关于《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》

修订的起草说明

为进一步加强我市城市户外广告和招牌设置管理，创造整洁、优美的市容环境，揭阳市人民政府将《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》修订作为2020年度政府规章制定计划。负责重新修订单位揭阳市城市管理和综合执法局在收集相关资料、开展调研的基础上，结合我市城市户外广告和招牌设置管理的实际情况，形成了《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》，现将有关情况说明如下：

## 一、立法的必要性

随着我市城镇化进程的加快，全市户外广告和招牌设置数量持续上升、形式日趋多样。但从总体上，我市户外广告设置缺乏整体的控制和区域协调，其中：依附于建筑设置的广告过于密集，且规格形式不统一、整体较为杂乱，缺少协调和特色；道路上独立或者依附市政设施设置的户外广告布局零乱，有疏有密，有些内容、色彩、尺度不协调统一，一定程度上弱化了广告的宣传效果。而户外广告和招牌是体现城市形象和城市文明程度的重要载体。因此，我市迫切需要制定一部符合本市户外广告和招牌设置管理实际的市政府规章，为完善我市户外广告和招牌设置管理，服务创建文明城市工作提供有力的制度保障。

2019年，我市颁布了《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》（揭阳市人民政府令第71号），对加强户外广告设置管理工作发挥了重要作用：一是解决管理制度缺失的问题，为我市城市户外广告管理提供了制度保障；二是解决不同部门之间职能交叉，责任划分不清的问题。三是解决监管手段薄弱，监管措施不到位的问题。但该办法所依据的上位法《广东省户外广告管理规定》于2019年12月废止。

为适应城市建设快速发展的实际需要，规范我市户外广告和招牌管理工作，解决户外广告和招牌管理上出现的新情况、新问题，维护人民群众合法权益，通过政府规章的形式，在原规范性文件的基础上作出适用我市户外广告和招牌管理现状、操作性强的修订是十分必要的。

## 二、《办法》的形成过程

《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》修订于2020年成为我市政府规章立法项目。草拟单位揭阳市城市管理和综合执法局对此高度重视，多次调研并制定草拟计划，并委托广东省城乡规划设计研究院有限责任公司进行初稿拟定，市城市管理和综合执法局于2020年6月前往揭阳市内开展调研工作，广泛听取各方面意见。《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》（初稿）于2020年6月28日初成，在总结调研意见、专家建议以及先进城市管理经验的基础上，先后进行了六次系统修改，最终于2020年8月27日形成征求意见的《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》（征求意见稿）。2020年8月28日通过市城管执法局网站，公开征求社会公众的意见，同时征求各县（市、区）政府（管委会）、市直有关单位的意见。2020年10月20日开始，将收集的意见进行汇总，对《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》（征求意见稿）进行修改完善，并于2020年10月29日组织召开部门协调会，市城管执法局、揭阳空港经济区公用事业管理局、揭东区住房和城乡建设局、揭阳产业园市政公用事业管理局、榕城区城市管理和综合执法局、揭西县城市管理和综合执法局、普宁市城市管理和综合执法局、惠来县住房和城乡建设局等单位相关同志出席了会议。2020年10月29-30日前往市交通运输局和市市场监督管理局等市直有关单位再次征求意见。2020年11月27日，市城管执法局、起草小组、市司法局、市公安局、市财政局、市交通运输局、市自然资源局、市市场监督管理局、普宁市人民政府、惠来县人民政府、榕城区人民政府、揭东区人民政府、空港经济区管委会等单位相关同志出席了协调会。2020年12月10-11日专程前往广东省中山市考察交流，学习中山市城市户外广告管理方面的先进经验和做法。2020年12月28日，经市城管执法局法规与行政审批科合法性审查。2020年12月29日，根据市城管执法局局务会意见，修改形成送审稿。

## 三、立法的依据

（一）主要依据

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.《中华人民共和国公路法》

4.《中华人民共和国道路交通安全法》

5.《城市市容和环境卫生管理条例》

6.《城市户外广告设施技术规范》（CJJ149）

7.《城市容貌标准》（GB50449）

（二）参考资料

1.《广州市户外广告和招牌设置管理办法》

2.《厦门市户外广告设施设置管理职责划分实施意见》

3.《汕头经济特区户外广告设施和招牌设置管理规定》

4.《清远市规划区户外广告和招牌设置管理暂行办法》

5.《金华市户外广告设置管理办法》

6.《达州市户外广告和招牌设置管理办法》

7.《徐州市户外广告和招牌设置管理办法》

8.《合肥市户外广告和招牌设置管理办法》

9.《成都市户外广告和招牌设置管理条例》

## 四、《办法》的主要内容

本次办法修订是以加强户外广告设施和招牌设置管理，完善城市治理体系，提高城市治理能力，提升城市竞争力为目标，以统一领导、分级负责、文明和谐、专业管理、公众参与为基本原则，构建了一套较为完整的、可操作性强、赏罚分明、处罚有理有力、具有揭阳地方特色的法律法规。本办法分为总则、规划和控制通则、户外广告设置管理和审批、招牌设置管理和备案、维护和监管、法律责任和附则共七章五十三条。主要内容如下：

（一）明确了户外广告和招牌的定义、适用范围、基本原则。

（二）明确了各级主管部门及其他相关部门的职责。

（三）明确了户外广告和招牌设置依据的规划和控制通则。

（四）规范了各类户外广告管理和审批程序，明确了户外广告的设置要求。

（五）规范了招牌管理和备案程序，明确了招牌的设置要求。

（六）明确了户外广告和招牌设置维护和安全监管责任。

（七）明确了户外广告和招牌设置违法行为的法律责任，制定了具体的行政处罚措施。

## 五、需要说明的有关问题

本《管理办法》是关于本市行政区域内城市、镇的规划建成区的户外广告和招牌设置管理活动的法规，其立法依据、基本原则在全省范围内基本一致，具有普遍性。但由于全省各市经济发展水平、居民收入与消费结构、人口数量、文化环境等方面存在较大差异，地方政府制定的户外广告和招牌设置管理办法应结合地方特色，体现其特殊性。本《管理办法》是结合揭阳市户外广告和招牌设置管理方面的实际情况起草的，具有较强的针对性、适用性和可操作性。

## 六、《办法》反馈意见的采纳情况

**（一）市市场监督管理局：**对十五条第二款：“市场监督管理部门对广告媒介单位发布公益广告进行监测和检查，定期公布公益广告发布情况”建议修改为：市场监督管理部门对广告媒介单位发布公益广告情况进行监测和检查，定期公布公益广告发布情况。新闻出版广电、网信、通信管理、住房城乡建设、交通运输管理等部门结合行业管理职责，分别对各自主管领域公益广告刊播情况进行监测和检查。理由：根据《广东省公益广告促进和管理暂行办法》第十九条：“工商行政管理部门对广告媒介单位发布公益广告情况进行监测和检查，定期公布公益广告发布情况。新闻出版广电、网信、通信管理、住房城乡建设、交通运输管理等部门结合行业管理职责，分别对各自主管领域公益广告刊播情况进行监测和检查”的规定。

**以上建议，我们给予采纳。**

**（二）市交通运输局：**根据《公路法》《公路安全保护条例》《广东省公路条例》等有关法律法规，涉及公路的广告及招牌设置，建议由市容环境卫生行政主管部门统一受理后，移交交通主管部门办理。理由：《公路法》第五十四条，“任何单位和个人未经县级以上地方人民政府交通主管部门批准，不得在公路用地范围内设置公路标志以外的其他标志”，《广东省公路条例》第二十五条，“自公路两侧边沟外缘起算……国道五十米、省道三十米范围内广告标牌设施的位置，应当由地级以上市人民政府交通主管部门统一规划，并按照有关规定批准”；《路政管理规定》第十四条，“在公路用地范围内设置公路标志以外的其他标志，应当按照《公路法》第五十四条的规定，事先向交通主管部门或者其设置的公路管理机构提交申请和设计图”；《广东省公路管理局关于公路路政许可的实施方法》第十三条；《广东省交通运输厅关于进一步规范和优化公路路政许可有关工作的通知》（粤交路字[2020]4号）。

**以上建议，我们不予采纳。理由：**受理机关与审批机关不一致，不符合《行政许可法》规定。城市（镇）建成区的公路穿城路段两侧已按城市规划配套相应市政设施及各类建筑物，依附市政设施及建筑物设置户外广告应纳入城市管理范畴。此条文修改为：第二条 本办法适用于本市内城市、镇的规划建成区户外广告和招牌的设置及其监督管理活动。

**（三）市自然资源局：**建议将《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》（修改对照征求意见稿）第五条“自然资源和规划、住房和城乡建设、市场监督管理……”修改为“自然资源、住房和城乡建设、市场监督管理……”

**以上建议，我们给予采纳。**

**（四）市财政局：**户外广告位置使用权拍卖收入属于政府非税收入，征收管理需执行国务院、省政府、市政府及其财政部门的有关规定，因此，建议《办法》第十六条中的“拍卖收入按市人民政府有关规定上缴财政”修改为“拍卖收入按有关规定上缴财政”。

**以上建议，我们给予采纳。**

**（五）市公安局交通警察支队：**办法第十条 户外广告设施设置不得违反《中华人民共和国广告法》第四十二条，不得违反《城市户外广告设施技术规范》（CJJ149）的要求，建议修改为“户外广告设施设置不得违反《中华人民共和国广告法》第四十二条，不得违反《中华人民共和国道路交通安全法》第二十八条第二款，不得违反《城市户外广告设施技术规范》（CJJ149）的要求”。

**以上建议，我们不予采纳。理由：**《中华人民共和国广告法》第四十二条规定已涵盖《中华人民共和国道路交通安全法》第二十八条第二款规定，且《城市户外广告设施技术规范》（CJJ149）2.0.3条明确规定“除道路交通隔离栏外的交通安全设施、交通标志10米范围内”为户外广告禁设区域，因此没必要重复规定。

**（六）榕城区人民政府：**1.第十六条中“设置人取得公共用地上的户外广告位置使用权后，由县（市、区）市容环境卫生行政主管部门与买受人签订户外广告位置使用权出让合同，一次性收取拍卖价款，拍卖收入按市人民政府有关规定上缴财政”，建议按照“责、权、利”相匹配的原则，“拍卖收入按属地上缴本级财政，专款用于本辖区户外广告和招牌设置的日常管理和监督检查经费投入”。

2.第十八条“乡镇人民政府（街道办事处）应当设立公共张贴栏，为辖区内需要张贴各类经济、文化等信息的单位和个人提供张贴广告的位置”，内容表述不清晰，建议修改为“乡镇人民政府（街道办事处）应当设立公共张贴栏，为辖区内需要张贴各类经济、文化等信息的单位和个人提供张贴广告的位置”

3.第四十五条中“市容环境卫生行政主管部门应当建立日常巡查机制，对户外广告和招牌设置实行网格化管理；并会同交通运输、住房建设、应急管理等部门开展户外广告设施的安全监督检查，建立双随机抽查机制，每年抽检数量不得低于许可数量的百分之五”中“网格化管理”“建立双随机抽查机制，每年抽检数量不得低于许可数量的百分之五”属于单位具体工作业务开展，建议不必在法律规章中体现。

**第1点建议，我们不予采纳。理由：**户外广告位置使用权拍卖收入属于政府非税收入，征收管理需执行国务院、省政府、市政府及其财政部门的有关规定执行。

**第2点、第3点建议，我们给予采纳。**

**（七）揭东区人民政府：**根据《中华人民共和国道路交通安全法》第二十八条规定：任何单位和个人不得擅自设置、移动、占用、损毁交通信号灯、交通标志、交通标线。因此，道路两侧及隔离带上种植的树木或者其他植物，设置的广告牌、管线等，应当与交通设施保持必要的距离，不得遮挡路灯、交通信号灯、交通标志，不得妨碍安全视距，不得影响通行。

**以上建议，我们不予采纳。理由：**《中华人民共和国广告法》第四十二条规定已涵盖《中华人民共和国道路交通安全法》第二十八条第二款规定，且《城市户外广告设施技术规范》（CJJ149）2.0.3条明确规定“除道路交通隔离栏外的交通安全设施、交通标志10米范围内”为户外广告禁设区域，因此没必要重复规定。

**（八）揭阳空港经济区管理委员会：**1.P14，建议在申请第三章第二十二条（二）（三）（四）项批准同意后，还应要求户外广告设置人向广告所在区域县（区）市容环境卫生行政管理部门备案。

2.P22，鉴于备案县（市、区）辖区内各行业招牌广告数量巨大，建议在第四章第三十八条“招牌设置人应当在招牌前五个工作日内向县（市、区）市容环境卫生行政主管部门或其派出机构办理备案”中明确（缩小）需备案的招牌规格和范围。

3.P26，建议在第五章第四十三条“因招牌设置人搬迁、变更、歇业解散或者被注销需要拆除招牌的，设置人应当在搬迁、变更、歇业、解散或者被注销之日超七日内拆除。招牌设置人未按照前款规定拆除招牌的，招牌附着建（构）筑物所有权人应当及时拆除。”增加相应处罚或强制措施。

4.P31，建议在第六章第五十条“违反本办法第三十八条规定，招牌设置人、场所或者建（构）筑物的所有人或者管理人未按规定办理备案或者办理备案变更手续的，市容环境卫生行政主管部门令限期改正。”明确限期改正的期限，并针对此项增加相对应的强制措施。

5.建议在本条例中所有“限期清理”“限期改正”等限期工作，均明确限期期限。

**第1点建议，我们不予采纳。理由：**不符合《行政许可法》规定，上级机关作出的许可事项可通过通知、函件告知下级机关，或建立信息平台提供相关信息查询，不应要求行政相对人取得许可后再向下级机关备案，不符合优化营商环境政策。

**第2点建议，我们不予采纳。理由：**所有招牌均应在设置前进行备案。

**第3点建议，我们不予采纳。理由：**本办法第五十一条已规定相应法律责任。

**第4点建议，我们不予采纳。理由：**根据我国相关法律法规规定，责令改正的期限在[行政处罚法](https://china.findlaw.cn/ask/question_44209480.html" \t "https://china.findlaw.cn/ask/_blank)中并没有明确的时间规定，该期限由行政执法机关根据具体情况来自行决定。

**第5点建议，我们不予采纳。理由：**根据我国相关法律法规规定，责令改正的期限在[行政处罚法](https://china.findlaw.cn/ask/question_44209480.html" \t "https://china.findlaw.cn/ask/_blank)中并没有明确的时间规定，针对不同情形的违法违规行为，应由行政执法机关根据具体情况来自行决定整治处理的期限。

**（九）普宁市人民政府：**根据《广东省城乡规划条例》第二十一条，建议将P4第七条第一段修改为：“揭阳市区的专项规划、控制通则、实施方案由市市容环境卫生主管部门会同市自然资源主管部门组织编制，报市政府批准后公布实施。其余县（市）的专项规划、控制通则、实施方案由县（市）户外广告招牌设置主管部门会同市自然资源主管部门组织编制，报县（市）政府批准后公布实施”。

**以上建议，我们不予采纳。理由：**专项规划、控制通则、实施方案不属于法定规划，可由主管部门自行组织编制。

**（十）惠来县人民政府：**建议在《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法（修改对照征求意见稿）》第十五条第二款“市场监督管理部门对广告媒介单位发布公益广告情况进行监测和检查，定期公布公益广告发布情况。”前加上“公益广告发布者应当与每季度第一个月5日前，将上一季度发布公益广告的情况报当地市场监督管理部门备案”。

**以上建议，我们不予采纳。理由：**本款表述是市场监督管理部门按其职责对公益广告发布情况进行主动监测和检查，具体工作业务开展的方式、方法不必在规章中体现。

揭阳市城市管理和综合执法局

2020年12月28日