关于《揭阳市户外广告和招牌设置

管理办法》的起草说明

为加强我市户外广告和招牌的设置管理，服务我市文明城市创建工作，市政府将《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》（以下简称《管理办法》）确定为2017年的规章立法计划项目。《管理办法》（送审稿）由市住房城乡建设局和市城管执法局联合起草，现将有关情况说明如下：

**一、立法的必要性、可行性及需要解决的主要问题**

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。而长期以来，我市在户外广告和招牌设置管理工作中存在管理制度缺失；各部门管理职责划分不清；部门监管手段薄弱，监督惩戒措施不得力等问题。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。

户外广告和招牌设置管理是市容管理事项，符合立法法规定的“设区市的立法权限”。目前，省内包括广州市、深圳市、汕头市、茂名市，省外包括宁波市、合肥市、阜阳市、淮南市等设区的市和经济特区市都在户外广告或者招牌设置管理方面制定了地方政府规章，为我市在户外广告和招牌设置管理方面进行制度建设提供了大量实例参考。因此，我市对户外广告和招牌设置管理进行立法切实可行。

通过对户外广告和招牌设置管理开展立法，旨在解决我市在户外广告和招牌设置管理工作中存在的以下问题：

**（一）解决管理制度缺失的问题**

我市2009年制定的《揭阳市区户外广告场地使用权管理规定》（揭府令第11号）已失效。原揭东县的《揭东县城区户外广告设置管理暂行办法》（揭东府〔2007〕37号）也已经失效。惠来县仍在执行已经失效的《惠来县城市中心城区户外广告管理暂行办法》。揭西县从2000年以后就没有就户外广告开展制度建设。普宁市以每年发一次政府通告的形式对户外广告和招牌设置活动进行管理，目的是告知广告主自觉前往相关部门补办设置审批手续。因此，至今为止，我市在户外广告和招牌设置管理方面还没有一部有效且统一适用的制度规范。

**（二）解决不同部门之间职能交叉，责任划分不清的问题**

我市的户外广告和招牌设置管理工作涉及住房城乡建设部门（市容环境卫生行政主管部门）、交通运输部门、公路部门、城乡规划部门、工商行政管理部门、城市管理执法部门等多个部门的管理职责。尤其在职能交叉地带——穿越城市建成区的公路两侧的户外广告和招牌设置，由哪个部门进行审批更好，我市一直没有明确。现实中，由于交通运输部门、公路部门依据公路方面的法律、法规，对公路用地范围内的户外广告和招牌设置进行审批。审批工作是立足于不影响公路安全的角度，标准比市容环境卫生主管部门的要求更严格，因此，设置人更愿选择向市容环境卫生主管部门提出设置申请。市容环境卫生行政主管部门以不影响市容市貌标准进行设置审批，虽然在审批之前，住建部门会就审批事项征求交通、公路部门的意见，但是由于没有具体的期限约束，而且住建部门也不会完全受交通、公路部门意见的限制。因此，按照以往的管理方式无法达到两个部门都满意的管理效果。在就《管理办法》进行基层调研的过程中，揭东区、普宁市、惠来县的代表都提出希望《管理办法》能设计出一套能有效解决职能交叉问题的审批管理流程。

**（三）解决监管手段薄弱，监管措施不到位的问题**

在获得地方立法权之前，我市只能通过制定规范性文件的形式开展制度建设。而户外广告设置管理属于《中华人民共和国广告法》的授权立法事项，因此在没有制定本市的地方性法规或者政府规章的情况下，我市能依法采取的户外广告和招牌设置监督管理手段很薄弱，对不规范设置户外广告和招牌的行为打击力度不够，某种程度上造就了我市户外广告和招牌设置活动管理混乱的状态。

**二、起草的依据和过程**

（一）起草依据

1、上位法依据

（1）《中华人民共和国广告法》

（2）《中华人民共和国行政许可法》

（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）《中华人民共和国城乡规划法》

（6）《中华人民共和国建筑法》

（7）《城市市容和环境卫生管理条例》

（8）《广东省公路条例》

（9）《广东省城乡规划条例》

（10）《广东省户外广告管理规定》

（11）《广东省公益广告促进和管理暂行办法》

2、参考依据

（1）《广东省交通运输厅关于公路两侧广告标牌设施的管理办法》（粤交法[2012]1633号）

（2）《广州市户外广告和招牌设置管理办法》

（3）《深圳市户外广告管理办法》

（4）《汕头经济特区户外广告设施和招牌设置管理规定》（5）《宁波市户外广告设施设置管理办法》

（6）《阜阳市户外广告和招牌设置管理办法》

（7）《上海市户外广告设施管理办法》

（8）《厦门经济特区户外广告设施置管理办法》

（二）起草过程

2017年3月底开始，市住房城乡建设局根据市政府2017年制定规章计划的要求，积极联系委托广东省城乡规划设计研究院负责《管理办法（送审稿）》的起草工作。广东省城乡规划设计院在完成前提资料收集工作后，形成《管理办法（送审稿）》征求意见稿按程序征求市直相关单位和各县（市、区）意见。在此基础上，市住房城乡建设局将初步修改完善的《管理办法（送审稿）》通过局官方网站公开征求社会公众的意见。2017年8月，市住房城乡建设局完成起草工作，向市政府报送《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法（送审稿））》的请示，我局接到市政府的转办件后对市住房城乡建设局提交的审查材料进行整理，发现没有基层调研和送审稿经起草部门局务会集体讨论的相关资料。起草部门在规定的时间内补充了集体讨论的材料，并反映并没有就《管理办法》进行基层调研。我局对《管理办法（送审稿）》进行修改完善形成征求意见稿，并按《揭阳市人民政府拟定法规草案和制定规章程序规定》的要求征求各县（市、区）人民政府（管委会）、市编办、市文明办、市财政局、市发展改革局、市工商局、市交通运输局、市公路局、市公安局、市城乡规划局、市城管执法局、市环境保护局、市安全监管局、市质监局、市文广新局、市气象局、机场办的意见，并在市人民政府网站和法制局网站同步征求社会公众的意见。2017年8月市编办在回复意见中提出，我市正在推进我市城市管理和综合执法体制改革的工作阶段，涉及城市管理的部分职能需进一步调整，建议暂缓推进《管理办法》的相关工作。于是，我局召集各科室业务骨干就《管理办法(征求意见稿)》进行讨论研究，经过讨论形成一致意见：建议结合城管执法体制改革的动向让市城管执法局介入《管理办法》的起草工作。随后，我局又就是否应该继续推进《管理办法》的立法工作电话请示省法制办，省法办指示我局应当重视编办的意见。至此，我局决定，持续关注我市城管体制改革动态，适时推进规章立法工作。2017年12月22日，我局根据上述意见向市政府请示暂缓审查《管理办法》，市政府批复同意。2018年5月，我局请示市政府出台《揭阳市人民政府2018年制定规章计划》，规章立法计划将《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》确定为继续审查项目，同时，将起草单位确定为市住房城乡建设局和市城管执法局。我局将两个起草单位报送的送审稿内容进行汇总梳理，将其中涉及的主要问题形成立法调研提纲，组织局法制科、市住房城乡建设局和市城管执法局立法人员组成的立法调研组，前往揭东区、普宁市和惠来县进行基层立法调研。在调研会上，各县（市、区）城建、执法等相关部门代表结合本部门职能及各自的日常工作，围绕调研提纲对本辖区的户外广告和招牌设置管理工作进行了详细介绍。在基层调研的过程中，我们感受到县（市、区）对市政府将在户外广告和招牌设置管理方面进行制度建设表示高度支持。调研结束后，我局对基层调研的意见进行认真总结，并形成《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法》基层立法调研报告。2018年6月，我局与城管执法局针对基层立法调研中无法解决的问题，组织赴浙江省宁波市开展外市立法学习调研。在全面总结基层立法调研情况和学习借鉴宁波市立法先进经验的基础上，我局对送审稿作进一步地修改完善，形成了现在的《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法（征求意见稿）》。

**三、主要内容及重要条款设置的详细理由**

《揭阳市户外广告和招牌设置管理办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》）共七章五十条条，第一张总则，第二章规划和技术规范，第三章户外广告设置管理，第四章招牌设置管理，第五章维护和监管，第六章法律责任，第七章附则。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**

户外广告和招牌设置管理属于市容管理事项，因此，本《管理办法》的适用范围规定为揭阳市所辖行政区域内城市、镇的建成区，对适用范围内发布商业性、公益性户外广告、绘制、张挂、张贴广告等的广告行为和招牌设置行为统一进行规范。其中，户外广告和招牌的定义，是结合我市管理实际并参照其他城市的规定而作出的。因为，户外广告和招牌的设置属于市容管理事项，所以，其设置应当符合城市容貌标准，并按统一规划，合理布局、与周围环境和建筑物相协调的原则设置。其适用范围应确定为本市行政区域内城市、镇的建成区，即按城市标准进行管理的区域。

**（二）明确了各级主管部门及其他相关部门的职责，并规定建立户外广告设置联合审批、部门信息共享和联动协作机制**

《管理办法》基于本市户外广告和招牌设置管理工作的实际，并依据相关法律法规规章的规定，合理划分户外广告和招牌设置管理方面各级主管部门及其他相关部门的职责。

为解决穿城公路上户外广告和招牌设置管理的职能交叉问题，借鉴宁波市的管理办法，规定我市在户外广告和招牌设置管理方面建立联合审批和协作机制。明确市容环境卫生主管部门是我市户外广告和招牌设置的监督管理部门，负责编制户外广告设置指引和设置专项规划，负责公共用地上户外广告位置使用权的出让工作，负责大型户外广告的设置审批等户外广告设置管理工作，同时，依据《《城市容貌标准》（GB50449-2008）、《城市户外广告设施技术规范》(CJJ149-2010)对招牌设置进行规范。其他相关部门按照各自职责协同做好我市户外广告和招牌设置管理工作。

明确户外广告设置的审批部门应当将大型、临时大型户外广告设置审批信息、其他户外广告查询申请处理情况的相关信息，通过电子信息检索系统，与其他相关部门建立信息共享和联合协作机制，以解决户外广告设置管理活动中审批和监管脱节的问题。

**（三）明确了户外广告和招牌设置依据的规划和技术规范**

一是规定了户外广告和招牌设置应当符合城市户外广告设置指引和设置专项规划和设置技术规范的要求，统一规划、合理布局。招牌设置符合城市容貌标准和技术规范要求，并与建筑物整体风格、造型、色调相协调。

二是规定了户外广告和招牌的禁止设置情形，规定不得设置任何影响城市容貌、不利于文明城市建设、妨碍交通和公共安全、妨碍居民正常生活的户外广告和招牌。

三是对户外公益广告的设置程序进行规定。公益广告是传播和建设社会主义精神文明的有力途径，《管理办法》规定满足公益广告的发布需求，并按文明城市建设要求进行公益广告设置管理。

四是对大型户外广告、临时大型户外广告设置和利用工地围墙绘制、张贴大型商业户外广告、在城市内张挂、张贴广告的活动进行规范。

**（四）规范了各类户外广告的设置程序，明确了户外广告的设置要求**

明确了对大型、临时大型、其他户外广告进行设置管理的程序要求，同时，规定了申请大型户外广告设置时应当提交的资料，提高了我市户外广告设置管理的有序性和可操作性。明确了设置大型户外广告应当符合的各项安全和技术要求，同时，规定大型户外广告设置完毕后应当组织验收，对设置人提出将相关验收资料在规定时间内报送审批部门。

**（五）明确了户外广告和招牌设置维护和安全监管责任**

通过明确规定户外广告和招牌设置人的维护义务，安全监管责任及明确大型和临时大型户外广告的设置期限，实行对户外广告和招牌设置的有效监督管理。户外广告和招牌设置人是户外广告和招牌设施维护、管理的责任人，应当对户外广告设施进行维护保养，保持户外广告设施的整洁、完好；定期对户外广告和招牌设施进行安全检测和检查。市容环境卫生主管部门应当加强对户外广告和招牌设施的巡查监管，发现户外广告和招牌影响市容市貌情形的，应当责令设置人及时维修、更新；发现配置的电子显示装置，出现残缺、断亮等情况，应当及时维修；发现户外广告和招牌设施存在安全隐患的，应当责令设置人限期整修或者拆除。只有将户外广告和招牌设置的维护和安全监管义务进行明确，才能保证对户外广告和招牌的设置活动进行全程监管。

**（六）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**

结合本市户外广告和招牌设置管理工作的实际，对现实生活中常出现的违法设置行为规定了法律责任，明确了具体的行政处罚措施。如对未经批准擅自设置大型户外广告和利用招牌发布和变相设置大型户外广告，设置人未及时维护户外广告、招牌设施，未尽安全监管义务，招牌设置人停业、歇业、搬迁，未拆除原设置的招牌的等违反本管理办法的行为，规定了行政处罚。

**四、市住房城乡建设部门起草过程中主要的不同意见和意见协调、处理情况如下：**

（一）关于有关“户外广告和招牌设置审批主管部门”的条文。

揭阳市城市管理行政执法局提出，根据《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改革的指导意见》（中发〔2015〕37号）和《中共广东省委、广东省人民政府关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理改革的实施意见》（粤发〔2016〕24号），将园林绿化、市政管理、环境卫生管理、广告审批等城市公共空间管理职能划转到城市管理和综合执法部门统一管理，即将户外广告和招牌的设置审批主管部门由“住房和城乡建设主管部门”修改为“城市管理和综合执法部门”。

处理意见：市住建局认为揭阳市城市管理领域大部门制改革尚未明确，建议同步推进本条例相关工作，待相关改革方案最终敲定后，再修改完善条例并颁布实施。本条例以目前部门分工和职责为基础进行制定。

（二）关于“户外广告使用权出让取得收入”方面。

榕城区政府办公室提出，2014年改革和完善市区城市建设管理体制后，部分市级事权下放，榕城区承接了城市管理、环境卫生、园林绿化、基础设施建设等事权，城市基础设施配套费收入、市区户外广告收入、国有土地出让收益等是这些事权资金的主要来源，但这些收入目前大部分为市级收入，造成巿下放事权后，区级新增事权支出多而经费来源少，“事权财权不统一，权责不对等”，经费保障难以为继。并且，阶段来各区在户外广告清理工作中投入大量资金，建议市区主干道设置的大型广告使用权出让收入按市20%，所在区80%的比例进行分成。

处理意见：以市财政局意见为主，全市进行统筹。

**五、其他需要说明的问题**

本《管理办法》是关于本市行政区域内城市、镇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。