《苏州市城市市容和环境卫生管理条例》

（修订草案）起草说明

《苏州市城市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）》）是苏州市人大常委会2023年立法计划正式项目，由市城管局负责起草。现将有关情况说明如下：

一、修订必要性

中央对城市管理提出的坚持人民城市人民建、人民城市为人民,打造宜居、韧性、智慧城市的新要求，苏州市十四五规划提出建设更高水平人文之城，使得于2006年制定施行的《苏州市城市市容和环境卫生管理条例》（以下简称《条例》）已不能与时代相适应。同时，随着社会经济发展，在市容和环境卫生管理实践中出现的新情况、新问题，以及相关上位法和部门法已颁布或修订，《条例》已不能适应目前实践所需，矛盾日益突出，亟须修订。

（一）习近平总书记对城市管理提出新要求

总书记指出：“城市管理应该像绣花一样精细，坚守理想信念，踏实做好每一件细微事务。”党的二十大报告关于“增进民生福祉，提高人民生活品质”的战略部署为加强城市精细化管理、系统提升人民群众城市生活幸福指数指明了前进方向。同时，随着经济社会的发展，苏州国民经济和社会发展“十四五”规划的总体要求，打造向世界展示社会主义现代化“最美窗口”的发展定位，以及建设“创新之城、开放之城、人文之城、生态之城、宜居之城、善治之城”的目标，都对城市市容和环境卫生管理工作提出了更新更高的要求。现行《条例》内容和体系已难以满足现实管理需求，需要以技术创新和新的理念加以完善提升，增强社会活力。

（二）《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国行政处罚法》等新法律的颁布或修订对《条例》产生影响

《中华人民共和国民法典》于2021年1月1日正式实施，涉及业主的建筑物区分所有权、相邻关系、侵权责任、环境污染和生态破坏责任、建筑物和物件损害责任、道路公共设施损害责任等条款对《条例》具体内容产生了重大影响；新修订的《中华人民共和国行政处罚法》于2021年7月15日实施，总结了近年来综合行政执法体制改革的经验，从法律上明确了城市管理为建立综合行政执法制度的主要领域之一。同时，明确了行政处罚中的协助机制，适当延长了特定领域行政处罚的时效期，提升了简易程序适用的金额标准，明确了行政处罚的办案期限，延长了行政处罚听证期限等，上述新的变化都对行政管理和执法产生了深刻的影响。

（三）相关地方性法规的修订对城市市容和环境卫生管理提出了新的要求

自《条例》于2006年施行后，《江苏省广告条例》自2019年1月9日修订，《江苏省城乡规划条例》于2019年3月29日修订，《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》于2023年1月12日修订。因此，从立法的原则和技术性的角度来看，《条例》需要及时修订，与上位法保持一致。现行《条例》作为苏州市城市管理行政主管部门依法履行职责的重要依据，已不能很好地适应当前城市市容和环境卫生管理的需要。

（四）苏州“江南文化”核心地位，以及建设世界遗产典范城市的目标对城市市容和环境卫生管理明确了更高定位

城市是活着的文化遗产。一方面，为加强苏州历史文化名城保护，完善历史文化名城价值体系，科学保护与合理利用历史文化资源，需要对苏州各区域进行分级管理，突出对古城和全域景区的高标准规范，形成非物质文化遗产和优秀传统文化的苏州名城保护内容体系。另一方面，为了全面保护古城风貌，改善人居环境，指导城市保护和更新协调发展，也亟须在《条例》中，对苏州古城区保护进行规范，完善历史文化街区和历史地段、文物保护单位和历史建筑、非物质文化遗产和优秀传统文化的苏州名城保护内容体系。这也就意味着，对于历史名城，如果孤立地谈保护，或者不切实际地要求城市一律保持原状，事实上往往行不通。任何旧城总需要不断进行改造和更新，以适应生产和生活发展的需要，历史文化名城也莫能例外，必须把保护历史文化名城与改善人民生活、提高空间环境质量和城市现代化的逐步实现结合起来，才使得历史名城有意义，并继续具有生命力。良好的城市市容和环境卫生管理能够使城市容貌得到明显改善，更能够彰显历史名城的底蕴。

二、修订可行性

（一）苏州城市市容和环境卫生管理在日常工作中已凝练出具备特色的管理经验

近年来，从中央到省、市都高度重视城市管理工作。2015年召开的中央城市工作会议，提出在“建设”与“管理”两端着力，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力。2017年召开的江苏省全省城市治理与服务工作现场推进会，提出要夯实城市治理与服务工作基础，切实提高城市治理与服务工作能力和水平，共建共享更加美好的城市生活。近年来，苏州市也先后召开了全市城市管理工作大会，并组织了“四大整治四大提升行动”、“五项治理行动”、“百日行动”等城市管理等重大活动。以上多年来苏州城市市容和环境卫生管理的创新实践和探索对于《条例》的修订具有现实的支撑意义。适时对《条例》进行修订，必将为进一步健全全市市容环卫长效管理机制，巩固文明城市创建成果，不断提升市容环卫管理水平提供了保证。

（二）《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》和其他地区的地方性法规的修订，也可为本次条例修订提供成熟经验和参考。

2023年1月12日，江苏省十三届人大常委会第三十四次会议修订《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》（以下简称《省条例》）。《省条例》是我省城市管理领域运用最广泛、使用频次最高的地方性法规，为加强城市市容环卫管理，提高城市管理水平提供了重要的法治支撑，发挥了重要作用。作为《条例》最直接的上位法依据，《省条例》无论是章节设置还是主要内容，都有较大变化和很多创新，提供了成熟丰富的修订经验。

立法工作领导小组通过调研上海和杭州现行城市管理的模式和方法，对比和总结了上海和杭州的先进经验。先进城市的经验对于苏州市城市市容和环境卫生的管理具有重要的借鉴意义，可以通过立法的形式加以固化和借鉴。

三、《条例（修订草案）》形成过程

《条例》被确定为苏州市人大常委会2023年立法计划项目后，市城管局迅速启动相关工作。2023年1月9日，成立立法工作领导小组，由主要领导担任组长，各有关处室、基层单位主要负责人担任成员。领导小组下设起草小组，具体负责《条例》起草。为推进立法进程，起草小组采取一周一会模式，集中讨论完善文本，目前已会改5次。1月19日，已向市各有关部门、各板块城市管理部门征集有关立法意见和建议，截止目前共收到30余条。下一步，起草小组将进一步贯彻全过程人民民主的理念，赴基层开展深入的立法调研。现对《条例（修订草案）》的形成作如下说明：

（一）扎实的调研论证工作

在本次修订前，市城管局已经开展有关工作，整理相关法律法规、政策文件、研究成果，形成三十七万余字资料汇编；开展立法修订活动，召开多次部门会议；赴上海、杭州等地进行立法调研。围绕重难点问题，与当地城市管理行政主管部门、司法行政部门进行充分的交流，取长补短，从而为本次修订工作奠定了坚实的基础，更加明确了《条例》修订的目的、修订方向和思路。

（二）充分征求各方意见

通过市城管局网站公开征求公众意见，同时书面征求政府相关部门意见，广泛发放调查问卷1200余份，并回收988份。经确认和对相关意见的梳理，市民群众对于市容环卫责任制度、户外广告设置、景观照明等意见最为集中，此外涉及机动车停放、沿街经营等问题也受到较多关注。

（三）持续推进修订工作

针对城市市容和环境卫生重点难点问题、社会关注的焦点问题，进行反复研究和梳理。对收到的建议，进行系统梳理、逐条研究、多方论证。通过对草案多轮会改，最大程度采纳了各方提出的合理化意见建议，形成了《条例（修订草案）》。

四、立法依据和参考资料

（一）修订依据

《条例（修订草案）》主要修订依据包括《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国广告法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《城市市容和环境卫生管理条例》《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》《江苏省广告条例》《苏州市生活垃圾分类管理条例》《苏州市城市绿化条例》《苏州市历史文化名称保护条例》等法律法规。

（二）参考资料

《条例（修订草案）》参阅了其他城市最新立法文本，结合苏州实际情况和现实需要，进一步体现苏州市立法能力，使《条例（修订草案）》更加具有系统性、针对性，彰显苏州特色。

五、《条例（修订草案）》主要内容和特点

（一）《条例（修订草案）》主要内容

《条例（修订草案）》共七章七十七条。第一章总则，包括制定目的、适用范围、政府和部门职责、表彰和奖励等。第二章市容环卫责任，市容环卫责任制度概念及范围划分以及责任人确定等。第三章城市市容管理，包括道路容貌管理、临街建（构）筑物容貌管理、户外广告设施、店招标牌、景观灯光管理等。第四章城市环境卫生管理，涉及环境卫生作业、环境卫生设施建设、公共场所环境卫生、生活垃圾、建筑垃圾等管理措施。第五章监督管理，运用现代信息技术，实现对市容环卫管理工作的统筹管理，建立健全市容环卫公众参与机制及建立健全行政执法要求。第六章法律责任，明确违法相关规定法律责任。第七章附则，规定市、县级市（区）人民政府应当健全和完善城市市容和环境卫生相关标准，及《条例》施行日期。

（二）《条例（修订草案）》的主要特点

**1.强化政府主导，明确部门责任。**做好顶层设计，明确市容环境卫生管理原则（第三条）；确定政府部门分级管理机制，理顺协调机制（第四、五条）；同时完善市容环卫管理日常评价制度和考核制度（第六条）。

**2.与城市化发展进程相适应。**为适应我市新型城镇化、城乡一体化发展进程，促进我市县城、建制镇和集镇的协同发展，《条例（修订草案）》的适用范围包括市和县城的建成区，以及市、县级市（区）人民政府决定实施市容环卫管理的建制镇和集镇的建成区。具体范围由市、县级市（区）人民政府根据人民群众生产生活需要和城镇化进程确定，并向社会公布（第二条）。

**3.精准定位市容环卫责任的内涵。**建立政府和社会分工负责、齐抓共管的责任制度，细化市容环卫责任的规定。《条例（修订草案）》进一步细化和优化了市容环卫责任的相关规定，厘清市容环卫责任区的概念，明确市容环卫责任区是指有关单位和个人所有、管理或者使用的建（构）筑物或者其他设施、场所的土地使用权范围以及管理范围。对市容环卫责任人的确定，则是通过分项的方式进行规定，确保各类场所、设施均能明确所有人、管理人或者使用人作为市容环卫责任人（第二章）。

**4.注重规范管理与服务保障。**为适应新形势新需求，提出要塑造城市特色风貌，优化公共空间品质，保持城市整洁、有序、安全、美观，条例针对建筑物容貌、隔离围墙绿篱、道路桥梁、架空管线、雕塑街景、井盖设施、车辆停放、户外广告设施、景观照明等提出明确的管理维护要求（第三章）。

**5.店招标牌备案制管理的现实需要。**为了加强对苏州历史文化名城保护，维护公共安全，确保店招标牌的安全文明设置，《条例（修订草案）》明确店招标牌实施备案制管理（第二十七条）。

**6.回应群众关心的热点问题。**对绿地共享、停车泊位、公厕开放、摊点疏导点、农产品自销等群众普遍关注的热点问题，均设定条款予以规范。《条例（修订草案）》鼓励单位通过围墙拆除、打开以及形态调整等方式，将其附属绿地及相关空间开放共享。鼓励相关单位内部停车泊位及厕所向社会免费开放（第十五条）。按照不影响市容环卫、安全、道路通行和方便居民生活的原则，设置合理数量的餐饮、集市以及修车、缝补、配锁等摊点疏导点，划定经营区域，明确经营时间、经营范围，根据需要和有关规定配套设置供水、供电和污水、垃圾收集等必要设施，确定管理责任人。结合本辖区农产品地理标志产品、季节性瓜果等实际情况，在农村主要产地或城市公共区域内设置合理数量的自产自销瓜果疏导点或临时专业市场。（第二十一条）。

**7.综合施策推进环境卫生管理。**《条例（修订草案）》要求按照环境卫生相关专项规划合理布局、统筹建设公共环境卫生设施。（第四章）针对饲养宠物问题，规定饲养宠物、信鸽，投喂犬、猫等动物不得影响周围环境卫生；对宠物在公共场地产生的粪便等垃圾应当即时清除（第四十八条）。

**8.规范文明执法，促进社会共治。**《条例（修订草案）》要求进一步明确城市管理行政执法岗位职责、事项清单、执法流程、行为规范，严格执行行政执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度，依法及时查处违法行为（第五十四条）。并增加公众监督与社会信用管理手段，强化韧性适应理念，以基层社会治理为支撑，全面提高科学化、精细化、智能化水平，构建共建共治共享的社会治理共同体，激发全社会活力，打造具有国际影响力的城市治理标杆。