

黄石市人民代表大会常务委员会 公 告

2017 年第 1 号

黄石市第十三届人民代表大会常务委员会第三十六次会议于 2016 年 12 月 28 日通过的《黄石市商业网点规划建设管理条例》,已经 2017 年 3 月 30 日湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十七次会议批准,现予公布,自 2017 年 8 月 1 日起施行。

黄石市人民代表大会常务委员会

2017 年 4 月 12 日

黄石市商业网点规划建设管理条例

(2016 年 12 月 28 日黄石市第十三届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过 2017 年 3 月 30 日湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十七次会议批准)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 商业网点规划
- 第三章 商业网点建设
- 第四章 商业网点管理
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强商业网点的规划、建设和管理,优化商业网点布局,服务生产经营,方便居民生活,促进经济社会发展,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本条例适用于本市行政区域内商业网点的规划、建设和管理。

本条例所称商业网点,是指依法从事商品流通,为生产、经营和生活服务的商业经营场所。

第三条 商业网点的规划、建设和管理活动,遵循科学规划、合理布局、功能完善、业态优化、便民利民的原则。

第四条 市、县(市、区)人民政府应当将商业网点规划、建设和管理工作纳入本级国民经济和社会发展规划,并建立综合协调机制,解决本行政区域内商业网点规划、建设和管理工作中的重大问题。

第五条 商务行政主管部门负责商业网点规划、建设和管理活动的统筹、指导和协调,并做好有关监督管理工作。

规划行政主管部门应当参与商业网点专项规划的编制,并负责商业网点建设项目规划实施的监督管理。

城乡建设行政主管部门负责商业网点房屋建筑及其配套设施建设的监督管理。

发展和改革、经济和信息化、公安、财政、国土资源、环境保护、交通运输、统计、城市管理、食品

药品监督管理、房地产管理、工商行政管理、质量技术监督、人民防空、供销、邮政等部门,应当按照各自职责,共同做好商业网点规划、建设和管理工作。

第六条 鼓励和支持商业网点利用互联网、物联网、云计算等现代信息技术,采取线下体验、网订店送、网上会展等多种形式,在营销、支付、售后服务等方面,实现线下与线上交易、有形与无形市场融合发展。

第二章 商业网点规划

第七条 市、县(市)商务行政主管部门应当会同本级规划行政主管部门,组织编制本行政区域商业网点专项规划,报本级人民政府批准后公布,并报本级人民代表大会常务委员会备案。

第八条 编制商业网点专项规划,应当符合下列规定:

(一)符合改革发展要求,与全市产业发展目标、功能分区、交通体系、文化景观相协调;

(二)统筹经济社会发展水平、人口分布、服务半径、消费升级、环境保护等因素,加强商业网点分类引导,推进商业网点的标准化、均衡化建设;

(三)结合商业发展新模式、新技术,调整提升传统业态,培育发展新型业态,推动商业转型升级,满足社会多样化、个性化的消费新需求;

(四)合理利用现有建筑物,推动商业网点与历史、民俗、产业等相关的文化资源有机融合;

(五)明确规划期内商业网点的发展目标、发展规模、发展重点、区域布局、行业结构、配套设施和实施措施,重点规划建设城市商业中心、区域(片区)商业中心、社区商业中心、特色商业街区、商品交易市场、农副产品市场等。

第九条 商业网点专项规划报送审批前,组织编制机关应当将规划草案予以公告,并采取论证会、听证会或者其他方式征求专家和社会公众的意见。公告的时间不得少于三十日。

第十条 商业网点专项规划应当符合国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划。

城市控制性详细规划的编制应当落实商业网点专项规划内容,明确商业网点用地性质、用地范围、空间布局等。

第十一条 经批准的商业网点专项规划不得随意变更。确需变更的,应当经充分论证后,按原审批程序办理。

第十二条 商务行政主管部门应当定期对商业网点专项规划实施情况进行评估,并将评估结果作为修改、补充和完善商业网点专项规划的依据。

第三章 商业网点建设

第十三条 市商务行政主管部门应当根据商业网点专项规划,会同本级发展和改革、规划、国土资源等行政主管部门,建立商业网点建设项目库,编制年度重点建设计划,定期发布商业网点建设指导目录。

第十四条 商业网点建设资金可以采取企业自筹、政府投资、引进外资或者其他途径筹措。

第十五条 为保障民生需要重点发展的商业网点,市、县(市)人民政府可以在规划用地、项目审批、资金扶持等方面制定优惠政策。

第十六条 对农副产品市场等与居民日常生活密切相关的公益性商业网点,各级人民政府应当通过项目投资、产权回购、财政补助等方式参与建设。已建成居住区公益性商业网点配套不足的,各级人民政府应当通过调整、购买、租赁等方式逐步予以解决。

第十七条 土地储备和土地供应应当合理保障商业网点建设用地需求。

第十八条 商业网点的建设选址、规模、功能和业态等,应当符合商业网点专项规划、相关基础设施建设标准和环境保护的要求,并根据经营规模配置相应的附属设施。

第十九条 市、县(市、区)人民政府应当根据商业网点专项规划,配套建设商贸物流和公共服务等设施。

鼓励和支持大型商贸物流基地、农产品流通冷链系统等物流配送体系建设,整合物流资源,提高流通效率,降低流通成本。

对从事生鲜农产品、冷冻冷藏食品等运输和快递服务的专用车辆,公安机关交通管理部门及其他有关部门应当按照相关规定,提供通行、停靠、作业等方面的便利条件。

第四章 商业网点管理

第二十条 商务行政主管部门应当加强对商业网点的监督管理,建立商业面积监测预警制度,合理引导社会资金投向。

第二十一条 商务行政主管部门可以会同统计、工商等行政主管部门,建立商业网点统计调查制度。列为统计调查对象的商业网点应当按照商务、统计、工商等行政主管部门的要求,提供有关信息、数据和资料。

第二十二条 商务行政主管部门应当根据商业网点规划、建设和管理需要,建立商业网点公共服务信息平台,为社会公众提供商业网点规划展示、投资建设、网点查询、购物消费等信息服务。

商务行政主管部门应当与城乡建设、规划、工商、统计等行政主管部门实现信息共享、互联互通。相关行政主管部门应当依法使用并保护商业网点的商业秘密。

第二十三条 县(市、区)商务行政主管部门应当加强对农副产品市场等与居民日常生活密切相关的公益性商业网点用途的监管,不得随意改变使用性质。

第二十四条 临街的商业网点经营者不得出店经营、作业或者展示商品。

县(市、区)人民政府应当对食品摊贩、修理服务、日用品销售等便民摊点统筹规划,合理规定经营区域和时段。便民摊点不得影响安全、交通、卫生,并符合环境保护要求。

第二十五条 商务行政主管部门应当根据辖区内商业网点管理需要,牵头组织规划、城乡建设、城市管理、公安、工商行政管理等部门开展联合执法。

第五章 法律责任

第二十六条 对违反本条例的行为,法律、法规有规定的,从其规定。

第二十七条 违反本条例第七条、第九条、第十一条规定,对依法应当编制商业网点专项规划而未组织编制,或者未按法定程序编制、审批、变更商业网点专项规划的,由本级人民政府责令改正,通报批评;对有关部门直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。

第二十八条 列为统计调查对象的商业网点经营者违反本条例第二十一条规定,不按要求提供信息、数据和资料的,由统计行政主管部门责令限期改正,给予警告;逾期不改正的,对企业或者其他组织处 2000 元以上 1 万元以下的罚款;对个体工商户处 200 元以上 1000 元以下的罚款。

第二十九条 临街的商业网点违反本条例第二十四条第一款规定,出店经营、作业或者展示商品的,由城市管理行政执法部门责令停止违法行为;拒不改正,情节严重的,处 200 元以上 1000 元以下的罚款。

便民摊点违反本条例第二十四条第二款规定,超出经营区域、时段或者影响安全、交通、卫生

的,由城市管理行政执法部门责令停止违法行为;拒不改正,情节严重的,处100元以上500元以下的罚款。

第三十条 有关行政主管部门及其工作人员在商业网点规划、建设和管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第三十一条 本条例自2017年8月1日起施行。

黄石市人民政府 关于提请审议《黄石市商业网点规划建设管理 条例(草案)》的议案

市人大常委会:

为加强商业网点的规划、建设和管理,优化商业网点布局,完善商贸功能,建设法治化营商环境,更好地服务生产方便生活,促进经济发展,根据有关法律、法规的规定,结合我市实际,市人民政府组织起草了《黄石市商业网点规划建设管理条例(草案)》。该草案已于2016年6月7日经市政府常务会议讨论通过,现提请审议。

黄石市人民政府
2016 年 6 月 8 日

关于《黄石市商业网点规划建设管理条例(草案)》的说明

——2016年6月23日在黄石市十三届人民代表大会
常务委员会第三十一次会议上

市商务委员会主任 毛甲艳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府的委托，现就《黄石市商业网点规划建设管理条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)作如下说明：

一、制定条例的必要性

随着改革开放的逐步深入和市场经济的不断发展，我市商业网点对促进商品流通，方便城乡居民生活，扩大就业，拉动经济增长发挥了积极的作用，但也存在布局不尽合理、行业管理落后、法治化营商环境不优等问题，严重制约了现代商贸流通业和市场发展，商业网点规划、建设与管理工

作亟待加强。

(一)制定条例是国家内贸改革发展试点的要求。2015年，黄石与上海、广州、青岛等9个城市被列为全国内贸流通体制改革试点城市。中央高度重视本次试点工作，中央政治局常委会、国务院常务会先后审议，总书记、总理分别作出重要批示。2015年8月25日召开的全国内贸流通试点改革工作会议明确要求各试点城市要加强商业网点规划、流通发展管理等方面的立法，为形成全国性的法规规章先行一步，打下基础。国务院批复的试点方案也要求各地争取地方人大支持，把开展流通业地方立法作为9个试点城市的规定动作，一年内启动实施。该条例的制定将是我市推进内贸流通体制改革、建设法治化营商环境的重要举措，有利于探索出成功可复制的改革经验在全国进行推广。

(二)制定条例是加快我市现代商贸流通发展的迫切需要。市委十二届十四次会议对我市“十三五”经济社会发展作出了全面部署，要求毫不动摇坚持生态立市产业强市，毫不懈怠加快建设现代化特大城市，努力打造鄂东乃至长江中游城市群区域性物流中心、消费中心等。2016年市政府工作报告中提出，“十三五”时期，要推动服务业快速发展，建设鄂东商贸中心，并明确2016年要抓好全国内贸流通体制改革发展综合试点，探索建立“城与乡”、“内外贸”、“商旅文”融合发展新机制，着力打造法治化营商环境和统一高效的流通管理体制。该条例的制定，将有利于提高商贸流通效率，促进现代商贸流通产业发展，有力地推动黄石现代化特大城市建设。

(三)制定条例是满足城乡居民民生需求的实际需要。从我市商业网点的情况看，老城区趋于

饱和但结构失调、发展不平衡,而团城山等新城区由于商业规划缺失、建设管理手段制约,新招商引资洽谈的商贸项目缺少规划支撑、缺少供地空间,新建小区、楼盘商业设施不配套,导致商贸重点项目、小区便利化菜市场、商业街布局稀缺,购物消费十分不便,市民意见较大。人大代表、政协委员反复就商业网点规划、建设方面提出议案和提案,但由于商业网点规划缺位、规划无约束力等原因,反映的问题始终未得到实质解决。该条例的制定,将切实解决商业网点规划缺位、规划难落实等问题,从而优化商业网点布局,解决城乡居民日益增长的消费需求。

二、《条例(草案)》形成过程

按照国务院内贸流通体制改革试点要求和市人大立法工作部署,我委从2015年11月启动商业网点各项立法准备工作。市人大领导先后8次听取立法工作汇报,提出了具体指导意见,有力地推动了立法工作的顺利开展。2016年2月下旬,我委联合湖北师范大学经管学院对全市商业网点进行了调研,基本摸清了商业网点现状和存在的问题,为立法提供了真实、客观的第一手资料。2月底,我委迅速组建了条例起草工作专班,开始起草工作,起草过程中主要参考了《中华人民共和国城乡规划法》、《湖北省城市商业网点建设管理条例》等上位法,并借鉴了重庆、大连、青岛等地商业网点立法的成功经验。3月中旬,在市人大有关领导的带领下,起草工作专班前往青岛进行学习考察,进一步开拓了视野,理清了思路。4月下旬至5月上旬,市人大、市政府法制办、市政府研究室、市建委、市规划局、市国土局、湖北师范大学等单位10多名专家进行了5次闭门研讨,对条例结构、内容、文字表述等进行了严格把关。

在起草条例过程中,起草工作专班还注重广泛征求意见,先后两次向市建委、市国土局、市规划局等26个部门征求书面意见,组织召开全市商务系统和商贸企业座谈会,主动听取省商务厅领导、兄弟城市商务部门意见,并综合各方面意见和建议,反复研究,多轮论证,形成了《条例(送审稿)》,并于5月底报送市政府审议。6月7日,《条例(草案)》经市政府第117次常务会议审议通过。

三、需要说明的几个问题

《条例(草案)》坚持当前与长远结合、城与乡结合、点与面结合、专业性与全面性结合,坚持问题导向,突出重点,注重可操作性,具体分为总则、商业网点规划、商业网点建设、商业网点管理、法律责任和附则,共6章31条。

(一)关于商业网点的概念界定。《条例(草案)》依据商务部有关文件和我市实际,对商业网点概念进行了规范性表述,比如增加了商业综合体。而大型商业网点的划分,国家并无具体界定,行业统计有约定俗成的划分,各地也会根据当地实际在商业网点规划中予以明确,由于其业态和标准在实际中不断变化,不便于在立法中规定,我们拟在黄石市商业网点规划中予以明确。

(二)关于商业网点的立法重点。由于商业网点范围广泛,《条例(草案)》重点放在:一是商业网点规划,解决商业网点专项规划与总规、控规和详规衔接不够以及规划难落实等问题;二是大型商业网点、社区商业和农副产品市场,逐步解决大型商业网点布局不合理的问题,保证居民生活密切相关的民生需求。并对其它商贸业态进行了研究,专家认为通过商业网点规划及具体工作即可以解决,不必列入立法范围。另外,当前发展迅速的“互联网+”、电子商务仅是商贸流通的手段和方式,并不属于商业网点范畴,因此未在立法中体现。

(三)关于商业网点规划。商业网点规划是商品流通中最关键的环节。目前,制约我市商业网点发展最主要的问题就是规划不能落实,如老城区商业网点趋于饱和而团城山等新城区却无大型

商业网点进驻,便利化菜市场、商业街也相当稀缺,居民生活消费极为不便。为此,《条例(草案)》针对规划如何与总规、控规和详规相统一、用地如何落实、重点商业网点的规划要求以及规划的刚性约束等方面进行了具体明确的规定,确保商业网点规划严格落实到位。

(四)关于商业网点建设。商业网点建设是促进商品流通发展、完善城市服务功能的基础。一方面,《条例(草案)》对商业网点建设提出原则性的总要求,规定商业网点建设应当符合规划要求,并坚持政府引导、市场运作、突出重点、逐步推进的原则;另一方面,《条例(草案)》对大型商业网点的建设引导、社区商业必配和三同步要求、农副产品市场扶持政策等重点商业网点的建设进行了明确规定。另外,《条例(草案)》还规定对不符合规划的城区批发市场进行有计划的搬迁,以进一步优化布局,提升城市服务功能。

(五)关于商业网点管理。商业网点管理是满足城乡居民生活需求的重要环节。一是明确规定了大型商业网点、社区商业、农副产品市场等重点商业网点的管理范畴和管理主体,特别是借鉴了西方国家“大店法”的规定,对大型商业网点采取公示听证,以有效解决布局不合理的问题。二规定可以对日用品销售、餐饮服务便民摊点设定经营区域和时段,有利于破解城市管理中占道经营难题,又能满足市民日常生活需求,妥善处理好市容与繁荣、市容与民生的关系。三是鼓励建立商业协会,促进商业网点经营者进行自律管理,积极发挥行业协会有效配置资源、协调行业利益、维护公平竞争、加强诚信自律的重要作用。另外,《条例(草案)》还规定商务和统计部门应建立商业网点统计制度,便于加强商业网点日常管理。

(六)关于法律责任。为确保商业网点规划、建设与管理的各项规定落实到位、取得实效,《条例(草案)》专设一章法律责任。一是具体规定了违反商业网点规划、擅自改变商业网点用途、不提供商业网点信息应承担的法律责任。二是对违反本条例的其他行为,法律法规有规定的,从其规定。三是对行政主管部门工作人员违反本条例的责任进行了明确规定,促使其依法依规履职。四是规定商务行政主管部门应当及时处理单位和个人的举报,鼓励社会各界积极参与到商业网点规划、建设与管理中来。

以上说明及《条例(草案)》,请予审议。

黄石市人民代表大会财政经济委员会 关于《黄石市商业网点规划建设管理条例 (草案)》的审议意见

(2016 年 6 月 13 日黄石市第十三届人民代表大会
财政经济委员会全体会议通过)

市人大常委会:

根据市人大常委会 2016 年立法计划,《黄石市商业网点规划建设管理条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)将提请市第十三届人大常委会第三十一次会议审议。为做好《条例(草案)》的起草工作,根据立法法和省立法条例的有关规定,财政经济委员会和政府相关职能部门积极配合,提前介入。早在今年元月 25 日,财政经济委员会专题听取了市商务委关于我市商业网点规划建设管理立法准备工作情况的汇报。3 月中旬,又联合市商务委、市规划局等单位组成考察组赴青岛市考察学习。之后,财政经济委员会多次开展调研,推进法规草案的起草、修改及征求意见等工作。5 月 24 日,市人大常委会副主任夏祖乔组织召开专题会议,对法规草案的重点难点问题进行深入讨论,提出了指导性意见。6 月 13 日,财政经济委员会召开全体会议,对市政府提交的《条例(草案)》进行了认真审议。

财政经济委员会认为,加快推进商业网点规划建设管理立法,是建设城乡“统一、开放、竞争、有序”市场体系的重要举措,对推进商业网点规划建设管理、增强城乡商业服务功能、引领和提升商业业态水平、优化商业网点资源配置、方便居民生产生活、促进经济社会发展,均具有重要的意义。近年来,随着我市商贸流通业的快速发展,特别是随着“互联网+”等商业新业态的出现,为满足城乡居民生活需求、促进现代商贸流通发展、打造法治化营商环境,制定《黄石市商业网点规划建设管理条例》非常必要。《条例(草案)》符合中央和省委、市委精神,符合国家法律法规,符合我市实际,总体框架明确,内容基本可行,建议提请市第十三届人大常委会第三十一次会议审议。同时,提出以下修改意见和建议:

一、关于立法目的。商业网点规划建设管理立法,重点是为了解决商业网点在发展过程中遇到的困难与问题,方便居民生活、活跃商品流通、促进经济发展应是其主要目的。建议立法宗旨的落脚点放在满足居民需求、促进经济发展上。

二、关于规划建设问题。一是应对我市商业网点“十三五”时期乃至今后更长一段时期的发展远景在法规草案中作适当表述,并对可能产生的法律责任作出规定,彰显法规前瞻性与可操作性。二是《条例(草案)》中对商业网点业态有关描述与规定过于局限传统产业,新兴产业基本没有涉及

到,难以真正起到规范和引领商业网点规划布局的作用。建议商业网点规划内容要涵盖有形和无形两个市场、线上与线下两种业态,力争在规范现代物流、电子商务等商业新业态法律关系方面有新作为。三是《条例(草案)》中涉及规划与建设的表述不一致。第五条规划中涉及到乡镇商业网点,但建设中缺乏相应规定。第七条与第十六条第二款关于用地安排的表述有重复部分。在第十八条商业网点建设中有批发市场的规定,但在商业网点规划部分没有涉及到,前后不相对应。四是关于政策支持问题。《条例(草案)》关于公益性商业网点建设应享受的政策支持规定过于含糊与笼统,建议将土地供应、财政支持、基础设施配套、企业减负等政策写入法规,强化其指导性与可操作性。

三、关于规划引导与市场配置的关系。《条例(草案)》中有的规划要求表述与市场配置原则有冲突。比如,第八条有关大型商业网点应当“错位发展”的表述,存在有以法律规定代替市场配置原则的问题。各种类型的商业网点是规模发展有效益,还是错位发展更好,应由市场对资源配置发挥决定性作用。

四、关于法律责任。一是《条例(草案)》有的法律责任设定与上位法有冲突,有的缺少上位法依据。第二十六条、二十七条规定与《湖北省城市商业网点建设管理条例》的第十六条、十七条不一致。第二十八条对不提供信息商业网点经营者责任的表述与《中华人民共和国统计法》第四十二条规定不一致。二是对某些行为没有设定法律责任,如违反第十四条第二款“三同步”的规定应承担的法律责任未见规定。建议商业网点规划建设管理章节中有明确禁止的行为,法律责任章节应有相应的责任规定。

五、其他问题。一是第三条第四款中的部门名称建议使用规范用语。二是第二条第三款中的大型商业网点既无解释,也无列举,笼统表述依据国家行业标准来确定,不太妥当。三是第三条第三款中规划行政主管部门参与商业网点管理的表述不太妥当。四是第九条中的必备型业态无解释和列举,界定不明确。

以上意见,请予审议。

黄石市人民代表大会法制委员会 关于《黄石市商业网点规划建设管理条例(草案)》 审议结果的报告

——2016年8月30日在黄石市第十三届人民代表大会
常务委员会第三十三次会议上

市人大法制委员会副主任委员 柯有华

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

6月23日，市十三届人大常委会第三十一次会议对《黄石市商业网点规划建设管理条例(草案)》(以下简称草案)进行了审议。常委会组成人员认为，为了加强商业网点的规划、建设与管理，优化商业网点布局，服务生产，方便生活，促进经济社会发展，制定本条例很有必要。同时，也提出了很多修改意见，建议对草案作进一步研究修改后，提请下次常委会会议审议。

会后，市人大常委会法工委将草案发送至各县(市、区)人大常委会征求意见，并在黄石人大网上公布，征求社会各界意见。同时，常委会法工委坚持问题导向，列出商业网点立法问题清单，涉及商业网点规划、建设、管理等方面问题共54个。6月下旬至7月中旬，市人大法制委、常委会法工委结合问题清单，先后通过召开座谈会、专题调研等方式，听取市政府有关部门、专家学者、群众代表以及部分市场主体对商业网点立法以及草案修改的意见建议。此外，还有针对性地到下陆区人大、市商务委、市规划局、市市场发展管理中心等部门、单位，就草案修改过程中的重难点问题进行深入探讨。随后，根据各方面的意见和建议，法制委、法工委对草案进行了认真修改，形成草案二审稿。草案二审稿共有27条，在原草案31条的基础上，修改了13条，删除了17条，增加了13条。8月15日，法制委员会召开全体会议，对草案二审稿进行了审议。现将审议结果报告如下：

一、关于修改的总体思路。商业网点立法，既是市场经济时代商贸业规范发展的客观需要，也是着眼我市实际，服务生产，方便生活的必然要求。法制委员会经认真研究，提出草案修改的总体思路：一是要把坚持市场导向作为贯穿整个草案修改的主线。同时，在尊重市场经济发展规律和要求的前提下，政府及其有关部门也应当有所作为，主要体现在对商业网点的发展引导和合理监管上。二是要坚持问题导向，紧紧围绕当前我市商业网点规划、建设和管理等方面存在的突出问题，有的放矢地探索解决的路径和措施，体现立法的针对性和可操作性。三是要坚持互动发展，注重商业网点与我市产业优势、资源特色相融合，实现多样化发展，并做好配套设施建设，体现立法的系统性和引领性。四是要坚持创新发展，着眼于时代发展和现代信息技术的广泛应用，增强立

法的时代性和前瞻性。五是要坚持依法立法,合理借鉴,与国家有关法律法规和我省地方性法规相衔接,同时认真学习参考其他城市的相关立法经验和做法。

二、关于法规结构。有的委员提出草案总则内容较少,结构不协调;有的单位提出草案部分规定层次划分不准确;有的专家建议草案可以不设专章。法制委员会经研究认为,草案条文并不多,内容层次较为简单,且有些内容存在融合之处,不宜划分章节。据此,根据立法技术规范的要求,建议草案采用简洁型结构,不单独设章。

三、关于商业网点的界定。有的委员提出草案对商业网点的界定不够精准、周延;有的委员认为商业网点的种类繁多,不宜采取列举的方式表述;有的专家认为界定中关于商业网点的范围划分标准不一;有的单位提出商业网点应界定为商业经营场所。法制委员会经研究认为,商业网点是指从事商品流通,为生产经营和生活服务的商业经营场所。同时,基于商业网点类型多种多样,且随着时代发展不断变化,建议在草案中不对其范围进行具体列举。(草案二审稿第二条)

四、关于政府及其有关部门的职能和作用。有的委员提出草案中应明确政府及其相关部门的职责,理顺职责分工;有的委员提出商业网点的发展应坚持市场的决定性作用与政府引导相结合;有的专家认为政府关于商业网点的支持政策不明确;有的单位提出商业网点的配套设施建设很有必要,各级政府应拿出专项资金,对商业网点配套设施建设给予专项补贴。法制委员会经研究认为,职责清晰是开展工作的前提和基础。草案应对市、县(市、区)人民政府,市、县(市、区)商务行政主管部门,其他有关行政或者行业主管部门的职责进行明确划分。此外,草案还应着重凸显政府的扶持、引导作用,对政策支持、发展引导、配套建设等方面提出明确要求,督促政府履行宏观调控和服务发展等职能。基于此,建议明确:一是对确需重点发展的商业网点,市人民政府应当制定优惠政策,给予必要的支持和引导。二是各级人民政府应当通过项目投资、产权回购、资金补贴等方式,参与农副产品市场等与居民日常生活密切相关的公益性商业网点的建设。三是市、县(市、区)人民政府应当制定发展计划,推动城乡商业网点一体化发展。鼓励和支持商业网点实现规模化、规范化、标准化,专业化、特色化经营。四是鼓励和支持商业网点实现线下与线上、有形与无形协同发展。五是鼓励和支持商业网点配套设施建设,重点建设商贸物流、公共服务和交通停车等设施。(草案二审稿第三条、第十条、第十四条至第十六条)

五、关于商业网点的规划。有的委员建议草案中要明确商业网点专项规划的编制主体和编制程序;有的委员、单位认为实践中商业网点专项规划的变更存在随意性,应严格变更的程序要求;有的地方提出应理顺商业网点专项规划与国民经济和社会发展规划、城市总体规划以及控制性详细规划的关系,并明确有关指标的落实;有的专家提出草案中商业网点规划的内容不明确;有的单位认为不应将商业网点技术规范要素纳入草案之中,并建议编制商业网点专项规划时要广泛听取公众意见。法制委员会认为,商业是城市的窗口,与城市的生产生活紧密相连。商业网点的科学规划、合理布局,对提升城市形象、提高城市品位和服务生产、方便生活至关重要。同时,这也是我们当前急需解决的重难点问题之一。据此,草案中应强化商业网点专项规划的法定性和权威性,对规划编制、规划衔接、规划实施提出明确要求。因此,建议:一是明确商业网点专项规划的编制主体、编制程序及规划内容、重点。二是增加商业网点专项规划编制过程中公众参与的内容。三是规定商业网点专项规划应当纳入本级国民经济和社会发展规划、城市总体规划,并明确商业网点专项规划内容在城市控制性详细规划编制中的落实,以及对商业网点用地需求的合理保障。四是明确商业网点专项规划的权威性,严格变更程序。五是增加新建住宅小区、车站、旅游景点和成

片改造旧城区等项目时,商业网点应当同时规划建设的内容。(草案二审稿第四条至第九条)

六、关于商业网点的建设。有的委员提出商业网点的建设应尊重市场规律;有的地方认为应强化商业网点专项规划的实施;有的单位建议加强对公益性商业网点建设的监管;有的专家建议对商业网点建设的要求及配套设施予以明确。据此,法制委员会建议规定:一是商业网点建设应当符合商业网点专项规划,主要采取市场化方式运作。二是市商务行政主管部门应当会同本级发展和改革、规划、国土资源等行政主管部门,建立商业网点建设项目库,定期发布《黄石市商业网点建设指导目录》。三是商业网点建设时,在建筑规模、内部结构、设备安装及使用功能等方面应当满足各自不同需求,并根据经营规模配置相应的附属设施。四是城乡建设、规划等行政主管部门在办理涉及农副产品市场等与居民生活密切相关的公益性商业网点建设项目审批时,应当就相关事项征求商务行政主管部门的意见。(草案二审稿第十条至第十三条)

七、关于商业网点的管理。有的委员建议加强商业网点的信息统计工作;有的专家提出草案中应强化商业面积的监测预警,优化布局;有的地方认为应加强对商业网点的监管,并推进监管信息的互通共享;有的单位提出政府应加大对便民摊点的规范管理力度;有的单位认为草案中以食品摊贩代替餐饮服务的表述更为科学。法制委员会经研究认为,遵循市场在资源配置中起决定性作用的前提下,政府有关部门对商业网点进行合理监督和管理,既是推进商业网点健康发展的有效手段,也是维护自由平等市场交易秩序的必然要求。据此,建议:一是商务行政主管部门应当加强对商业网点的监督管理,建立商业面积监测预警制度,合理引导社会资金投向。二是商务行政主管部门应当会同工商、统计等行政主管部门,建立商业网点统计制度。三是商务行政主管部门应当建立商业网点监管信息共享机制,并对商业网点商业秘密的依法使用和保护提出要求。此外,为方便我市居民生活,草案有必要对便民摊点进行规范,建议明确县(市、区)人民政府对便民摊点规定经营区域和时段,实行统一经营、统一管理。(草案二审稿第十七条至第二十条)

八、关于法律责任的设定。有的委员认为对上位法已有规定的,法律责任中不应进行重复规定;有的委员提出法律责任与草案中禁止性条款不对应;有的委员和单位认为草案中法律责任相对简单,保护和处罚措施的可操作性、约束性不强,建议进一步细化。法制委员会认为草案中法律责任的设定,要把握三个原则:一是要在立法权限范围内,与草案中具体违法行为相对应。二是责任承担应与违法行为的性质、情节和后果相适应。三是凡法律、行政法规对具体行为已规定了法律责任的,草案不作重复性规定,仅作衔接性规定。据此,建议:一是增加规定依法应当编制商业网点专项规划而未组织编制,或者未按法定程序编制、审批、修改商业网点专项规划的法律责任。二是在新建住宅小区、车站、旅游景点和成片改造旧城区等项目时,对商业网点未同时规划建设的法律责任予以明确。三是对作为统计调查对象的商业网点经营者违反相关规定的行为进行责任追究。四是明确有关行政主管部门及其工作人员不履行职责时的相关责任。(草案二审稿第二十一条至第二十五条)

此外,根据常委会组成人员和有关方面的意见,还对草案的一些条款进行了补充完善、删减合并和文字修改。

法制委员会已按照上述修改意见,提出了《黄石市商业网点规划建设管理条例(草案二审稿)》,建议提请本次常委会会议审议。

草案二审稿和以上报告,请予审议。

黄石市人民代表大会法制委员会

关于《黄石市商业网点规划建设管理条例 (草案二审稿)》修改情况的说明

——2016年12月28日在黄石市第十三届人民代表大会
常务委员会第三十六次会议上

市人大法制委主任委员 张秋来

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

今年8月30日，市十三届人大常委会第三十三次会议对《黄石市商业网点规划建设管理条例（草案二审稿）》（以下简称草案二审稿）进行了审议。常委会组成人员认为，草案二审稿认真吸收了常委会组成人员和其他各个方面的意见，内容更加充实完善，语言表述更加严谨规范，比较成熟；同时，也提出了一些修改意见，建议修改完善后，提请下次常委会会议表决。

会后，市人大法制委、常委会法工委将草案二审稿发送至县（市、区）人大常委会征求意见，并在黄石人大网上公布，公开征求社会各界意见。同时，法制委员会委托湖北师范大学地方立法研究中心对草案二审稿进行论证评估。根据收集的意见建议，法制委、法工委坚持以问题为导向，经修改后形成了草案二审修改稿。10月上旬至11月下旬，法制委、法工委结合问题清单，先后通过发函征求意见、组织召开座谈会等方式，听取了市政府有关部门、专家学者、群众代表以及部分市场主体对商业网点立法以及草案修改的意见建议。同时，还组织外出学习考察，学习借鉴外地有益经验。10月28日，法制委员会组织召开专家论证评估会，就草案二审修改稿的主要内容和制度设计进行论证评估，听取相关领域专家的意见建议。随后，根据各方面的意见和建议，法制委、法工委再次对草案二审修改稿进行了修改，形成建议表决稿，在与市政府有关部门沟通后，于11月中旬将建议表决稿报送省人大常委会法规工作室征求意见，并根据省人大常委会法规工作室的意见进行了修改完善。建议表决稿共有31条，在草案二审稿的基础上，修改了19条，删除了5条，增加了9条。12月14日，法制委员会召开全体会议，对建议表决稿进行了审议。现将修改情况说明如下：

一、关于法规结构。有的委员建议对草案二审稿进行章节划分；有的单位认为草案二审稿的部分结构需要调整；有的专家认为草案二审稿的层次不够分明。据此，法制委员会建议以商业网点的规划、建设和管理为主线，将整个草案二审稿划分为六章，包括总则、商业网点规划、商业网点建设、商业网点管理、法律责任和附则，以便于理解和操作。同时，还根据章节划分的标准，进行了

相应的内容设置和调整。

二、关于商业网点的界定。有的委员认为商业网点的界定不够清晰,还需进一步明确;有的单位和专家认为商业网点应界定为固定场所;有的单位认为商业网点概念不能拘泥于传统形式,要体现时代气息。法制委员会经研究认为,对商业网点进行界定,首先需要明确其活动的合法性;其次,立法要体现前瞻性,统筹考虑形势和时代的发展。同时,参考商务部的有关规定,建议不将商业网点限定为固定场所。据此,建议将商业网点界定为依法从事商品流通,为生产、经营和生活服务的商业经营场所。(建议表决稿第二条)

三、关于条例的原则。有的委员认为草案二审稿中应凸显对市场规律的遵循;有的委员提出市场问题最好让市场解决,对商业网点少一些限制;有的专家建议明确商业网点规划、建设和管理活动的原则,并将其精神体现于草案二审稿规定的内容之中。法制委员会经研究认为,原则是开展商业网点规划、建设和管理活动的重要准绳,是立法指导思想与立法实践相结合的重要反映,有必要予以明确规定。此外,商业网点立法首先要尊重市场经济发展规律,同时由政府进行合理引导,并且遵循科学规划、合理布局、功能完善、业态优化、便民利民的原则。据此,建议增设一条,作出相关规定。(建议表决稿第三条)

四、关于政府及其有关部门职责的划分。有的委员提出草案二审稿中部门职责不够具体和明确,可能出现都有责或都不管的现象;有的委员提出要增加城区政府的发言权、话语权;有的单位建议明确政府到部门的相关职责;有的专家建议对与商业网点紧密相关的部门职责进行明确列举,增强可操作性。法制委员会认为,明确职责分工是对商业网点进行合理引导与监管的前提和基础。据此,建议:一是明确市、县(市、区)人民政府的职责与作用;二是对与商业网点紧密相关的核心部门,即商务、规划和城乡建设行政主管部门的职责进行明确规定;三是要求其他部门按照各自职责,共同做好商业网点的规划、建设和管理工作。(建议表决稿第四条、第五条)

五、关于商业网点的规划。有的委员提出商业网点规划要考虑合理布局问题,同时协调配置交通设施等;有的委员认为草案二审稿中商业网点专项规划与相关规划之间的关系还需进一步明确,同时其涵盖内容中规划控制与区域布局有重复之处;有的单位建议对商业网点专项规划的规定再进一步细化;有的专家认为商业网点专项规划的编制要求还有待进一步规范。法制委员会认为,商业网点专项规划具有指挥棒的作用,对我市商业网点科学布局,促进公平竞争和保障服务需求影响重大。编制商业网点专项规划,应当遵循科学规律,符合我市经济社会发展实际,体现地方特色和前瞻性,并与其他相关规划相衔接。据此,建议增加两条:一是明确商业网点专项规划的编制要求;二是对商业网点专项规划实施情况提出评估要求。此外,还规定商业网点专项规划应当纳入本级国民经济和社会发展规划,并与城市总体规划、土地利用总体规划相衔接。(建议表决稿第八条、第十条、第十二条)

六、关于商业网点的建设。有的委员认为商业网点建设的内容不明确,操作性不强;有的单位认为商业网点建设中要考虑安全系数,应对基础设施建设标准提出要求;有的单位提出对商业网点配套建设规定进行完善,明确物流配送的便利措施;有的专家认为商业网点建设中要明确环保要求。法制委员会经研究认为,商业网点的建设应以市场为主导,政府重点支持与居民日常生活密切相关的公益性商业网点建设。围绕这个主旨,商业网点建设的内容应当涵盖建设指导、资金来源、政府扶持、土地保障、建设标准和配套建设等方面。据此,建议对相关内容进行调整,同时,增加符合基础设施建设标准和环境保护要求、提供物流配送便利条件等方面的规定。此外,还明

确已建成居住区公益性商业网点配套不足的,各级人民政府应当通过调整、购买、租赁等方式逐步予以解决。(建议表决稿第十三条至第十九条)

七、关于商业网点的管理。有的委员认为应对商业网点功能变更进行规范;有的委员认为应对商业网点联合执法提出要求;有的单位建议对出店经营进行规范,并明确便民摊点要符合环保要求;有的专家建议建立商业网点公共服务信息平台。法制委员会认为,政府对商业网点的管理更多的是引导、服务,在此基础上重点对公益性商业网点加强监管。据此,建议:一是根据需要在商业网点公共服务信息平台,为社会公众提供商业网点规划展示、投资建设、网点查询、购物消费等信息服务;二是加强对农副产品市场等与居民日常生活密切相关的公益性商业网点用途的监管,不得随意改变使用性质;三是对临街商业网点出店经营、作业或者展示商品以及便民摊点等进行明确规范;四是增加关于联合执法方面的规定。(建议表决稿第二十二至第二十五条)

此外,根据常委会组成人员和有关方面的意见建议,并结合相关义务性条款的规定,对草案二审稿中的法律责任还进行了修改和完善。同时,还对其他一些条款进行了删减合并和文字修改。

法制委员会已按照上述修改建议提出了《黄石市商业网点规划建设管理条例(建议表决稿)》,建议提请本次常委会会议表决。

特此说明。

湖北省人民代表大会常务委员会关于批准 《黄石市商业网点规划建设管理条例》的决议

(2017 年 3 月 30 日湖北省第十二届人民代表大会
常务委员会第二十七次会议通过)

湖北省第十二届人民代表大会常务委员会第二十七次会议决定:批准《黄石市商业网点规划建设管理条例》,由黄石市人民代表大会常务委员会公布施行。

黄石市人大常委会 关于报请批准《黄石市商业网点规划建设管理条例》的请示

湖北省人大常委会:

《黄石市商业网点规划建设管理条例》已经黄石市第十三届人民代表大会常务委员会第三十六次会议于 2016 年 12 月 28 日表决通过,现报请批准。

黄石市人民代表大会常务委员会
2016 年 12 月 31 日

湖北省人民代表大会法制委员会 关于《黄石市商业网点规划建设管理条例》 修改建议的说明

(2017年3月29日湖北省第十二届人民代表大会
法制委员会第五十二次会议通过)

湖北省人大常委会:

3月29日,本次常委会会议对《黄石市商业网点规划建设管理条例》(以下简称条例)进行了审议。常委会组成人员赞成批准该条例,同时提出了一些修改意见。同日,法制委员会召开会议,根据常委会组成人员的审议意见对条例进行了审议,提出以下修改建议:

一、将条例第三条中“坚持市场主导和政府引导相结合”的内容删去。

二、将条例第十条修改为:“商业网点专项规划应当符合国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地利用总体规划。”

三、将条例第二十八条中“由统计行政主管部门责令改正,给予警告”修改为“由统计行政主管部门责令限期改正,给予警告;逾期不改正的”。

四、在条例第二十九条第一款、第二款中“责令停止违法行为”后分别增加“拒不改正,情节严重的”内容。

以上说明及其他文字方面的修改建议将批复黄石市人大常委会,由黄石市人大常委会对该条例修改后公布施行。

特此说明。