一、制定《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》的必要性

城市市容和环境卫生是社会主义物质文明和精神文明建设的重要内容，是城市公共卫生体系的重要组成部分。加强城市市容和环境卫生工作，加快城市市容和环境卫生事业发展，是落实科学发展观，为城市居民创造良好的生存环境和发展空间，保障人民身体健康、预防流行性疾病的重要举措和基础性工作，对提升城市品位，提高城市综合实力，改善投资环境，实现经济、社会、环境协调发展，都具有十分重要的意义。

省委、省人大、省政府高度重视城市市容环卫立法工作，1995年省政府出台了《湖北省城市市容和环境卫生管理实施办法》，该办法的颁布实施对于加强我省市容和环境卫生管理，维护整洁、舒适的城市环境，增强市民的市容环境卫生意识和文明素质，提高城市管理水平，发挥了积极的作用。近年来，随着城市化进程的加快和城市建设的迅猛发展，市容环境卫生管理的内容和标准发生了较大变化，《湖北省城市市容和环境卫生管理实施办法》已不能适应城市市容环卫事业改革和发展的需要，实施中暴露的问题越来越多，其涉及的内容和要求急需补充和完善。修订该办法、制定《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》：一是适应城市发展，提高人民生活质量的需要。原办法中，城市市容、生活垃圾综合处理、建筑垃圾处置等规定过于原则，实施中可操作性不强；个别条款如原规定住宅楼应设垃圾道，现市民反映强烈要求封闭垃圾道；城市夜景照明、生活垃圾分类收集、环卫产业化、市场化等原规定均为缺项。二是实现循环经济，建设节约型社会和环境友好型社会的需要。国家提出了建设节约型社会实现循环经济目标，市容环境卫生管理是其中一项重要的社会基础工作，出台《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》是确保实现上述目标的保障措施之一。目前，我省生活垃圾无害化处理远滞后于全国平均水平，全省每日产生的约1.8万吨生活垃圾有70％没有经过无害化处理，不仅占用大量土地，而且污染水体、土壤、大气和传播疾病，在一定区域内形成了严重的二次污染，成为制约城市可持续发展，影响城市居民生活质量的一个重要因素。现代城市的快速发展迫切要求对城市生活垃圾实行分类收集、综合处理、循环利用，要求在实现减量化、无害化的基础上，逐步实现资源化。三是依法管理，规范执法行为的需要。当前，一部分城市市民和生产经营者公共卫生意识还存在一定差距，维护市容环境卫生的自觉性不强，乱扔、乱倒、随地吐痰、乱贴乱画、宠物污染等不良卫生习惯依然存在，导致在城乡结合部、铁路（公路、江河）沿线、背街小巷常存在卫生死角。而在实际工作中，对占道经营、乱贴乱画、乱扔乱倒、乱牵乱挂等严重影响市容环境卫生的行为，无有效的法律手段，导致执法成本过高。将《湖北省城市市容和环境卫生管理实施办法》修改并升格为《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》，不仅可以增加新的内容，还进一步规范了市民的市容环境卫生行为，增强该法的权威性。

省人大常委会已于2005年1月19日批准了《武汉市市容环境卫生管理条例》，省内其它城市对出台《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》十分迫切；邻近的安徽、江苏、广东等省已于2003年制定了《城市市容和环境卫生管理条例》，实施效果均较好；我省《城市市容和环境卫生管理实施办法》已实施十年，在此基础上制定《湖北省城市市容和环境卫生管理条例》，体现了我省全面建设小康社会的必然要求，十分及时，十分必要。

二、主要问题的说明

（一）关于建立环境卫生体系。在2003年全国防治非典工作会议上，胡锦涛总书记、温家宝总理就建立健全突发公共卫生事业应急机制，加强环境卫生体系建设，提高公共卫生保障能力提出了明确要求。为贯彻落实党中央、国务院关于加强环境卫生体系建设的指示精神，建设部提出争取用三年时间把环境卫生体系基本建立起来。因此，《条例》（草案）第四条根据建设部意见提出：“建立健全环境卫生治理和管理的政府行政体系、市场运行体系、社会参与与体系和突发事件应急体系”。“四大体系”既体现了建立环境卫生体系的要求，又体现了环境卫生行业市场化、产业化的要求。

（二）关于有关行政许可事项。《条例》（草案）共设立行政许可6项，其中，设置户外广告、张贴张挂宣传品、环卫设施拆迁还建许可的依据是《城市市容和环境卫生管理条例》（国务院101号令）；占用城市道路许可的依据是《城市道路管理条例》（国务院198号令）；建筑垃圾处理处置核准及从事城市生活垃圾经营性清扫、收集、运输、处理服务审批的依据是《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》（国务院412号）。对行政许可项目的投诉受理、回复等在《条例》（草案）第四十四条进行了规定。

（三）关于行政执法与监督。为了进一步规范行政执法行为，做到权责一致，防止不作为和乱作为，《条例》（草案）对市容环境卫生执法责任制、行政过错责任追究制和执法巡查制、违章举报制的实施，行政执法程序的遵守，行政许可事项的办理，举报事项的受理等，均做出了具体规定。通过加强制度建设，强化内外监督，形成强大的监督合力，促进市容环卫管理工作和执法队伍建设的健康发展。

（四）关于法律责任和有关行政强制措施。《条例》（草案）在法律责任的设定上，贯彻处罚与教育相结合的原则，对多数违法行为，要求先行改正或采取补救措施，在违法行为人拒不改正或逾期不改正时，再进行处罚。同时，采取了定额处罚和幅度处罚相结合的办法：一是有利于保证行政处罚的严肃性，二是有利于执法部门根据情节轻重、危害大小适当决定具体处罚，三是考虑到我省城市规模、发展水平差距较大，便于区别对待。