

组织、动员、指导本区域内单位和居民参与城市管理活动，发现并报告城市管理中存在的问题。

第七条 县级以上人民政府应当设立城市管理委员会，负责组织、指导、协调、考核和监督城市管理工作。

城市管理委员会的常设办事机构设在城市管理部门，负责城市管理委员会的日常工作。

第八条 城市管理部门主管城市管理工作，负责市政公用设施运行、市容环境卫生、园林绿化、数字化城市管理信息系统建设与运行等管理工作，行使城市管理相对集中行政处罚权，实施相应行政强制措施。

发改、住建、公安、民政、交通运输、林业、水务、商务、文体新广、卫生计生、国土资源、环保、规划、食品药品监督、工商等城市管理相关部门，应当按照各自职责，共同做好城市管理工作。

实行垂直管理的工作部门，在履行城市管理工作职责时，应当服从所在地县级人民政府的调度指挥。

第九条 供水、供电、供气、供热、邮政、通信、有线电视和公共交通等公共服务单位，应当保证各自设施完好、整洁和使用安全，配合做好城市管理工作。

公共服务单位不得为违反城市管理规定的行为、场所和设施等提供公共服务，但是不得影响居民基本生活。

第十条 物业服务企业对本物业区域内违反城市管理规定的行为，应当予以劝阻。劝阻无效的，物业服务企业应当及时报告有关城市管理部门，有关城市管理部门应当及时查处。

第十一条 县级以上人民政府及其城市管理各部门应当采取座谈会、听证会、论证会、网络征询、问卷调查等多种方式，畅通公众参与和监督城市管理的渠道。

鼓励公众参与城市管理志愿服务，促进城市管理志愿服务事业的发展。

第十二条 县级以上人民政府及其有关部门应当利用报纸、电视、广播、网络等媒体广泛宣传城市管理工作，支持社区开办市民学校，增强公众文明意识，提高城市文明程度。

第二章 城市管理事项

第十三条 有关城市管理部门应当依据城市总体规划，结合实际需要组织编制综合交通、海绵城市、环境卫生、户外广告、景观照明、绿地系统、地下管线、排水防涝、污水处理、商业网点等专项规划。

第十四条 市政部门应当及时修复城市破损道路，保持道路平坦，附属设施完好。

主干道临街建筑物、构筑物退让道路红线的区域纳入城市道路管护范围。

任何单位和个人不得擅自在城市道路范围内设置道闸、路桩、地锁、隔离墩等设施，妨碍车辆和行人通行。

第十五条 市政部门应当定期疏浚城市排水管网，及时修复排水设施，保持城市排水通畅。

水务部门应当定期维护城区防洪堤坝,保持城区沿河排涝泵站、闸口正常运转。

禁止向城市排水管网的雨水口倾倒生活垃圾。

第十六条 住建部门负责城市管线管理工作。新建、改建、扩建城市道路应当实行管线入地。城市新区、各类园区、成片开发区域新建道路应当同步建设地下综合管廊;老城区应当结合河道治理、道路整治、旧城更新、棚户区改造等,逐步推进地下综合管廊建设。

按照设计施工规范不能入地或者现场不具备入地条件的,应当规范设置。

第十七条 园林部门应当规范绿化施工和养护作业,保持绿地环境干净整洁。

任何单位和个人未经批准不得占用、毁损城市绿地或者改变城市绿化规划用地性质。

在城市公园绿地内开设商业服务摊点的,应当在公园绿地管理单位指定的地点从事经营活动,并遵守公园绿地管理的相关规定。

禁止在城市绿地内种植蔬菜、晾晒物品、堆放杂物。

第十八条 城市道路地名标志、公交站牌、指路牌等公共信息标志的设计、制作应当符合国家通用标准。出现污浊、损坏、脱落的,管理单位应当及时清洗、修复。

任何单位和个人不得随意移动公共信息标志,因工程建设需要移动的,应当取得管理单位同意。

第十九条 县级以上人民政府应当分步骤改造临街建筑物、构筑物外立面,使其形体、色彩和风格符合城市设计要求。建筑物、构筑物的使用管理者应当按照城市管理部门的规定,定期进行清洗、粉刷和修饰,保持外立面整洁。

城市主要街道两侧和重点区域建筑物、构筑物的防盗网、遮阳篷、遮雨篷、空调外机等附属设施的设置,按照国家城市容貌标准执行。鼓励新建、改建、扩建的建筑物、构筑物实行平顶屋面改为坡屋面或者立体绿化。

第二十条 城市管理部门负责景观照明设施的规划设计、组织实施和监督管理工作。公共设施和公共场所的景观照明设施由管理者或者运营者负责管理和维护;自建的景观照明设施由自建者负责管理和维护。

景观照明设施设置应当符合城市景观照明规划和技术规范要求,做到节能环保,防止光污染。

重要节假日和重大活动期间,景观照明设施应当按照城市管理部门规定的时间开启和关闭。

第二十一条 城市管理部门负责户外广告的设置规划和监督管理工作。工商部门负责户外广告内容的监督管理工作。

户外广告的设置应当符合专项规划、技术规范和国家城市容貌标准,使用的文字准确,商标、图案内容合法,符合公共道德规范。户外广告内容中公益宣传内容所占面积或者时间比例,不得低于百分之五。

任何单位和个人未经批准不得设置大型户外广告。禁止设置移动式灯箱广告牌、悬挂影响城

市容貌或者公共安全的横幅、条幅。

第二十二条 任何单位和个人未经批准不得占用城市道路和其他公共场所摆摊设点、销售或者加工制作商品。临街建筑物的使用人不得超出门窗外墙经营、作业或者摆放、展示商品。

在不影响消防安全、道路通行和居民生活的前提下，城市管理部门可以划定临时设摊经营的时间和区域。经营者应当在规定的地点经营，并保持环境整洁、秩序井然。

第二十三条 禁止下列影响街面秩序的行为：

- (一) 在城市道路和步行街、商业集中区等重点街区组织商业游行、散发宣传品、兜售物品；
- (二) 在城市道路两侧临街门店前搭建不符合市容貌标准的移动式遮阳篷、遮雨篷等设施；
- (三) 在城市道路和其他公共场所堆放杂物或者晾晒物品；
- (四) 在城市主要街道和重点区域设置废旧物品回收站点。

对影响街面秩序的城市乞讨人员，城市管理、公安、民政等部门应当按照各自职责做好管理、救助工作。

第二十四条 农贸市场的建设应当符合商业网点布局规划，按照标准化菜市场设置与管理规范的要求，配套建设相关设施。

农贸市场开办者应当按照有关规定，做好市场内部的区域划分、环境卫生、车辆停放、计量管理、消防安全等管理服务工作。

第二十五条 建设项目应当取得建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证，并按照建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的规定进行建设。

对于已取得建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证，办结竣工备案手续并交付使用的建筑物，任何单位和个人未经批准不得进行下列建设行为：

- (一) 下挖建筑物内底层地面；
- (二) 在外墙面开门、开窗或者改变原有门窗位置、大小；
- (三) 封堵建筑物公共区域；
- (四) 改变菜市场、停车场、住房等建筑物的使用性质、主体结构、层数和面积。

第二十六条 禁止下列影响市容环境卫生的行为：

- (一) 随地吐痰、便溺；
- (二) 乱倒污水，乱扔果皮、纸屑、烟蒂、塑料袋、宣传单等废弃物；
- (三) 在树木、地面、建筑物、构筑物或者其他公共设施上刻画、涂写、张贴；
- (四) 在河道、渠道保护范围内和城市道路等公共场所清洗车辆；
- (五) 法律、法规规定的其他影响市容环境卫生的行为。

第二十七条 县级以上人民政府应当建立生活垃圾分类投放、收集、运输和处置制度。

宾馆、饭店、餐馆和单位食堂等集中就餐单位应当建立餐厨垃圾收集处理工作台账，按照规

定单独收集、存放本单位产生的餐厨垃圾，由符合条件的餐厨垃圾收集、运输企业运至规定的处理场所进行处置。

第二十八条 河道、渠道管理部门应当按照各自职责，及时清除河道和渠道堤岸、水面垃圾杂物，保持干净整洁。

禁止在河道、渠道保护范围内排放污水、倾倒垃圾、丢弃杂物和种植蔬菜。

第二十九条 工程建设施工单位应当在施工工地规范设置硬质密闭围挡；硬化出入口通道，修建洗车平台，清洗驶离工地的车辆；采取密闭或者喷淋等方式装卸物料，防止扬尘污染。

拆迁、爆破等工程作业，应当采取洒水喷湿等措施防止产生扬尘。

第三十条 运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料，应当使用规定的专用运输车辆或者密闭运输，并保持车辆外形完好、整洁，不得泄漏、遗撒，污染路面。

第三十一条 文化娱乐场所的经营管理者应当采取有效措施，使其边界噪声不超过国家规定的环境噪声排放标准。

在商业经营活动中使用空调器、冷却塔等可能产生环境噪声污染的设备、设施的，其经营管理者应当采取措施，使其边界噪声不超过国家规定的环境噪声排放标准。

在城市街道、广场、公园等公共场所组织娱乐活动，应当遵守公安机关有关环境噪声管理的规定。

禁止在商业经营活动中使用发出高噪声的设备或者采用其他发出高噪声的方法招揽顾客。

第三十二条 在城市噪声敏感建筑物集中区域内，禁止夜间进行产生环境噪声污染的建筑施工作业，但抢修、抢险作业和生产工艺要求等特殊需要必须连续作业的除外。

第三十三条 高考、中考等重大社会活动期间，县级以上人民政府可以对噪声排放采取临时性管制措施。

第三十四条 鼓励饮食服务业经营者使用天然气、液化石油气、电等清洁能源。

排放油烟的饮食服务业经营者应当安装油烟净化设施并保持正常使用，或者采取其他油烟净化措施，使油烟达标排放。

任何单位和个人不得在县级人民政府禁止的区域内露天烧烤食品或者为露天烧烤食品提供场地。

第三十五条 县级以上人民政府应当建立养犬检疫、免疫和登记制度。

携带犬只外出的，应当为犬只束犬绳；饲养犬只的，不得影响公共环境卫生和他人生活。

禁止携带犬只进入学校、医院、博物馆、图书馆、体育馆、商场以及县级以上人民政府确定的其他公共场所，但盲人携带导盲犬或者肢体重残人携带辅助犬的除外。

前款规定的公共场所的管理者或者经营者应当劝阻携犬人携犬进入。

第三十六条 城市道路交通安全设施的设置，应当符合道路交通安全、畅通的要求和国家标

准。交通信号灯、交通标志、交通标线、护栏等安全设施应当及时维护更新。

第三十七条 机动车、非机动车应当在划定的区域内有序停放，不得占用或者堵塞人行道、绿道、消防和公交专用通道、公交和校车专用停车位。在道路上临时停车的，应当按照规定停放，不得妨碍其他车辆和行人通行。

第三十八条 公安机关交通管理部门根据道路和交通流量的具体情况，可以划定摩托车禁行、限行区域和时间，但是应当提前向社会公告。

禁止使用摩托车、残疾人专用机动车、电动自行车、电动三轮车从事载客营运。

第三十九条 城市新建、改建、扩建的建设项目，应当按照规划要求和建设标准配建停车场。

鼓励单位和个人建设停车场，鼓励有停车条件的单位向社会开放停车场地。

从事停车场经营的，应当自领取营业执照之日起十五日内向城市管理部门备案。

城市管理部门应当建立公共停车数字化信息平台，向社会公布停车信息。公共停车场经营管理者应当将停车信息纳入城市公共停车信息系统。

第四十条 城市管理各部门应当制定相应的城市管理突发事件应急预案，并组织开展应急知识的宣传普及活动和应急演练。

大型社会活动主办者，公共交通工具、公共场所和其他人员密集场所的管理者或者经营者，危险区域、危险源的管理者，应当按照有关规定制定具体的安全保障应急预案。

第四十一条 本条例第十九条、第二十三条规定的城市主要街道和重点区域，由县级以上人民政府确定并公布。

第三章 城市管理行政执法

第四十二条 市城市管理部门相对集中行使下列行政处罚权，并可以实施相应的行政强制措施：

(一) 市容环境卫生管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权，强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物和设施；

(二) 城市规划管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权；

(三) 市政管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权；

(四) 城市绿化管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权；

(五) 环境保护管理方面法律、法规、规章规定的对社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、饮食服务业油烟污染、在城区人口集中地区焚烧产生有毒有害烟尘和恶臭气体物质的行政处罚权；

(六) 工商行政管理方面法律、法规、规章规定的对无固定经营场所无照商贩的行政处罚权；

(七) 公安交通管理方面法律、法规、规章规定的对侵占城市道路行为的行政处罚权。

前款规定以外的或者县级城市管理部门，需要行使相对集中行政处罚权及实施相应行政强制措施的，依照法律规定执行。

城市管理相关部门不得因行政处罚权的相对集中行使，改变或者放弃应当依法履行的相关行政管理职责。

第四十三条 城市管理各部门应当根据违法行为的性质和危害后果，先行采取教育、劝诫、疏导等措施。违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。

第四十四条 城市管理各部门之间应当建立健全信息共享机制，互相通报行政许可、行政强制和行政处罚等有关行政管理信息。

城市管理部門调查取证时，需要城市管理相关部门认定违法行为，就专业、技术等问题作出解释或者提供专业意见的，应当出具协助通知书。相关部门应当自收到协助通知书之日起五个工作日内出具书面决定或者意见；情况复杂需要延期的，不得超过十五个工作日。

第四十五条 县级以上人民政府应当建立健全城市管理执法协作和执法联动机制。对于涉及多个部门管理职责的突出问题，由县级以上人民政府组织开展联合执法、联合专项整治。

第四十六条 规划部门应当对未取得建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证或者未按照建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证规定建设的行为进行核实认定。对认定为违法建设行为的，应当区分是否可以采取改正措施消除对规划实施影响的情形。

第四十七条 环境保护部门对环境噪声、油烟排放实施统一监督管理。环境监测机构对环境噪声、油烟排放进行监测，出具监测报告。

对违规超标排放的，企业、事业单位和其他生产经营者应当采取污染防治措施，并经环境保护部门验收合格后，方可投入生产或者使用。

第四章 监督与保障

第四十八条 县级以上人民政府及其法制机构、城市管理各部门应当采取行政执法监督检查、督办督查、评议考核、责任追究等方式，监督城市管理各部门及其工作人员依法履行职责。

第四十九条 城市管理各部门应当将部门职责范围、执法依据、执法程序、处罚标准、工作流程以及城市管理动态信息及时向社会公开，接受社会监督。

公民、法人或者其他组织对城市管理各部门及其工作人员的违法或者不当行为，可以采取信件、电子邮件、传真、电话等形式，向城市管理各部门工作人员所在单位、监察机关或者上级行政机关投诉、举报。

接到投诉、举报的单位应当按照规定核实处理，在规定时间内向投诉人、举报人反馈处理结果，并为投诉人、举报人保密。

第五十条 县级以上人民政府和同级审判机关、检察机关应当建立城市管理行政执法案件信息共享、案情通报、案件移送等制度。

公安机关应当落实专门力量，依法处理妨碍城市管理执法的行为。

第五十一条 县级以上人民政府应当建立和完善城市管理行政执法人员录用、考核、培训、

交流和回避等制度。

城市管理行政执法人员在执行公务时，应当按照规定着装、佩戴标志，主动出示执法证件，遵守执法程序，做到公正、公平、文明执法，不得损害公民、法人和其他组织的合法权益。

第五十二条 城市管理各部门根据城市管理工作需要，可以采取招用或者劳务派遣等形式配置城市管理协管人员。城市管理协管人员配合城市管理行政执法人员从事宣传教育、巡查、信息收集、违法行为劝阻等辅助性工作。

城市管理协管人员从事辅助性工作产生的法律后果，由配置城市管理协管人员的部门承担。

第五十三条 县级以上人民政府应当制定城市管理工作规范、考评标准和奖惩办法，建立城市管理专项奖励资金，对城市管理先进单位、先进个人实施奖励。

第五十四条 各级人民政府应当建立责任明确、分类负担、收支脱钩、财政保障的城市管理经费保障机制，将城市管理经费列入本级财政预算，并与城市发展速度和规模相适应。

第五十五条 县级以上人民政府及其有关部门应当建立和完善城市公共服务体系，整合公共资源，建设城市管理与公共服务平台，建立健全社区管理服务机构，创新和改进城市公共服务方式，完善城市服务功能，提高城市服务质量。

第五十六条 县级以上人民政府应当建立和完善数字化城市管理平台，实现城市管理公共数据资源互联互通和开放共享，提升城市管理和服务水平。

第五十七条 县级以上人民政府应当引导和支持社会力量参与城市管理，推进城市市政设施建设和维护、园林绿化养护、环境卫生保洁等公共服务的社会化和市场化。

第五章 法律责任

第五十八条 城市管理各部门及其工作人员违反本条例规定，有下列情形之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- (一) 继续行使已经相对集中到城市管理部门的行政处罚权的；
- (二) 不履行或者不正当履行法律、法规和本条例规定职责的；
- (三) 无法定依据或者违反法定程序改变已作出的行政处罚决定的；
- (四) 不具有行政执法资格或者不按照规定使用执法证件执法的；
- (五) 截留、私分或者变相私分查封、扣押、没收的非法财物、违法所得或者罚款的；
- (六) 包庇、纵容违法行为的；
- (七) 泄露国家秘密或者泄露商业秘密造成恶劣影响和严重后果的；
- (八) 利用职务上的便利，故意损毁行政相对人财物或者索要、收受行政相对人财物的；
- (九) 故意刁难、辱骂、殴打或者唆使他人殴打行政相对人的；
- (十) 违反法律、法规、规章规定的其他情形。

第五十九条 违反本条例第十四条第三款规定，设置道闸、路桩、地锁、隔离墩等设施的，

由城市管理部门责令限期拆除；逾期未拆除的，城市管理部门予以拆除，并处二千元以上一万元以下罚款。造成损失的，应当承担赔偿责任。

第六十条 违反本条例第十五条第二款规定，向城市排水管网的雨水口倾倒生活垃圾，尚不足以危及城市排水管网安全的，由城市管理部门责令改正，并可以处二百元以上一千元以下罚款。

第六十一条 违反本条例第十七条规定，由城市管理部门按照下列规定予以处罚：

（一）未经批准占用、毁损城市绿地或者改变城市绿化规划用地性质的，责令改正；拒不改正的，处以每平方米一百五十元以上四百元以下罚款。造成损失的，应当承担赔偿责任。

（二）在城市公园绿地内开设商业服务摊点，违反公园绿地管理规定的，或者在城市绿地内种植蔬菜、晾晒物品、堆放杂物的，责令改正，并可以处二百元以上一千元以下罚款。造成损失的，应当承担赔偿责任。

第六十二条 违反本条例第二十一条第二款规定，户外广告内容中公益宣传内容所占面积或者时间比例未达到百分之五的，由工商部门责令改正，并处一千元以下罚款；拒不改正的，责令其停止发布广告。

违反本条例第二十一条第三款规定，由城市管理部门按照下列规定予以处罚：

（一）未经批准设置大型户外广告的，责令限期拆除，并可以处一千元以上五千元以下罚款；逾期不拆除的，申请人民法院强制执行。

（二）设置移动式灯箱广告牌、悬挂影响城市容貌或者公共安全的横幅、条幅的，责令改正；拒不改正的，处一百元以上五百元以下罚款。

第六十三条 违反本条例第二十二条第一款规定，有占道、出店经营行为的，由城市管理部门责令改正，并可以处一百元以上五百元以下罚款；拒不改正的，可以扣押违法经营的工具和物品。

第六十四条 违反本条例第二十三条第一款规定，有下列行为之一的，由城市管理部门责令改正；拒不改正的，处一百元以上五百元以下罚款：

（一）在城市道路和步行街、商业集中区等重点街区组织商业游行、散发宣传品、兜售物品；

（二）在城市道路两侧临街门店前搭建不符合城市容貌标准的移动式遮阳篷、遮雨篷等设施；

（三）在城市道路和其他公共场所堆放杂物或者晾晒物品。

违反本条例第二十三条第一款第四项规定，在禁止区域设置废旧物品回收站点的，由商务部门责令停业，并处二万元以上十万元以下罚款。

第六十五条 违反本条例第二十四条第二款规定，农贸市场开办者不按照规定划行归市、不履行环境卫生责任以及市场内部出现占道经营、超出摊位和门店范围经营、车辆乱停乱放的，由农贸市场管理部门责令改正，并可以处二万元以下罚款。

第六十六条 违反本条例第二十五条规定，进行违法建设活动的，由城市管理部门或者乡、

民族乡、镇人民政府，按照《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十五条、第六十八条的规定进行处罚。

第六十七条 违反本条例第二十六条第一项至第三项规定，影响市容环境卫生的，由城市管理部门责令予以清理或者清除，并可以处警告或者一百元以上二百元以下罚款。

违反本条例第二十六条第四项规定清洗车辆的，由城市管理部门责令改正，并可以处五百元以上三千元以下罚款。

第六十八条 违反本条例第二十八条第二款规定，在河道、渠道保护范围内倾倒垃圾、丢弃杂物和种植蔬菜的，由河道、渠道管理部门责令改正，并对单位处五千元以上二万元以下罚款，对个人处二百元以上一千元以下罚款。

第六十九条 违反本条例第二十九条规定，工程建设施工单位有下列行为之一的，由住建部门责令改正，处二万元以上十万元以下罚款；拒不改正的，责令停工整治：

- (一) 未按规定设置硬质密闭围挡的；
- (二) 未硬化出入口通道、修建洗车平台、清洗驶离工地车辆的；
- (三) 未采取密闭或者喷淋等方式装卸物料，防止扬尘污染的；
- (四) 拆迁、爆破等工程作业，未采取洒水喷湿等措施防止产生扬尘的。

第七十条 违反本条例第三十条规定，运输散装、流体物料的车辆，未采取密闭或者其他措施防止物料遗撒的，由城市管理部门责令改正，处三千元以上一万元以下罚款；拒不改正的，可以扣押车辆至指定场所。

第七十一条 违反本条例第三十一条第一款、第二款规定，造成环境噪声污染的，由城市管理部门责令改正；拒不改正的，处五千元以上二万元以下罚款。

违反本条例第三十一条第三款、第四款规定，制造噪音干扰他人正常生活的，由公安机关给予警告；警告后不改正的，处二百元以上五百元以下罚款。

第七十二条 违反本条例第三十二条规定，造成建筑施工噪声污染的，由城市管理部门责令改正；拒不改正的，处二万元以上十万元以下罚款。

第七十三条 违反本条例第三十四条规定的，由城市管理部门按照以下规定予以处罚：

(一) 饮食服务业经营者未安装和未正常使用油烟净化设施，超标准排放油烟的，责令改正，并处五千元以上二万元以下罚款；拒不改正的，责令停业整治。

(二) 在县级人民政府禁止的区域内露天烧烤食品或者为露天烧烤食品提供场地的，责令改正；拒不改正的，没收烧烤工具和违法所得，并处五百元以上二千元以下罚款。

第七十四条 违反本条例第三十五条规定的，按照以下规定予以处罚：

(一) 携带犬只外出未束犬绳或者进入禁止区域的，由公安机关责令改正；拒不改正的，处五百元以上一千元以下罚款。

(二) 饲养犬只影响公共环境卫生的, 由城市管理部门责令改正; 拒不改正的, 处一百元以上二百元以下罚款。

第七十五条 违反本条例第三十七条规定停放机动车, 机动车驾驶人不在现场或者虽在现场但拒绝立即驶离, 妨碍车辆、行人通行的, 由公安机关交通管理部门处二百元罚款, 并可以将机动车拖离现场; 不妨碍交通的, 可以锁定机动车车轮。

第七十六条 违反本条例第三十八条第二款规定, 从事载客营运的, 由交通运输部门给予警告, 并处二百元以上一千元以下罚款。

第七十七条 违反本条例, 法律、行政法规对法律责任有规定的, 从其规定。

第六章 附则

第七十八条 市人民政府按照实际需要, 可以根据本条例规定对城市管理事项制定管理办法。

第七十九条 本条例自 2017 年 2 月 1 日起施行。

关于《荆门市城市管理条例(草案)》的 说 明

——2016 年 4 月 26 日在荆门市第八届人民代表大会
常务委员会第三十三次会议上

荆门市政府副秘书长、市城市管理局局长 刘振军

主任、各位副主任、秘书长, 各位委员:

我受市人民政府委托, 向市八届人大常委会第三十三次会议作《荆门市城市管理条例(草案)》(以下简称条例草案)的说明。

一、制定条例的必要性

城市管理水平影响着广大市民的生活质量, 关系到社会的和谐稳定, 直接体现了城市的文明程度。随着经济社会的发展, 城市管理范围越来越广, 内容越来越丰富, 人民群众对城市管理的要求也越来越高。2010 年 10 月, 经省政府批复, 我市正式开展相对集中行政处罚权工作。由于城市管理没有上位法, 一直是“借法执法”, 在执法过程中遇到诸多矛盾和问题, 如执法主体地位不明、执法依据不够、执法手段有限、部门之间职责不清, 违法建设、占道经营、交通拥堵、无序停车等城市管理“顽疾”屡禁不止。同时, 城市管理过程中出现的一些新现象、新情况, 还缺

乏相应的管理规范，原有的管理手段已不能适应实际工作的需要，如城市扬尘污染治理、餐厨垃圾收集处理等领域存在“执法管理空白”，急需出台相应的法规加以规范。

党的十八届四中全会提出“明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权”，十二届全国人大常委会第十次会议决定“在设区的城市开展立法工作”。2015年4月17日，市委书记别必雄在调研城市管理工作时提出要把城市管理立法作为赋予我市立法权后的第一项工作。7月31日，省十二届人大常委会第十六次会议决定，从2016年元月1日起，荆门等12个设区的市、州开始制定地方性法规，在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面依法行使地方立法权。12月30日，《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》对外公布。为建立科学高效的城管执法体制，全面提升城市综合管理水平，制定条例迫在眉睫，也十分必要。

二、起草条例草案的依据

起草条例草案的主要依据有：《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国环境噪声污染防治法》《中华人民共和国道路交通安全法》《城市市容和环境卫生管理条例》《城市道路管理条例》《城市绿化条例》《湖北省城市建设监察条例》《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》《湖北省城市绿化实施办法》等，并借鉴了武汉、长沙、南京、淮南、包头、鞍山等地的城市管理立法经验。

此外，起草条例草案过程中还贯彻了《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》（以下简称指导意见）、《湖北省人民政府关于荆门市开展相对集中处罚权工作的批复》（以下简称批复）、《中共荆门市委荆门市人民政府关于深化荆门中心城区城市管理体制机制改革全面提升城市综合管理水平的意见》精神。

三、起草条例草案的过程

2015年9月，市人大法制委，常委会城环工委、法工委，市政府法制办和市城管局成立立法工作专班，启动城市管理立法调研和起草工作。9月至10月，立法专班对我市城市管理现状进行了全面深入的调研，初步理清了城市管理中存在的问题，听取了城市管理工作人员和市民对城市管理的意见和建议，并赴外地进行了考察学习。在此基础上，市城管局起草完成了《荆门市城市管理条例》（代拟稿）。市政府法制办在初步审查修改后于2016年1月21日在荆门日报、荆门晚报、市政府网站上刊发条例征求意见稿全文，向社会公开征求意见。1月28日至29日，分别与住建、公安、交通运输、环保、规划、园林等部门就条例征求意见稿有关内容进行了沟通协商。3月9日，召开立法座谈会，征求东宝区、荆门高新区·掇刀区、漳河新区及法院、检察院、发改委、交通运输局、环保局、园林局等33个单位意见。3月22日，召开立法专家论证会，与会10名专家对条例征求意见稿提出了意见、建议，并就设定的行政强制和行政处罚条款进行论证。3月24日，再次征求区政府（管委会）和市直有关部门的意见，并将条例征求意见稿送市政府领导和市政府办公室党组成员审阅，先后十易其稿，2016年4月2日，经市八届人民政府第107次常务会

议审议通过，形成了提请本次市人大常委会审议的条例草案。

四、条例草案主要内容及相关问题的说明

条例草案共设6章65条，除总则和附则外，还包括城市管理事项、城市管理综合执法、监督与保障、法律责任等内容。

（一）关于适用范围和管理事项

条例草案规定适用的地域范围为本市中心城区主城区，具体为北到北三环、南到官堰湖南路、西到西三环、东到襄荆高速公路。县、市经市人民政府依法批准后可参照执行。

条例草案对专项规划编制、基础设施管护、空间秩序管理、城市环境治理、道路交通管理等5个方面24项城市管理事项作出了规定。对法律、法规已有明确规定的，条例草案不再重复规定；对法律、法规未作规范或者虽有规范，但措施不足、力度不够的部分管理内容，在立法权限范围内作出相关创设性规定，明确了法律责任，增强操作性，如结合荆门实际，规范了对城区河道、渠道的管理；对拟另行制定法规或政府规章的相关事项，条例草案预留了接口，如城市管线管护、餐厨垃圾管理。

（二）关于相对集中行政处罚权范围

2010年，省政府批复我市在市容环境卫生管理、城市规划管理、市政管理、城市绿化管理、环境保护管理、工商行政管理、公安交通管理等七个方面集中行使法律、法规、规章规定的部分行政处罚权。目前，城市管理部门实际行使了市容环境卫生、城市规划、环境保护、工商行政等四个方面相关的行政处罚权；园林绿化管理的行政处罚权仍由园林部门行使；市政管理方面道路占用的行政处罚权已交由城市管理部门行使，道路挖掘的行政处罚权仍由住建部门行使；公安交通管理中侵占城市道路行为的行政处罚权仍由公安部门行使。

指导意见进一步明确了综合执法的具体范围，较批复增加了住房城乡建设领域、水务管理、食品药品监管等方面的内容，对批复七个方面事项的具体内容也有了扩大。目前，我省还未出台具体的实施方案，因此，条例草案中未将扩大的综合执法范围写入，而是将批复确定的除侵占城市道路行政处罚权以外的其他六个方面的内容纳入相对集中处罚权的范围。鉴于公安部门对侵占城市道路行为有完善的执法措施和处罚系统，建议将该处罚权继续保留在公安部门。根据我市城管体制改革方案，这些行政处罚权将由市城管部门下放到区城管部门行使。同时，条例草案对未纳入的事项采取了技术处理，预留了接口，如第三十五条第二款规定：“上述范围以外与城市管理密切相关的事项，需要集中行使的行政处罚权及相应的行政强制权，由市人民政府依法确定。”

（三）关于行政强制措施

根据《中华人民共和国行政强制法》的相关规定，地方性法规可以设定查封场所、设施或者财物和扣押财物两类行政强制措施。条例草案对出店占道经营、散装货物运输车辆抛撒、车辆无序停放等三类城市管理“顽疾”设定了行政强制措施。对占道经营、出店经营行为拒不改正的，

可以扣押违法经营的工具和物品；对不按规定使用专用运输车辆运输或者未密闭运输，造成泄露、遗撒及污染路面，拒不改正的，可以扣押车辆至指定场所；对违法停放（含临时停放）机动车，机动车驾驶人不在现场或者虽在现场但拒绝立即驶离，不妨碍交通的，可以锁定机动车车轮，并处 100 元罚款。

（四）关于创设行政处罚

根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，地方性法规可以设定警告、罚款、没收违法所得、责令停产停业和暂扣或者吊销许可证、暂扣执照等五种行政处罚。条例草案对法律、法规没有规定行政处罚的管理事项，设置了警告、罚款和责令停业的行政处罚，如：不按规定开启和关闭景观照明设施的行政处罚；使用摩托车、残疾人专用机动车、电动自行车从事载客营运的行政处罚等。罚款数额为 20 元至 10 万元不等，标准主要根据违法行为性质、危害后果确定，并参考和借鉴了武汉、长沙等城市相关规定。对同一类行为的罚款数额标准幅度一般不超过 10 倍，对外处罚的自由裁量将另行规范。

以上说明和条例草案，请予审议。

荆门市人民代表大会城乡建设与环境保护委员会关于《荆门市城市管理条例（草案）》的 审议意见

（2016 年 4 月 18 日荆门市第八届人民代表大会
城乡建设与环境保护委员会第三次会议通过）

市人大常委会：

根据市人大常委会 2016 年工作要点和立法工作计划安排，城环委会同法制委、法工委在常委会分管领导带领下，积极稳妥地推进《荆门市城市管理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）的立法调研、论证、起草、征求意见、修改完善等工作。4 月 2 日，市政府常务会议讨论通过了《条例（草案）》，并提请市人大常委会审议。4 月 6 日和 18 日，城环委分别召开委员会会议，对《条例（草案）》进行了审议，现将审议意见报告如下。

城环委认为，我市市、区两级政府及相关部门根据城市发展的需要，不断探索提高城市管理执法和服务水平，积极做好城市管理工作，有效改善了城市秩序、促进了城市和谐、提升了城市品质。但随着我市城市规模的不断扩大，城市管理工作日趋复杂，任务越来越重，人民群众要求越

来越高，而我市又没有专门的城市管理法规对城市管理工作进行明确规范，存在职责权限不清、执法主体地位不明、执法依据不够、执法手段有限等问题，导致我市城市交通运行、人居环境、应急处置、公共秩序、市政管理等方面仍有一定差距，社会各界和广大人民群众反映较为强烈。

城环委认为，制定出台《荆门市城市管理条例》，解决城市管理面临的矛盾和问题，消除城市管理工作中的短板，进一步提高城市管理和公共服务水平，对于落实“四个全面”战略布局，提高政府治理能力，增进民生福祉，促进城市发展转型具有重要的支撑作用。

城环委认为，该《条例（草案）》经过立法工作专班深入立法调研、论证，认真组织起草，广泛征求意见，多次修改完善，已基本成熟，符合有关法律法规的规定和我市实际，内容基本可行，建议提请市八届人大常委会第三十三次会议审议。

城环委建议，一是市政府应当尽快出台与城市管理相关的配套办法。二是《条例（草案）》应当进一步明确城市管理行政主管部门与城市管理相关部门管理事项的责任主体，强化城市管理行政主管部门在“第四章监督与保障”中的责任。三是《条例（草案）》应当体现重管理与服务，轻处罚的原则，适度强化管理与服务的责任和手段，降低罚额和自由裁量权。四是《条例（草案）》对罚款后仍然不改正的违法行为，应当明确继续处理措施，消除违法行为。同时，对于条例的具体条款，提出如下修改意见：

一、第四条“城市管理应当遵循以人为本、依法治理、科学高效、公众参与的原则”，修改为“城市管理应当遵循以人为本、依法管理、科学高效、公众参与的原则”。

二、第三十五条第一款“强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物和设施”，修改为“依法强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物和设施”。

三、第四十一条“检察机关、审判机关应当及时受理、审理涉及城市管理执法的案件”，修改为“检察机关、审判机关应当依法受理、审理涉及城市管理执法的案件”。

四、第六十二条“城市管理相关部门、单位及其工作人员违反本条例规定，有下列情形之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任”，修改为“城市管理部门及其工作人员违反本条例规定，有下列情形之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任”。

五、第六十二条第七款“泄露国家秘密、商业秘密造成恶劣影响和严重后果的”，修改为“泄露国家秘密或泄露商业秘密造成恶劣影响和严重后果的”。

六、第六十三条第三款“‘违法建设’是指违反土地、规划、建设、房产、交通、水务、林业等法律、法规和规章的规定”，修改为“‘违法建设’是指违反土地、规划、建设、环保、房产、交通、水务、林业等法律、法规和规章的规定”。

以上意见，请予审议。

荆门市人民代表大会法制委员会 关于《荆门市城市管理条例（草案）》 审议结果的报告

——2016年8月25日在荆门市第八届人民代表大会
常务委员会第三十七次会议上

荆门市人大法制委员会主任委员 芦荆享

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

4月26日，市八届人大常委会第三十三次会议对《荆门市城市管理条例（草案）》（以下简称草案）进行第一次审议。常委会组成人员认为，为了规范城市管理活动，提升城市治理水平，改善城市人居环境，制定该条例十分必要。建议对草案作进一步修改后，提请下一次常委会会议审议。

会后，市人大常委会法工委认真研究常委会组成人员审议意见，对草案进行初步修改后，将草案发给在荆全国人大代表、省人大代表和市人大代表，市直单位，县（市、区）人大常委会，屈家岭管理区、漳河新区人大联络组，市人大常委会立法顾问和立法咨询专家，并在市人大信息网、荆门日报等媒介上全文公布，广泛征求意见。6月下旬，市人大常委会副主任吴永佩同志带领市人大法制委和市人大常委会法工委开展立法调研，听取各地人大常委会（联络组）、政府（管委会）及其有关部门、人大代表、基层干部以及行政管理相对人对草案的意见和建议；7月5日，召开市直部门座谈会，听取住建、公安、环保、交通运输等有关部门的意见和建议。随后，市人大常委会法工委根据常委会组成人员审议意见和各方面的意见，对草案进行了认真修改。8月3日，市人大法制委会同市人大城环委、市政府法制办、市城管局对草案重点问题进行了研究。8月11日，市人大法制委召开全体会议，对草案逐条进行统一审议，市人大常委会联系立法工作的副秘书长和市人大城环委、市政府法制办、市城管局有关负责人列席了会议。现将审议结果报告如下：

一、关于草案的修改思路。城市管理是一项社会性的系统工程，包括城市规划实施、市容环境卫生、园林绿化、环境保护、道路交通等一系列城市管理内容。从立法技术上考虑，城市管理的所有内容无法全部纳入一部地方性法规。市人大法制委认真研究，提出了修改工作的总体思路：

一是既要体现中央、省、市关于城市管理工作的最新政策，又要结合我市实际，凸显荆门特色，解决突出问题，增强针对性和可操作性。二是既要通过立法确认我市城市管理工作中形成的一系列行之有效的制度，还要针对城市管理新问题，创设新的制度规范，发挥立法的引领和推动作用。三是既要与国家现行法律、行政法规和省地方性法规相衔接，也要针对法律、法规没有规定或者规定不具体等问题，发挥地方立法拾遗补缺、先行先试的作用。

二、关于草案的制度设计。有的委员、立法顾问提出，城市管理原有制度和新增制度在立法中的安排和衔接体现不明显、逻辑性不强。据此，市人大常委会建议，一是在草案中确认我市城市管理行之有效的相关制度，提高制度的权威性，继续发挥原有制度的规范作用，如城市管理委员会制度、城市管理奖惩制度。二是对必须在立法中予以明确而在实践中存在缺陷的相关制度进行修改完善，以适应城市管理新要求，如城市道路维修制度、违法建设认定制度。三是针对城市管理制度空白，借鉴外地经验，结合荆门实际，创设新的制度，解决突出问题，如街面秩序管理制度、停车场规划和建设制度。

三、关于草案的适用范围。有的委员提出，要科学划定条例适用范围，要有前瞻性，与城市发展规划相匹配。有的立法咨询专家提出，条例适用范围狭窄，应当为各县市区适用条例创造条件，节约立法资源。各地都提出，应当将条例适用范围扩大到县市区。据此，市人大常委会建议，将草案第二条修改为“本市实行城市化管理区域内的城市管理活动，适用本条例。实行城市化管理的区域，城市人民政府应当向社会公布。”（草案修改稿第二条）

四、关于工作职责。有的委员、代表提出，要明确各级人民政府及其城市管理各部门的职责；市人大城环委提出，要合理划分城市管理部门与城市管理相关部门的职责；有的地方提出，草案应当明确各个城市管理事项的管理主体。据此，市人大常委会建议，一是按照权责一致的原则，科学划分市、县（市、区）、乡（镇、街道）三级政府城市管理职责，明确居民委员会、村民委员会在城市管理中的协助义务。二是赋予城市管理委员会协调和调度职责，负责组织、指导、协调、考核和监督城市管理工作。三是在城市管理事项中明确城市管理各部门的职责，并对不履行或者不正当履行法定义务的，予以责任追究。（草案修改稿总则第六条至第八条、第二章、第三章第四十一条、第五章第五十七条至七十七条）

五、关于公众参与和宣传教育。有的委员、立法顾问提出，要拓展公众参与渠道，加大市民和新闻媒体监督力度，曝光不文明行为，宣传表彰正面典型，营造舆论氛围。有的委员、代表提出，要加强城市管理法律法规宣传，举办市民学校，加强市民文明教育；有的地方提出，要创新城市管理方式，完善志愿者队伍管理。据此，市人大常委会建议，一是明确公众参与城市管理的途径和方式，规定各级政府及其城市管理各部门畅通公众参与渠道的义务。二是增加宣传教育内容，明确要求各级政府加大城市管理工作宣传力度，鼓励公众参与城市管理志愿服务，支持社区开办市民学校，增强公众文明意识。三是建立城市管理投诉、举报制度，鼓励公众投诉、举报城

市管理各部门及其工作人员的违法或者不当行为，推动城市管理工作。（草案修改稿第十一条、第十二条、第四十八条、第五十六条）

六、关于城市管理事项。有的委员提出，要加强“八乱”行为管理；有的委员、代表提出，草案应当增加“禁鞭”、“宠物管理”、“光污染管理”“生活垃圾分类管理”等内容。据此，市人大法制委建议，一是法律、法规对有关城市管理事项有明确规定的，草案不作重复规定。二是对城市管理中的突出问题，没有法律、法规规定的，草案设置相关条款予以规范。三是进一步细化城市管理规范和标准。草案第二章设置的27个城市管理事项，可以基本解决我市城市管理中存在的突出问题。（草案修改稿第十三条至第四十条）

七、关于草案预留接口。有的委员提出，草案的内容要全面，不能预留过多接口；有的委员提出，删除草案中预留接口；有的委员、代表提出，将分散在草案第十四条、第二十一条、第二十三条、第三十三条中关于预留接口的内容，在附则中进行统一规定。据此，市人大法制委建议，删除草案中预留接口，在附则中统一规定。（草案修改稿第十六条、第二十四条、第二十七条、第三十九条、第八十条）

八、关于法律责任。有的委员提出，要科学表述罚款金额；有的委员提出，处罚标准起点低，要提高处罚下限。有的委员提出，处罚标准应当在上位法规定的范围内按上限标准设置；有的委员提出，自由裁量权过大，要减少自由裁量权，规范处罚程序，避免权力滥用现象。据此，市人大法制委建议对法律责任作如下修改：一是对法律、行政法规有规定的，不再重复。二是在处罚幅度内提高罚款下限，加大惩处力度。三是适当调整罚款的上下限幅度，缩小自由裁量权。四是在法律责任条款中规定责令当事人改正和停止违法行为等纠正措施。五是法律责任条文中增加对具体违法行为的表述，便于社会各界把握。（草案修改稿第五章）

此外，有的委员提出，删除草案第九条第二款中“法律、法规另有规定的除外”。市人大法制委研究认为，设置第九条第二款的目的是便于城市管理部门制止违法行为。但是，行政强制法第四十三条作了例外规定，行政机关不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定。同时，伴随人权保障意识增强，其他法律法规对限制公权力、保护公民权益的内容会有新的规定。因此，草案使用“法律、法规另有规定的除外”的表述是准确的，可以保证条例的严谨性和稳定性。

关于本条例的施行时间，由于本条例涉及公民、法人和其他组织权利义务的内容，根据市立法条例第五十条规定，本条例从公布到施行的时间，应当不得少于六十日。因为我们无法确定市人大常委会批准本条例的时间，所以也无法确定本条例具体的公布时间和施行时间。基于上述考虑，市人大法制委研究认为，将本条例施行的时间表述为自公布之日起经过六十日施行，待市人大常委会批准本条例后，根据此条规定确定具体施行时间。

根据常委会组成人员的意见，市人大常委会法工委还对草案多处条款作了删减、合并和文字

修改，条款顺序作了调整。

市人大法制委按照上述审议意见提出了《荆门市城市管理条例（草案修改稿）》，建议提请本次常委会会议审议。

草案修改稿连同以上报告，请予审议。

荆门市人民代表大会法制委员会 关于《荆门市城市管理条例（草案修改稿）》 修改情况的说明

——2016年10月27日在荆门市第八届人民代表大会
常务委员会第三十八次会议上

荆门市人大法制委员会主任委员 芦荆亭

主任、各位副主任、秘书长，各位委员：

8月26日，市八届人大常委会第三十七次会议对《荆门市城市管理条例（草案修改稿）》（以下简称草案修改稿）进行了审议。常委会组成人员认为，草案修改稿认真吸收了常委会组成人员、城乡建设与环境资源保护委员会的审议意见和其他方面的意见，作了大量修改，内容更加充实完善，比较成熟；同时，也提出了一些修改意见，建议作适当修改后，提请常委会第三十八次会议表决。

会后，市人大常委会法工委根据常委会组成人员的审议意见和列席人员的修改建议，对草案修改稿进行了修改，形成了草案二审修改稿，再次征求立法顾问、立法咨询专家的意见，并重点征求城市管理相关部门的意见；同时，委托中南财经政法大学环境资源法研究所对草案二审修改稿进行了专家论证，委托我市三名语言文字专家对条例文本进行了文字把关。在此基础上，市人大常委会法工委根据各方面的意见，对草案二审修改稿作了修改完善，形成了草案建议表决稿，报送省人大常委会法规室征求意见。根据省人大常委会法规室的修改建议，市人大常委会法工委对草案建议表决稿作了修改完善。10月16日，市人大法制委召开全体会议，对草案建议表决稿进行了审议。10月25日，市委常委会审议了《荆门市城市管理条例（送审稿）》。10月27日上午，市人大常委会第三十八次会议分组审议了草案建议表决稿。根据市委常委会成员修改意见和市人大常委会组成人员审议意见，市人大常委会法工委对草案建议表决稿作了进一步修改完善，市人大

法制委召开全体会议进行了统一审议。现将有关修改情况说明如下：

一、有的委员提出，应当规范城市管理各部门及其工作人员行使权力，防止其滥施本条例授予的行政处罚权，建议将草案修改稿第七十七条城市管理各部门及其工作人员法律责任条款前置。有的委员提出，增加对犯罪行为的处罚措施，构成犯罪的应当追究刑事责任。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第七十七条调整为草案表决稿第五十八条，并增加“构成犯罪的，依法追究刑事责任”内容。

二、省人大常委会法规室提出，删除草案修改稿第六条第二款。市人大法制委认为，草案修改稿第六条第一款规定的市人民政府城市管理职责与第二款规定的县级人民政府城市管理职责存在重合。据此，市人大法制委建议，删除草案修改稿第六条第二款，将第一款中“市人民政府”改为“县级以上人民政府”。

三、省人大常委会法规室提出，应当厘清城市管理委员会与城市管理部門的关系。市人大法制委认为，城市管理委员会属于议事协调机构，非政府组成部门，常设办事机构设在城市管理局。据此，市人大法制委建议，增加一款作为草案表决稿第七条第二款：“城市管理委员会的常设办事机构设在城市管理部门，负责城市管理委员会的日常工作。”

四、有的委员提出，公共服务设施种类繁多，为避免列举不全，建议对草案修改稿第九条第一款中“管线、井具、变电箱、控制柜”等列举不完全的设施作概括性表述。有的委员和专家提出，草案修改稿第九条第二款的规定与行政强制法第四十三条的规定不一致，且表述容易使人产生“法律、法规允许为违法行为服务”的误解，建议作修改。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第九条第一款中“应当负责各自管线、井具、变电箱、控制柜等设施的维修、养护和使用安全”的表述修改为“应当保证各自设施完好、整洁和使用安全”；将第二款中“法律、法规另有规定的除外”的表述修改为“但是不得影响居民基本生活”。

五、省人大常委会法规室提出，草案修改稿第十二条中“鼓励公众参与城市管理志愿服务”属于公众参与内容，建议将其调整到第十一条中。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第十一条中“鼓励、引导公众有序参与城市管理”和第十二条中“鼓励公众参与城市管理志愿服务”删除，在草案修改稿第十一条中增加一款：“鼓励公众参与城市管理志愿服务，促进城市管理志愿服务事业的发展”，作为草案表决稿第十一条第二款。

六、有的专家提出，应当增加排水防涝、污水处理专项规划内容。有的委员提出，专项规划的批准、变更程序在城乡规划法中已经明确，建议条例不作重复规定。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第十三条修改为：“有关城市管理部门应当依据城市总体规划，结合实际需要组织编制综合交通、海绵城市、环境卫生、户外广告、景观照明、绿地系统、地下管线、排水防涝、污水处理、商业网点等专项规划。”

七、省人大常委会法规室提出，草案修改稿第十七条第二款中“改作停车场、停车位”的表

述对改变城市绿化规划用地性质的行为列举不全。市委常委会成员提出，增加禁止毁绿内容。有的委员提出，应当考虑城市公园绿地内开设商业服务摊点的合理性。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第十七条第二款中“将城市绿化规划用地改作停车场、停车位”修改为“改变城市绿化规划用地性质”，“占用城市绿地”修改为“占用、毁损城市绿地”，将第三款中“禁止在城市公园绿地内开设商业服务摊点”修改为“在城市公园绿地内开设商业服务摊点的，应当在公园绿地管理单位指定的地点从事经营活动，并遵守公园绿地管理的相关规定”；删除草案修改稿第五十九条第三项，将草案修改稿第五十九条改为草案表决稿第六十一条，修改为：“违反本条例第十七条规定，由城市管理部门按照下列规定予以处罚：（一）未经批准占用、毁损城市绿地或者改变城市绿化规划用地性质的，责令改正；拒不改正的，处以每平方米一百五十元以上四百元以下罚款。造成损失的，应当承担赔偿责任。（二）在城市公园绿地内开设商业服务摊点，违反公园绿地管理规定的，或者在城市绿地内种植蔬菜、晾晒物品、堆放杂物的，责令改正，并可以处二百元以上一千元以下罚款。造成损失的，应当承担赔偿责任。”

八、有的部门提出，草案修改稿第十八条第一款中“路名牌”表述不准确，“交通指示牌”与草案修改稿第三十六条中“交通标志”存在包含与被包含关系。有的专家提出，草案修改稿第六十条规定的损坏公共信息标志的法律责任条款内容违反道路交通安全法规定。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第十八条第一款中“路名牌”修改为“道路地名标志”，“交通指示牌”修改为“指路牌”；删除第二款中“禁止损坏公共信息标志”；删除草案修改稿第六十条。

九、有的市委常委会成员提出，增加户外广告中公益广告内容。有的委员提出，应当合理划分户外广告管理中城市管理部门与工商行政管理部门的职责。有的委员提出，应当考虑悬挂横幅、条幅的特殊情况。据此，市人大法制委建议，在草案修改稿第二十一条第一款中增加“工商部门负责户外广告内容的监督管理工作”内容；在第三款中“悬挂”之后增加“影响城市容貌或者公共安全的”内容；在草案修改稿第二十一条第二款中增加“户外广告内容中公益宣传内容所占面积或者时间比例，不得低于百分之五”内容；增加一款作为草案表决稿第六十二条第一款：“违反本条例第二十一条第二款规定，户外广告内容中公益宣传内容所占面积或者时间比例未达到百分之五的，由工商部门责令改正，并处一千元以下罚款；拒不改正的，责令其停止发布广告。”

将草案修改稿第六十二条修改为：“违反本条例第二十一条第三款规定，由城市管理部门按照下列规定予以处罚：（一）未经批准设置大型户外广告的，责令限期拆除，并可以处一千元以上五千元以下罚款；逾期不拆除的，申请人民法院强制执行。（二）设置移动式灯箱广告牌、悬挂影响城市容貌或者公共安全的横幅、条幅的，责令改正；拒不改正的，处一百元以上五百元以下罚款”，作为草案表决稿第六十二条第二款。

十、有的市委常委会成员提出，增加禁止在主要街道设置废旧物品回收网点内容。有的委员提出，草案修改稿第二十三条中禁止乞讨和禁止搭建遮阳篷、遮雨篷等内容不够人性化。据此，

市人大法制委建议，删除草案修改稿第二十三条第一款第一项中的“乞讨”内容；在第一款第二项中增加“不符合城市容貌标准”的内容，限制搭建移动式遮阳篷、遮雨篷等设施，删除“固定式或者”内容。增加一项作为草案表决稿第二十三条第一款第四项：“在城市主要街道和重点区域设置废旧物品回收站点。”将草案修改稿第二十三条第二款修改为：“对影响街面秩序的城市乞讨人员，城市管理、公安、民政等部门应当按照各自职责做好管理、救助工作。”将草案修改稿第六十四条第二项修改为：“在城市道路两侧临街门店前搭建不符合城市容貌标准的移动式遮阳篷、遮雨篷等设施。”增加一款作为草案表决稿第六十四条第二款：“违反本条例第二十三条第一款第四项规定，在禁止区域设置废旧物品回收站点的，由商务部门责令停业，并处二万元以上十万元以下罚款。”增加一条作为草案表决稿第四十一条：“本条例第十九条、第二十三条规定的城市主要街道和重点区域，由县级以上人民政府确定并公布。”删除草案修改稿第十九条第三款。

十一、有的市人大常委会成员提出，应当增加不按规划配建公共设施和改变停车场、菜场使用性质行为的处罚内容。有的委员提出，应当加大对违法建设的管理和处罚力度。据此，市人大法制委建议，增加一款作为草案表决稿第二十五条第一款：“建设项目应当取得建设工程规划许可证或者乡村建设规划许可证，并按照建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证的规定进行建设”，将相应的法律责任条款修改为：“违反本条例第二十五条规定，进行违法建设活动的，由城市管理部门或者乡、民族乡、镇人民政府，按照《中华人民共和国城乡规划法》第六十四条、第六十五条、第六十八条的规定进行处罚”，作为草案表决稿第六十六条。删除草案修改稿第二十五条第一款第五项，将草案修改稿第二十五条第一款第四项修改为：“改变菜市场、停车场、住房等建筑物的使用性质、主体结构、层数和面积”，作为草案表决稿第二十五条第二款第四项。

十二、有的委员提出，增加“禁止携犬进入人员密集的公共场所”、“携犬外出应当使用犬绳看管”等内容。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第三十五条由一款修改为四款，第一款为：“县级以上人民政府应当建立养犬检疫、免疫和登记制度”；第二款为：“携带犬只外出的，应当为犬只束犬绳；饲养犬只的，不得影响公共环境卫生和他人生活”；第三款为：“禁止携带犬只进入学校、医院、博物馆、图书馆、体育馆、商场以及县级以上人民政府确定的其他公共场所，但盲人携带导盲犬或者肢体重残人携带辅助犬的除外”；第四款为：“前款规定的公共场所的管理者或者经营者应当劝阻携犬人携犬进入”。将相应的法律责任条款修改为：“违反本条例第三十五条规定的，按照以下规定予以处罚：（一）携带犬只外出未束犬绳或者进入禁止区域的，由公安机关责令改正；拒不改正的，处五百元以上一千元以下罚款。（二）饲养犬只影响公共环境卫生的，由城市管理部门责令改正；拒不改正的，处一百元以上二百元以下罚款”，作为草案表决稿第七十四条。

十三、有的委员提出，应当增加公共停车场经营备案制度，便于城市管理部门采集停车场信息数据。据此，市人大法制委建议，增加一款作为草案表决稿第三十九条第三款：“从事停车场经

营的，应当自领取营业执照之日起十五日内向城市管理部门备案。”

十四、有的委员提出，应当考虑县级城市管理部门行使相对集中行政处罚权的需要以及相对集中行政处罚权范围的变更。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第四十一条第二款修改为：

“前款规定以外的或者县级城市管理部门，需要行使相对集中行政处罚权及实施相应行政强制措施，依照法律规定执行”，作为草案表决稿第四十二条第二款。

十五、有的委员提出，草案修改稿第四十二条规定内容要与行政处罚法规定相一致。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第四十二条修改为：“城市管理各部门应当根据违法行为的性质和危害后果，先行采取教育、劝诫、疏导等措施。违法行为轻微并及时纠正，没有造成危害后果的，不予行政处罚”，作为草案表决稿第四十三条。

十六、有的专家和委员提出，应当强化配置城市管理协管员的部门对城市管理协管员的管理责任。据此，市人大法制委建议，增加一款作为草案表决稿第五十二条第二款：“城市管理协管人员从事辅助性工作产生的法律后果，由配置城市管理协管人员的部门承担。”

十七、有的委员提出，城市景观照明集中控制系统投入使用后，景观照明设施开启和关闭实现了智能化控制，设置相应法律责任已无必要。据此，市人大法制委建议，删去草案修改稿第六十一条。

十八、有的委员提出，影响市容环境卫生的法律责任条款的内容要与《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》相衔接。市人大法制委认为，根据《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》第四十二条规定，清洗车辆的法律责任内容与本条例规定的其他影响市容环境卫生行为的法律责任内容不同，应当单设清洗车辆法律责任条款。据此，市人大法制委建议，在草案修改稿第六十七条第一款中“规定”之前增加“第一项至第三项”内容，将“五百元”改为“二百元”。增加一款作为草案表决稿第六十七条第二款：“违反本条例第二十六条第四项规定清洗车辆的，由城市管理部门责令改正，并可以处五百元以上三千元以下罚款。”

十九、有的委员提出，应当加大对渠道、河道内倾倒垃圾、丢弃杂物或者种植蔬菜等行为的处罚力度。省人大常委会法规室提出，加重对违反城市扬尘治理和散装物料管理行为的处罚。市人大法制委认为，对于城市管理中存在的突出问题，应当采取严管重罚措施。据此，市人大法制委建议，将草案修改稿第六十八条修改为：“违反本条例第二十八条第二款规定，在河道、渠道保护范围内倾倒垃圾、丢弃杂物和种植蔬菜的，由河道、渠道管理部门责令改正，并对单位处五千元以上二万元以下罚款，对个人处二百元以上一千元以下罚款”；将草案修改稿第六十九条中“一万元”修改为“二万元”，“五万元”修改为“十万元”；将草案修改稿第七十条中“二千元”修改为“三千元”。

二十、省人大常委会法规室提出，有的行政处罚设置与行政处罚法规定的“一事不再处罚”原则相冲突，建议作修改。据此，市人大法制委建议，删除草案修改稿第七十一条第一款中“并

可以处一千元以上五千元以下罚款”内容；删除草案修改稿第七十二条中“并可以处一万元以上三万元以下罚款”内容。

二十一、省人大常委会法规室提出，草案修改稿第七十九条规定的救济途径不属于法律责任，建议删除。据此，市人大法制委建议，删除草案修改稿第七十九条。

此外，根据常委会组成人员和有关方面的意见，对草案修改稿的其他条款进行补充完善、删减合并和文字修改，条款顺序作适当调整，条文数由 81 条精简到 79 条。

市人大法制委已按照上述修改建议提出《荆门市城市管理条例（草案表决稿）》，建议提请本次常委会会议表决。

特此说明。