附件2：

关于《苏州市观前地区管理办法》的起草说明

　　由苏州市人民政府第103号常务会议于2002年8月20日讨论通过的《苏州市观前地区管理暂行办法》（下称“原管理办法”），自2002年9月28日起施行。本次在原管理办法的基础上，制定《苏州市观前地区管理办法》（下称“新管理办法“）。下面对制定的必要性、制定的依据及参考借鉴、制定的原则、框架结构作如下说明。

**一、制定的必要性**

　　原管理办法至今已施行近十八年。在这十八年里，相关适用背景已发生下列重大变化，原管理办法已在很大程度上与实际情况不相适应：

**(一)相关立法已发生较大变化。**《行政强制法》《行政许可法》《行政处罚法》《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》《物业管理条例》《苏州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》等一大批与商业街管理紧密相关的法律、法规和规章等已出台或被修订。

**(二)管理主体及管理体制、机制已发生较大变化**。当年受苏州市人民政府委托，代管观前管理办公室的苏州市平江区人民政府已随着苏州市2012年行政区划调整，变更为姑苏区人民政府；负责观前地区相对集中行政执法工作的相关行政主体、执法内容、执法程序等，也因苏州市区划调整及全国、全省相对集中行政执法体制、机制改革而发生重大变化；原负责观前地区服务与管理工作的平江区投资公司、平江区物业公司、平江区旅游公司也因国资单位关、停、并、转或职能调整，相关的服务及管理职能已被取消或弱化。

**(三)相关商业业态、客流已发生较大变化。**近年来随着网购的兴起与普及、大众消费观念和消费模式的改变以及苏州市其他商业区（中心）的兴起等，观前地区传统商业业态受到较大冲击，相关商业业态已在潜移默化中发生较大变化。随着轿车的迅速普及，观前地区机动车流量急剧攀升，相关道路、绿化等基础设施已显得落伍，管理手段与方法亦呈现较大滞后。

**(四)环保、安全要求已较大提高。**随着环保、安全要求的提高，省、市先后开展 “263”、“331”专项行动。苏州市已自2020年6月开始实行垃圾分类投放。观前地区人流量大，餐饮业、旅馆业发达，尤其是小餐饮、小旅馆众多，人群(人流)管理、垃圾处理、用电及用气安全管理等的模式、手段、程序的更新都需要规范的支撑。

**二、制定依据与参考借鉴**

本次制定一是以原管理办法为蓝本，保留原立法体例、框架结构，在基本保留原条款的基础之上，适当予以增删、调整。二是在根据大量行政管理方面法律基础上，如《行政强制法》《行政处罚法》，重点依据苏州市地方法规、规章，借鉴、吸收其他规范，如姑苏区人民政府2020年1月出台的《观前地区综合管理办公室职能优化实施方案》。三是大量借鉴其他城市商业区的类似规范。近年来，一大批全国有名商业街相应管理办法出台或予以修订，如2010年修订的《上海市南京路步行街综合管理暂行规定》、2013年通过的《南京市夫子庙秦淮风光带特色街区管理办法》，这些管理办法融汇了时代精神，体现时代特色，具有先进性，我们在本次修订工作中作了较多借鉴。

**三、制定的原则**

**（一）坚持法制统一**

原管理办法的上位法已经规定的，按照上位法执行，新管理办法结合观前地区实际，依据上位法修改。

**（二）保持法律的稳定性**

本次修改以原管理办法为蓝本，有上位法可以作为依据的，不再融进新管理办法中。

**（三）配合区划调整与机构改革**

随着近年区划调整、机构改革与职能调整，一是相关单位、部门的名称及职权已经变更；二是相关市政设施的建设、维护职能已由市辖部门下放至基层单位。这两个方面是本次制定的内容之一。

**四、主要修改内容**

　　与原管理办法对照，新管理办法的新内容主要体现在以下几个方面：

　　**一是跟随区划调整、主要执法部门名称变更、管理依据增加等而作相应修改。**如将原代管观前管理办公室的“平江区人民政府”修改为“姑苏区人民政府”；将主要行政执法部门的名称由原来的“苏州市平江区城市管理行政执法局”修改为“苏州市姑苏区综合行政执法局”；将工商管理部门的名称修改为市场监管部门；基于新成立的应急管理部门职能，增加应急管理方面的内容。

**二是将市政设施养护责任主体作了调整。**观前地区相关市政设施、绿化等养护职责原由市相关职能部门行使，如此就对相关养护工作形成程式化程序：观前管理办公室先向市相关职能部门申请；市相关职能部门制订计划；市相关职能部门安排施工。程序不仅有些死板而且效率不高。对此，新管理办法将相关养护职责统一归口由观前管理办公室行使，并配套规定财政保障体制。

**三是预设相关协会及自行管理机制。**近年来，随着相关行政管理(治理)理念、模式改变，其他城市某些商业街引入第三方，进行专门物业服务。观前地区的部分商户也已成立相应的商会等。鉴于这些情况，本次修订赋予观前管理办公室今后可以购买第三方服务、可以引导成立相关协会。

**四是在事项内容上作了重新组合。**原管理办法主要是按事项进行分类，即为“市容环境卫生管理”、“设施管理”、“商业经营管理”、“工作的配合与协调”。新管理办法在原来的分类方法的基础上作了适当调整，调整为“环境卫生管理”、“交通及停车管理”、“公共秩序与公共安全管理”、“经营管理”等。

**五、框架结构**

新管理办法框架结构是：总则+按事项分类的内容+法律责任，其中事项种类为：环卫生管理、交通及停车管理、公共秩序与公共安全管理、经营管理，当然这些事项内容间还存在部分交叉情况。

在总则与分则关系的处理上，一是总则进行概括规定，分则进行具体规定，如基于现代行政管理的服务理念及对历史文化保护职责的增加，在关于观前管理办公室概括性职责及立法目的方面，增加“保护”与“服务”表述；二是在总则中能够概括规定的，尽量予以规定，如原管理办法关于财政体制的规定分散在不同条款中，新管理办法将其统一放在总则中规定。

 苏州市姑苏区人民政府

　　　　 　　　　　2020年6月