关于《深圳经济特区市容和环境卫生管理

条例（修订草案）》的说明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为贯彻落实习近平总书记关于城市治理体系和治理能力现代化的重要论述精神，提高城市运行管理的精细化、智慧化、法治化水平，加强深圳经济特区市容和环境卫生管理，建设整洁、优美、文明的现代化城市，市政府组织起草了《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例（修订草案）》（以下简称《条例（修订草案）》）。受市政府委托，现将有关情况说明如下：

一、修订的必要性

《深圳经济特区市容和环境卫生管理条例》（以下称《原条例》）于1999年颁布实施，先后经过2003年修订，2004年、2010年、2011年、2018年、2019年五次修正，五次修正仅修改了个别条款。《原条例》自实施以来在优化我市市容环卫方面发挥了重要作用，但随着经济社会的发展，《原条例》已经不能适应新形势新发展的需要，修订必要性具体如下：

（一）贯彻落实习近平法治思想，进一步落实中央关于城市管理精细化的要求

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。要注重在科学化、精细化、智能化上下工夫，发挥深圳信息产业发展优势，推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，让城市运转更聪明、更智慧。”为加快推动城市治理体系和治理能力现代化，努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子，《条例（修订草案）》在城市精细化管理方面增加了相关规定。

（二）进一步体现《行政处罚法》教育与处罚相结合，发挥预防功能，重在教育的理念

《条例（修订草案）》对《原条例》中规定的一些禁止性行为，本着人性化的原则作出相应修改，缓解现实存在的需求与城市管理之间的矛盾，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的理念。

（三）因机构改革职能调整，需要修改相关规定

近年来，我市进行了多次机构改革，对相关部门的职责进行调整，因此需要根据机构改革职责调整的情况修改《原条例》的有关规定。同时，需要结合住房建设、交通、交警、水务等部门领域内相关法律法规规章的规定，厘清各部门的职责边界，明确执法主体，避免执法中产生主体不明、互相推诿的现象。

（四）与国家相关法律及特区相关法规、规章相衔接

《原条例》与近年来陆续出台的《固体废物污染环境防治法》《深圳经济特区绿化条例》《深圳经济特区海域污染防治条例》《深圳市养犬管理条例》等法律法规规章在管理制度、法律责任等方面存在冲突或者规定不一致的情况，需要作出相应修改，确保与其他法律法规规章有效衔接。

（五）将近年执法实践上升为立法规定

市城管和综合执法局等部门在市容和环境卫生执法实践中，积累了一些有益的管理经验及工作制度，有必要将其上升为立法规定。例如，为了避免强光、噪声扰民，增加第三十五条规定控制光源亮度、声音分贝和使用时间。为了加强对特定行业、区域环境卫生的监管，增加第四十七条、四十八条、四十九条、五十条规定。为了推行机械化清扫保洁制度，增加第五十四条规定。此外，针对环境卫生处理设施的新情况，增加第六十六条、六十九条、七十条、七十一条规定。

二、修订的主要内容

（一）关于联席会议制度

市容和环境卫生工作涉及很多部门，2016年，市政府发文建立了市城市管理工作联席会议制度。为进一步加强联席会议制度的执行，加强城市管理工作的统筹协调，《条例（修订草案）》拟将城市管理工作联席会议制度法定化，同时规定各区政府参照建立区级联席会议制度。

（二）关于环保志愿者

为了贯彻落实习近平法治思想，为深圳建设社会主义先行示范区打造文明经典，考虑到市容和环卫管理工作是一项需要全社会参与的工作，《条例（修订草案）》鼓励环保志愿者有效参与市容和环境卫生治理，推动社会合力发展市容和环境卫生事业。

（三）关于主体责任制度

《条例（修订草案）》改变了《原条例》中的辖区责任制度，规定了市容环境卫生主体责任制度，强调分场所划分、确定责任主体。在原有基础上进一步细分，增加了普通公路、免费通行的高速公路、收费的高速公路、铁路、城市轨道交通、海域等区域的市容和环境卫生责任主体，明确了住宅区、水库、水质净化厂、施工工地、已纳入政府储备的国有未出让土地、已移交各区（新区、合作区）管理的土地、已移交建设单位未移交管理单位的土地、城市照明等区域或设施的市容和环境卫生责任主体。通过探索市容和环境卫生治理主体多元化、手段多样化，明确并强化主体责任单位的权利和义务，实现市容和环境卫生治理主体多元化。同时也体现了人民城市人民建，人民城市为人民，实现发展为了人民、发展依靠人民、共建共治共享的发展理念，只有人人参与、人人支持市容和环境卫生事业，才能实现垃圾不落地、深圳更美丽。此外，对于各相关主体之间可能会对相关职责划分存在意见分歧的情况，《条例（修订草案）》规定应当协商解决，协商不成的，由主管部门确定。

（四）关于户外广告设施设置

《条例（修订草案）》对户外广告设施设置予以规范，户外广告设施是指利用特定载体发布的具有户外可视性且面向公共空间的商业性或者公益性广告的设施。《条例（修订草案）》对大型户外广告设施、一楼门楣招牌以及其他户外广告设施进行了分类管理，根据不同类型的户外广告设施，分别实施许可、备案等制度。此外，随着有关应急管理、公共卫生事件、事故灾害等应急管理制度的发展，《条例（修订草案）》规定当发生特别重大、重大等级的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件时，电子信息显示屏的管理单位应当发布应急和预警信息，但该信息不计入公益性广告发布时长。

（五）关于环境卫生管理

《条例（修订草案）》在原有基础上，根据主管部门近年来在环境卫生执法领域的实践，新增了较多内容。具体如下：

**1.增加对特定行业、区域环境卫生的监管**

根据执法实际需要，规定从事车辆清洗、修理以及水产品经营、农副产品批发交易场所等易对环境卫生产生影响的经营活动单位，应当采取措施防止污水外流和垃圾向外散落，保持经营场所及周围环境卫生整洁。主要考虑到在实际执法过程中，从事上述行业及农副产品经营等场所极易对环境卫生产生影响，但对这些场所的监管缺乏有力的手段，因此《条例（修订草案）》填补这方面空白，规定了相关场所、单位违反规定，由主管部门予以相应处罚。

《条例（修订草案）》规定庆典、文化、体育等活动的举办方应负有及时清除的义务，对未履行上述义务的进行处罚，并新增了河道、水库、海域、港口等海上区域环卫管理制度。上述规定均是落实精细化管理的体现。

**2.关于生活垃圾清扫、收运处理**

为了提高城市道路清扫保洁的效率和质量，《条例（修订草案）》规定了城市道路机械清扫保洁制度，即主管部门公布的应当采用机械化方式清扫保洁的道路，清扫保洁单位应当采用机械化清扫保洁方式。

关于环卫作业信息化管理制度，随着我市数字政府、智慧城管的建设推进，在环卫管理领域也应当逐步加强信息化管理手段，优化全过程监管，提高监管效率和质量。《条例（修订草案）》规定生活垃圾运输车辆应当配备行驶记录仪和电子信息标签等监控设备。同时，为了落实安全防护制度，加强环卫作业安全监管，应当配备专门安全员、进行安全生产培训。

**3.关于环境卫生设施设置**

为了加强环卫设施管理，《条例（修订草案）》在原有规定的“卫生设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用”的三同时制度的基础上，规定需移交政府的环境卫生设施，其设计方案的审查及竣工验收应当取得主管部门的意见，建设单位应当将审批通过的环境卫生设施设计方案及竣工验收资料报送主管部门。垃圾处理厂（场）的设计方案及竣工验收应当取得市主管部门的意见，建设单位应当将审批通过的设计方案及竣工验收资料报送市主管部门。

为加强环卫设施管理，《条例（修订草案）》规定环卫作业单位应当保持垃圾收集容器外观整洁，主管部门应按照国家和省有关技术标准和要求设置生活垃圾收集点，为加强垃圾转运站运营管理单位做好日常管理工作，规定必须配备专人管理，确保无积水和臭气，并规定了相应的法律责任。

（六）关于公共场所的界定

《原条例》中对城管部门有关市容、环境卫生管理职责行使的空间范围一般限定于“公共场所”，但现行法律法规中并无“公共场所”的明确定义，一般是以列举的方式加以规定。在执法实践中，比较突出的如经常有市民投诉开放式小区内存在占用道路摆卖等行为，对于这类行为是否属于城管职责管理范围内，执法人员的认识不尽一致，有观点认为不属于城管部门的管理范围；有观点认为开放式小区内的场所经常用于公众从事社会活动，符合公共场所的属性，应该进行管理。

“公共场所”是界定城管执法边界的重要概念，执法实践迫切需要在立法中对“公共场所”予以明确。因此，《条例（修订草案）》附则中采用描述性和排除性方式对“公共场所”进行了界定，即规定本条例所称的公共场所包括机场、车站、港口、码头、影剧院、体育场（馆）、公园、广场等供公众从事社会活动的各类室外场所。同时采用排除性的反向描述，规定“建筑物内部空间、围合封闭管理的住宅区以及其他围合封闭管理用地内的空间部分，不属于本条例规定的公共场所”。

“围合封闭管理”中“围合”是从物理属性上描述用实体围墙、绿篱、花坛等围合成与公共空间相隔离的区域；“封闭”是从社会属性上界定管理的程度，外人不得自由进入围合的区域，需经区域管理人同意才能进入。

通过上述对“公共场所”的界定，可以明确城管部门有关市容和环境卫生管理的职责边界，为基层执法人员开展工作提供了法律上的支持。

（七）关于优化治理模式

《条例（修订草案）》探索治理乱摆卖的方式，改变《原条例》“禁止擅自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”的规定，规定街道办事处可以划定摊贩经营场所，可以有效缓解经营者的生存需求与城市管理之间的矛盾。

为了体现执法的弹性和温度，《条例（修订草案）》对部分行政处罚预留了缓冲空间。比如《条例（修订草案）》在原有规定的“超出门、窗外墙摆卖、经营的”，处以罚款，情节严重并处没收违法物品和工具的基础上进行修改，规定初次违法的，由主管部门责令改正；拒不改正或者第二次以上违法的，处以罚款；情节严重的才并处没收违法摆卖、经营的物品和实施违法摆卖、经营行为的工具。又如在道路、护栏、电杆等场所晾晒衣服、物品的，《原条例》规定处二百元罚款，并可以没收衣服和物品，《条例（修订草案）》规定先是责令改正，拒不改正的，处二百元罚款，不再没收衣服和物品。

《条例（修订草案）》和以上说明，请予审议。