

● 热点关注

# 还市民一个优美清静环境

## ——市人大常委会加快推进《邵阳市城市公园管理条例》立法进程纪实

夏宇宏 杨洪涛 刘小幸

4月18日,是我市法治建设史上具有里程碑意义的日子。我市首部地方性法规《邵阳市城市公园管理条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)历史性地进入了市人大常委会第三次会议首次审议。会议采取集中审议与分组审议相结合、逐人发言与书面意见相结合的方式,听取了市人民政府的起草说明,书面审议了市人大常委会环委提交的审查意见,提出了4大类160余条审议意见。

### 缘何把城市公园管理确定为我市首部地方性法规的立法突破口?

我市首次行使地方立法权,是机遇更是挑战。“如何立法,立什么样的法”一直是市委、市人大常委会和市人民政府谋划和思考的重大问题。市委明确“不贪大求全,不搞仓促上马,要立足邵阳实际,从人民群众关注的热点问题中选取立法突破口”的明晰思路后,市人大常委会和市人民政府坚持把确立我市首部地方性法规的立法突破口作为一场战役来打,广泛征集立法项目,深入开展立法调研。

2016年4月,一个人民群众关注的热点纳入了市委、市人大常委会和市人民政府的视线,这就是城市公园管理问题。这里聚集了太多的矛盾和焦点,汇集了人民群众太多的关切和期待。

2016年5月,在市委常委会会议上,《邵阳市城市公园管理条例(草案)》被确定为年度立法项目。

审议中,市人大常委会党组书记、常务副主任周国利向市人大常委会全体组成人员介绍,立法要坚持问题导向,不是为立法而立法,而需要通过立法解决具体问题;把加强城市公园管理作为我市首部地方性法规的立法突破口,目的是还市民一个优美清静的宜居环境,主要基于三点考虑:一是满足人民群众对城市公园的现实需求,提升城市品位和文明程度。二是解决城市公园建设与管理方面存在的体制性弊端,推进公园事业创新发展。三是为巩固我市创建国家级卫生城市提供法制保障。

### 如何加快《条例(草案)》起草?

2016年5月20日,一场别开生面的立法论证会在市政府如期召开,一些国内外著名专家、城市管理和公园管理部门负责人、人民群众代表紧紧围绕如何加快推进我市城市公园建设与管理的问题进行论证和座谈,拉开了《邵阳市城市公园管理条例》立法论证的序幕。之后,市人大常委会会同市人民政府及有关职能部门,通过请专家支招、向群众问策、走出去学习等办法,广泛开展立法可行性论证,确定了法规着力解决的重点

问题、立法所遵循的原则和总体框架思路。

市人大常委会副主任蒋耀华介绍,我市首部地方性法规的制定,在遵循《立法法》明确的不抵触、可操作、有特色三大原则外,还应结合我市实际,遵循简明、实用、从严的原则,坚持开门立法,坚决不搞闭门造车,努力使法规接地气、真管用。《条例(草案)》起草小组坚持“三个一遍”,即公园周边群众走访一遍,主管部门问询一遍,先进经验学习一遍,先后组织召开立法座谈会60余个,征求意见建议3000余条。起草小组还先后5次赴长沙、常德、岳阳、永州和辖区内各县市区学习取经,反复征求修改意见。2016年8月底,完成《条例(草案)》的初稿。

2016年9月21日,市人民政府在白公城宾馆召开第一次立法听证会,围绕宠物入园、噪音管理等禁止性条款进行听证,广泛听取社会各界的意见建议,进一步增强《条例(草案)》的合理性、合法性和可操作性。

2016年11月28日,市人民政府专门召开政府常务会议,对《条例(草案)》进行研究讨论,形成法规草案,并于2017年2月1日提交市人大常委会有关专门委员会进行合理性和合法性审查。自此,我市第一部地方性法规按照计划如期完成论证起草的全部工作。

### 人民群众关注哪些重点问题?

据了解,地方性法规的生命线在于以法律的形式回应人民群众的关注和期待。《条例(草案)》的起草过程中,紧紧扭住人民群众最关注的焦点问题,始终突出管理与服务,努力让我市首部地方性法规成为人民群众“自己的法规”。

**关注重点之一:**《条例(草案)》着力解决的问题。一部地方性法规的制定出台,立法初衷是什么、着力解决的突出问题有哪些等,都是人民群众最关注的问题。城管局局长朱敏介绍,制定《条例(草案)》把着力点放在解决城市公园发展定位不科学、功能拓展不具体、责任主体不明确、管理服务不规范等问题,突出管理与服务。

**关注重点之二:**前瞻性地加强城市公园规划与建设。随着经济社会的发展,城市公园越来越受到社会各界的关注,人民群众对公园的数量、质量要求越来越高,必须用前瞻性思维和发展眼光来抓立法工作。市人大常委会组成人员卿晖、丰新妹等认为,立法的适用范围要具有前瞻性,把我市邵水和资江沿江风光带的建设和保护纳入进来,特别是像双龙紫薇博览园、松坡公园等民间资本投资的公园越来越成为公园事业发展的趋势,更需要法制保障。曾纪永等认为,《条

例(草案)》关于“各县市区人民政府应考虑人口、区域等因素,规划建设2个以上的城市综合公园”的规定,应考虑城镇化建设实际需要,进一步明确公园面积、功能等建设要求。

**关注重点之三:**城市公园到底由谁来建、谁来管。我市城市公园具有明显的多样性,从投资主体看,既有政府投资兴建的公园,又有民营投资兴建的公园。从区域位置看,既有规划区内的公园,又有规划区外的公园;既有中心城区的公园,又有重点乡镇规划在建的公园。从行政主管部门来看,既有园林部门管理的公园,又有城市管理部门管理的公园。《条例(草案)》结合我市在城市管理领域推行“大部制”改革的实际,明确城市管理部门作为城市公园的主管部门,并由城市管理部门确定管理机构,有条件的公园还可以通过政府购买服务等方式确定管理机构。审议中,列席人员黄红禹等认为,立法要进一步理顺管理机制,解决谁都管、但谁也不管的问题,确保城市公园管理和服务出现问题,有渠道反映,有单位负责,这些才是老百姓真正关注的问题。

**关注重点之四:**倡导性条款和禁止性条款的设置。以立法的形式加强城市公园的建设与管理,最重要的是弘扬正能量,倡导公德行为,限制不良行为和非法行为,体现现代文明和城市素养。审议中,大家普遍认为,人民群众对《条例(草案)》设置的两类禁止性条款十分关注,一类是对于公共资源的保护性措施,大家认为这类条款越严格越好,越利于公园事业的发展。一类是限制行为人的有关条款,应坚持合理性、合法性和人性化的相统一,多听取人民群众的意见建议,多召开论证会和听证会。审议中,大家围绕打陀螺、噪音管理、宠物入园、公园垂钓、放养动物、乱涂乱画等问题进行了激烈讨论,有的认为应该严格禁止此类严重扰民行为和破坏公园形象的做法,也有人认为只能加强技术控制和时间管控,有的则认为技术和时间管控操作性不强。

**关注重点之五:**合理合法的法律责任制。审议中,大家普遍认为,立法要坚决防止部门利益化,坚持管理与服务相结合、倡导与禁止相结合,努力使城市公园成为展示我市文明建设成果的窗口,成为人民群众享受生活的“幸福园地”。市人大常委会组成人员杨喜国、吴承红等认为,裁量权的弹性不宜过大,处罚措施一定要具体。张国华等认为,立法对市民的要求应与管理机构的要求均等,不能只强调市民责任而忽视管理机构的责任,应该加大对管理部门失职失责行为的处罚力度。

# 双清区人大常委会 集中学习环保法

本报讯 4月27日,双清区人大常委会邀请市环境保护局双清分局局长艾丹讲解新修订的《中华人民共和国环境保护法》,从问责的对象、原则、情形、方式等方面解说了《湖南省重大环境问题(事件)责任追究办法(试行)》。

会议要求,政府及环保部门要把强化环保法治意识、责任意识作为践行碧水蓝天发展理念的第一意识,准确把握新《环保法》等的一系列环保法律法规的立法精神,切实提高依法行政的意识和能力,既要全力促进经济发展,不断提高人民群众生活水平,又要保护好环境,保护好青山绿水。要切实履行好职责,要使企业发展与环境保护互相促进、共同进步。要切实抓好环保普法、形成合力,通过正面积积极的引导和宣传,让每一个公民都参与环境保护,形成良好的舆论氛围和强大合力。

《新环保法》已于2015年1月1日正式实施。新法以严格的法律条款明确了政府、企业和公民各方的责任,明确了环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则,体现了我国经济社会发展新特点和新趋势,被认为是“史上最严”的专业领域行政法,也是一部“长牙齿”的法律。《湖南省重大环境问题(事件)责任追究办法(试行)》确立了有权必有责、用权受监督、失职追责、问责必严的原则,规定了环境追责的6种情形。

# 用问题导向牵引地方立法工作

## ——论《邵阳市城市公园管理条例(草案)》审议

邵阳市人大法制委员会

坚持问题导向,是工作良法,也是地方立法制度要求。立管用的法、立属于人民群众自己的法,是我市首次获得立法授权后思考和谋划的重点问题。“哪个地方问题最突出,最需要地方性法规加以调整和规范,就把首部地方性法规的着力点放在哪”。针对人民群众最关切、矛盾焦点最集中的现实问题立法,确保立得住、行得通、真管用”。上月,我市首部地方性法规《邵阳市城市公园管理条例(草案)》历经论证、起草等阶段,历史性地进行了市人大常委会第三次会议首次审议,问题导向成为审议焦点。

坚持问题导向,深入群众察实情聚民意。地方立法,如果只是照搬照抄上位法,群众诉求得不到体现,程序再合法都是没有价值的。搞闭门造车、关门立法是行不通的,立出来的“法”也不是群众所期待的,必须把尊重和体现群众意志作为出发点和落脚点。市人大常委会党组书记、常务副主任周国利指出,立法要坚持问题导向,不是为立法而立法,而需要通过立法解决具体问题。

《条例(草案)》起草小组坚持“三个一遍”,即公园周边群众走访一遍,主管部门问询一遍,先进经验学习一遍,先后组织各类座谈会、论证会、听证会60余个,向基层立法联系点发征询意见函200余份,征求意见建议3000余条,梳理归纳了城市公园发展定位不科学、管理和服务机制不健全、不文明行为约束不力等问题,特别是噪音扰民、宠物入园、乱刻乱画、安全管理等人民群众最关切和期待的问题,成为立法着力解决的重点问题。

坚持问题导向,用前瞻眼光审视公园事业的发展进步。美国社会法学家德虎认为:“正义只有通过良好的法律才能实



最近,新邵县人大常委会组织机关28名干部职工,深入联点村陈家坊镇观山村开展“三联二访一帮”活动,了解当地治安状况,解读调查问卷,发放宣传资料,听取民声民意,开展电话摸底工作。图为县人大机关干部和村干部在向老党员征求意见。 罗奇林 摄

## 邵阳日报 分类信息索引

# 0739-5322630

资讯多 速度快 地址:大祥区樟树垅邵阳晚报一楼 Qq: 287029106



### 门面出售

位于武冈市都梁路一楼门面,带租约市中心旺铺,面积约1196平方米,低价出售,有意向者请联系。  
联系人: 费先生 13367729676

### 嘉富地产

铁炉巷两室两厅, 4/6精装修 100平方米, 31.8万。两证齐全可按按揭贷款。

### 嘉富地产

尚书名苑学区江景房, 120平方米, 3室2厅2卫, 17A/22楼, 毛坯房, 售价: 48万, 看房热线: 15727435503

### 天天租车

响应政府车改 服务机关单位  
电话 0739-5216789 18073913999

### 雪峰乌骨鸡

原生态原粮饲养全程散养  
洞口县(山门) 桐山乡大江村  
联系人: 黄一录 15873955929