

# 《通辽市城市市容和环境卫生管理条例》立法后的评估研究

◆董佳慧

(内蒙古民族大学, 内蒙古 通辽 028000)

**【摘要】**通辽市依据我国法律要求对城市市容和环境都进行了改善,并确立了法律条规,但随着经济的逐步发展,城市居民生活水平提高,市民对生活质量和活动领域都有了全新的高要求,这逐渐暴露出了该城市的短板和不足。根据关于印发《〈通辽市城市市容和环境卫生管理条例〉立法后评估工作方案》的通知要求,内蒙古民族大学法学与历史学院作为第三方评估机构接受通辽市有关部门的委托,认真开展了《通辽市城市市容和环境卫生管理条例》立法后的评估工作,为该条例的修改和完善提供了依据。在内蒙古民族大学法学与历史学院各位老师的带领下,笔者参加了内蒙古民族大学法学与历史学院对该条例立法后的评估工作,在实地调查的基础之上,充分了解并研读了该条例,对于通辽市的城市环境和市容的现状都做了了解,并着重提出对该条例中的立法空白、执法主体责任划分、宠物犬只管理这三个大方面加强管理。并将理论与实践相结合分析问题,利用以往典型案件和现实考察评析论文报道中的重点问题,最后提出了一定的可行性建议。

**【关键词】**条例;评估目的;评估内容;完善建议

## 一、《条例》评估的目的

《通辽市城市市容和环境卫生管理条例》(以下简称《条例》)在2016年10月28日通过,2017年3月1日起施行,2021年11月3日修改。立法者之所以制定《条例》,是希望法律能规范社会更好地发展,并在后续中逐步完善。可随着社会发展形式的改变,以及法律法规的不断出台、修改而出现的新要求、新事物、新理念,其制定的制度有些已经不适应经济社会发展的需要。及时进行立法后评估,可以及时发现问题,结合现实中通辽市城市环境卫生管理处反映出问题,有针对性地对《条例》进行立法修正。开展立法后评估工作,并监督《条例》落到实处,这样不仅有利于准确查找相关的案例分析,还可以确保人们的合法权益得到保护,并促进地方法律的推进,积极响应依法行政的号召。

## 二、评估的核心内容

### (一)《条例》立法空白

从评估过程中看,市容环境卫生实体立法规定的内容里存在一些漏洞。随着经济的发展,居民的生活水平不断提高,按照目前法律法规,难以全面弥补漏洞以及法律出现的空白。比如,共享单车、电动自行车法律规定未出台、农村人居环境规定等仍是空白。

#### 1.共享单车规范

近几年,随着共享单车、电动自行车的出现,虽然给市民的出行带来了极大的便利,但也因此出现了乱停乱放的现象,导致城市治理的难度增加。如何解决该难题,这考验着城市治理的智慧,也是提升市民素质的好机会。但是共享单车停放秩序管理是一项长期工作,为改变“一抓就好,

一放就乱”——典型的恶性循环管理现状,对共享单车、电动自行车的停放及管理问题应当加以法律法规上的规定。

#### 2.农村人居环境卫生管理

根据通辽市第7次全国人口普查数据结果显示,通辽市常住人口为287.32万人。在全市常住人口中,城镇人口为143.75万人,占比50.03%;乡村人口为143.57万人,占比49.97%。通辽市城市和农村的占地面积相差很多,但是农村和城市人口占比不相上下。然而,《条例》已在2017年开始施行,但有关通辽市农村环境治理的地方立法几乎没有。据笔者统计,内蒙古自治区范围内,只有鄂尔多斯市在2018年颁布的《鄂尔多斯市农村牧区人居环境治理条例》和2020年赤峰市颁布的《赤峰市农村牧区人居环境治理条例》,其他盟市均无出台该相关条例。但是其他盟市均根据内蒙古自治区所印发的《农村牧区人居环境整治提升五年行动实施方案(2021—2025年)》的通知,均作出农村牧区人居环境整治实施方案。但从这些法律法规中可以看出,与农村人居环境治理有关的详实具体的法规制度和标准相对较少。2021年,《九江市环境卫生管理条例》出台,条例为六章,以总则、城市环境卫生管理、农村环境卫生管理、环境卫生设施与环境卫生作业、法律责任和附则依次分成第一章到第六章。不仅只有九江市将城市环境卫生管理和农村环境卫生管理写到一部条例里,还有海南省、哈尔滨市、盘锦市、德州市等多地将城乡环境管理放到一部条例里,农村既有法可依,同时,也节约了立法经济成本。

#### (二)条文未明确划分职能部门权责

条文中没有明确划分职责归属,致使出现执法主体多元

化、智能交叉、浪费社会资源等问题。通辽市开鲁县城管局的情况说明中,反馈“第一,《条例》第六条规定‘任何单位和个人应当维护……的行为进行劝阻投诉和举报。’但向何机关投诉和举报,《条例》并未规定,大众也并不清楚。第二,《条例》第十九条,没有明确噪声污染的主管部门具体是哪个单位?噪声分贝的测定具体由哪个部门负责?这两点未明确,造成了城市管理综合执法局和环保部门职责不清互相推脱工作的现象。第三,《条例》第二十一条,大型户外广告的设置,未经城市管理部门同意后,规划部门先行进行审批。”建议将大型户外广告牌匾的设置和审批权在《条例》中直接明确给城市市容市貌管理部门,“谁管理谁审批”,避免存在交叉执法和多头执法的现象。在整个行政管理中,审批、监管与执法、处罚不能有效地进行合作连接,容易导致治标不治本现象的发生,一定程度上影响城市的建设。

### (三)宠物犬只管理

伴随着城市化的发展,饲养犬等宠物日益成为城市居民生活质量的重要组成部分,为居民提供良好的陪伴和快乐的心情,但与此同时,出现的不文明养犬带来的现象同样为社会环境造成了不良影响。通过本次调查发现,85%以上的市民均反映应加大对于宠物犬只和流浪狗的管理。虽然《条例》和《通辽市科尔沁区养犬管理办法》中规定了关于宠物犬只的管理,但在实践中仍有纰漏。根据沿街店铺反映,门口总是有犬只的粪便,每次均自行清理。还有市民反映在小区内经常会看见犬只乱跑现象,犬只在花坛中大小便也不予理睬。《条例》对此有明确规定,但无人遵守。尤其在公园和广场,经常会看到一些宠物犬在广场上乱跑,任意大小便,其主人也会无视,这样的行为无异于会影响周围的环境。相关法律法规政策虽已作出规定,但未严格落实该规定。这反映出不仅市民环境卫生意识不高,还有的执法主体未明确划分的问题。从层级来看,宠物犬只问题最先面对的是小区物业,如果物业责任心强,问题也会得到及时有效的解决,所以物业和职能部门的配合意识更加重要。

## 三、《条例》完善建议

### (一)填补《条例》法律空白建议

#### 1.建议将共享单车或电动自行车管理的写入《条例》

实际上,出现不文明的乱停车现象,本质是使用者的问题,需要对其进行文明管教、法律约束和适当责罚,让人人都遵守规则,才能更好地完善城市管理,而不是仅对单车提出限制措施。所以将共享单车、电动自行车管理写入《条例》,用法律法规来调整。2021年,通辽市科尔沁区的城市管理综合行政执法局制定了《科尔沁区规范互联网租赁自行车发展的实施意见》,但是该意见在2022年10月31日已经废止。所以,现对共享单车的管理无法律依据。为将市

容形象得到有效的管理,将共享单车、电动自行车的管理写入《条例》势在必行。写入《条例》需注意几点:第一,必须将规定的内容具体化,如什么程度视为管理不到位?超额投放多少视为超额?第二,明确执法主体。归谁管,怎么管。不可模棱两可,如“有关部门;相关部门”,必须明确执法主体。第三,不仅对企业进行规范,也要对骑行者进行规范。这样才能从根本上进行有效的管理。

### 2.农村人居环境加入《条例》

改善农村人居环境,是我国作出的重大决策。地方有关部门必须积极贯彻农村人居环境整治三年行动方案,相关的工作人员应深入农村环境中进行整治工作,获取相关经验,共同建立健全农村人居环境整治工作机制,使农村人居环境有更好的发展。但是,通辽市农村人居环境治理工作仍然面临着管理行为缺少法律支撑、建设和管护缺乏有效衔接等困难。为了应对通辽市农村人居环境整治工作面临的新任务、新挑战,迫切需要将农村人居环境治理方面的规定纳入《条例》,把农村环境卫生整治作为主要的突破口,积极改善农村环境和村貌。地方有关部门同时也要加强宣传教育,主要改善“脏、乱、差”的现状,并创新建立保洁机制,发动村民的积极性共同关注农村环境整治,结合当地环境基础因地制宜地进行农村环境卫生治理的活动。总结通辽市积累的经验,补齐存在的短板,健全治理长效机制,巩固提升整治成效,满足人们对美好居住环境的新期待,推动通辽市农村人居环境持续改善。

### (二)建立执法主体责任制

虽然《条例》第三条规定各执法部门应当“按照各自职责做好城市市容和环境卫生管理工作”,但一些具体事项并未明确。例如,小区内停车具体由哪一部门管理?尤其因乱停车占他人车位、发生刮蹭等现象,由哪一部门管理?交警往往因只管辖公共道路的交通秩序而不予管理;物业公司作为民事主体没有执法权。再如,居民携带大型犬只出户,不束牵引绳、不清理粪便等行为谁来监管?谁来执法?第四十六条“携带犬只在禁止的时段进入广场、公园等人员密集的开放式公共场所的”,由谁来处罚也没规定清楚。这必然会使《条例》在操作性上、实施效果上大打折扣,不利于解决纠纷。目前,《条例》第三条未明确相对集中行政处罚权主体,未明确乡镇职能部门、街道办事处法律地位,建议在自治区有关部门出台有关规定后,补充部分内容。建议明确城管执法部门在城市市容卫生管理方面的责任。作为城市市容卫生管理部门应积极履职,确保《条例》中的规定落地实施。因此,应当在《条例》中明确城管执法部门的具体责任,并对其不作为、乱作为行为进行明确限定。建议设立城市市容和环境卫生联合执法机制,或者进一步明确各部门职责范围。从法律上厘清责任主体、尺

度和标准,积极完善好行政管理体系,把审批、监管、执法和处罚等一同有效地连接起来,促进相关部门高效工作,构建执法信息化平台建设,消除管理和执法间的壁垒,建立高效的城市市容卫生执法体系。

### (三)严格管理宠物犬只建议

#### 1.职能部门加大查处力度,严格执法

明确城市养犬管理的主体及职责,细化分工、落实养犬管理责任,形成管理闭环。明确分配责任管理工作。尽量避免执法重复,浪费执法资源。各部门需要严格执法并加大处罚的力度,以此来形成良好的秩序。相关的工作人员要各司其职,共同构建依法科学管理模式。各地方职能部门也要积极接受其他部门的监督,将公安、卫生管理、市场监管、城市管理等进行有机联合、共同执法,并积极组织巡查工作,尽可能地减少不良养犬现象的发生。

#### 2.物业管理公司对小区犬只管理负责制

有关部门要加强业务公司对于管理宠物犬的权利和责任意识,各地可以参考武汉市的养犬详细规定,来补充、添加和完善当地的法律规定。物业管理公司作为小区内宠物犬管理的责任主体,需要对其进行适当的考核,作为评定的标准,如若出现不合格情况,则由公安机关责令限期进行改正完善。物业公司需要建立信息服务平台,为小区内的宠物犬建立相关档案,并积极解决用户之间养犬纠纷,积极响应有关部门的规定,增加小区内利于养犬的基础设施,开设专门的遛狗场地和设立专用的宠物厕所。

#### 3.加强宣传,增强社区居民文明养犬意识

各级职能部门应积极进社区或设立专门场所进行有关宠物饲养管理的普法教育,在开展活动的同时,利用媒体渠道

扩大范围宣传。让社区志愿者发放海报并悬挂横幅等实际措施来潜移默化地激励城市居民文明养犬、科学养犬等,减少不文明养犬现象的出现,并加强舆论监督、社区居民的互相监督,杜绝、曝光不文明养犬的现象。让市民更多地了解有关宠物犬只饲养相关的基本专业知识、法律知识。法律知识的普及和教育宣传都是长期活动,不能急于求成,引导城市居民进行文明养犬,共同创造良好和谐的生活环境。总而言之,要将城市养犬和有关部门管理、社区监督紧密结合,并且要创新宣传方式,调动城市居民的积极性,形成以职能部门为主导、社区共同监督和居民积极响应的良性模式。

#### 4.设立举报通道,建立奖励机制

对于违反宠物犬只管理规定的要加强监督,鼓励人们举报,对于举报者信息要严格保密,并可对其进行适当奖励。另外,对于违反者要加大处罚力度。以此加以警告,利于增强其法律意识和社会公共意识。

### 参考文献:

- [1]王家成.提升城市市容环境卫生管理水平分析[J].绿色环保建材,2021(05):185-186.
- [2]王润芳.提升城市市容环境卫生管理水平分析[J].经济管理文摘,2020(22):80-81.
- [3]刘莹.城市市容环境卫生管理存在的问题和对策研究[J].环境与发展,2018,30(10):220-221.

### 作者简介:

董佳慧(1997—),女,蒙古族,内蒙古通辽人,硕士研究生,研究方向:民族区域自治制度。