《河源市文明行为促进条例（草案送审稿）》

起草说明

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，落实中共中央关于把社会主义核心价值观融入法治建设等系列决策部署，充分发挥立法的引领推动作用，推动河源市精神文明建设进入法治化轨道新阶段，根据河源市人大常委会2021年立法工作计划，《河源市文明行为促进条例》被列入重点推进预备项目。《河源市文明行为促进条例（草案送审稿）》（以下简称《条例》）由市委文明办负责起草，现将有关起草情况说明如下。

一、立法的必要性及可行性说明

（一）立法必要性

**1.制定条例是弘扬社会主义核心价值观，促进精神文明建设法治化的内在要求。**

法律是道德的底线，也是道德的保障，立法是弘扬社会主流价值的重要渠道和有力保证。党的十九届四中全会指出：坚持依法治国和以德治国相结合，完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系。中共中央《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》等决策部署也要求加强道德领域突出问题专项立法，探索制定公民文明行为促进方面法律制度，把一些基本道德要求及时上升为法律规范。河源启动促进文明行为立法，是贯彻落实党中央促进弘德立法工作部署的重要举措，旨在以法治思维和法治方式推进精神文明建设，以法治手段解决道德领域突出问题，以法治的力量引导、规范和促进市民的文明行为，着力提升市民文明素养和河源的城市文明程度，聚焦培育现代河源精神。最终实现以法治方式促进和保障社会主义核心价值观内化于心、外化于行，为奋力推动“示范区”“排头兵”和“两个河源”建设提供深厚道德滋养、凝聚强大精神力量。

表1：中共中央关于推动文明行为立法工作的相关重要决策部署

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 2012年11月 | 党的十八大 | “积极培育和践行社会主义核心价值观” |
| 2013年12月 | 中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》 | “注重把社会主义核心价值观相关要求上升为具体法律规定”“形成有利于培育和践行社会主义核心价值观的良好法治环境” |
| 2014年10月 | 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》 | “发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任” |
| 2016年12月 | 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》 | “把社会主义核心价值观的要求体现到宪法法律、法规规章和公共政策之中，转化为具有刚性约束力的法律规定”“推动文明行为的立法工作” |
| 2017年10月 | 党的十九大 | “培育和践行社会主义核心价值观” |
| 2018年5月 | 中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》 | “加强道德领域突出问题专项立法，把一些基本道德要求及时上升为法律规范，推动社会主义核心价值观内化于心、外化于行”，提出“要探索制定公民文明行为促进方面法律制度” |
| 2019年10月 | 党的十九届四中全会 | “坚持依法治国和以德治国相结合，完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系” |
| 2019年10月 | 中共中央印发《新时代公民道德建设实施纲要》 | “坚持发挥社会主义法治的促进和保障作用，以法治承载道德理念、鲜明道德导向、弘扬美德义行，把社会主义道德要求体现到立法、执法、司法、守法之中，以法治的力量引导人们向上向善” |

**2.制定条例是河源创建全国文明城市、建设幸福和谐美丽河源的现实需要。**

客家古邑，万绿河源，河源是客家文化的重要起源地之一，也是重要的红色革命老区。客家人慎终追远的品德、丰富而厚重的客家文化、苏区精神等文明成果熠熠生辉，生态资源得天独厚，生态优势突出。通过文明行为促进立法的方式，凸显客家文化、红色文化、生态文明等对公民文明行为的促进作用，可以赋予这些特色文明更强大的生命力。其次，这也有助于对在文明城市治理过程中形成的一些宝贵经验，如加强“河源好人”等文明典型培养选树等做法进行立法巩固与转化。再次，基于新冠肺炎疫情的防控经验，通过立法引导人们在日常生活中养成健康、文明的卫生习惯恰逢其时。

**3.制定条例是建立健全文明城市创建长效常态机制，推进城市治理精细化的迫切需要。**

近年来，河源市委、市政府高度重视文明城市创建工作，多次召开专题会议，安排部署，广泛动员各方力量参与创建活动。目前，河源市创建第七届全国文明城市工作已经启动，按照动员会议精神，要对照测评体系精准发力，突出重点问题靶向整治。对标全国文明城市测评体系，推进文明行为立法已经成为创建全国文明城市的硬核指标与迫切需求。一方面，在河源前一轮的文明城市创建过程中，暴露出许多短板弱项，乱停车辆、遛狗不牵狗绳、乱穿马路、乱扔垃圾、公共场所吸烟、高空抛物等城市治理的痛点问题屡禁不止。在市容环境整治与优化、基础设施建设、建立健全城市常态化管理体制机制方面仍存在完善的空间。另一方面，引导和促进文明行为过程中存在法律空白、缺乏刚性约束，实际工作中相关职能部门对部分不文明行为的治理缺乏执法依据，这就迫切需要制定一部综合性、系统化的文明行为促进条例，解决群众关切问题，提升城市治理水平。

（二）立法可行性

截至2021年11月，现行有效关于文明行为的地方法规（含地方性法规和规章）共179部。其中，省级法规有11部，设区的市级地方性法规有157部，经济特区法规3部（深圳、厦门、汕头），自治条例和单行条例3部，地方政府规章5部。关于文明行为促进的地方立法对各地文明程度的提升起到了积极促进作用。《广东省文明行为促进条例》已于2021年9月1日正式施行，省内深圳市、肇庆市、韶关市、汕头市、广州市、清远市、珠海市、江门市等8个地市也已完成文明行为促进立法，此外，省内包括河源在内的12个地市已经立项。国外的新加坡、日本、韩国、马来西亚等国家出台了与文明行为相关的法律法规。现有立法实践为我市制定《条例》提供了较为成熟的参考借鉴。

二、立法的主要依据和参考

立法依据包括：《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国环境噪声污染防治法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国治安管理处罚法》《城市市容和环境卫生管理条例》等法律法规和《广东省文明行为促进条例》。同时充分参考党的十九大报告、《新时代公民道德建设实施纲要》、《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》、《关于深化群众性精神文明创建活动的指导意见》等有关文件精神和要求。

充分吸收借鉴《广州市文明行为促进条例》《深圳经济特区文明行为条例》《江门市文明行为促进条例》《珠海市文明行为条例》《北京市文明行为促进条例》《赣州市文明行为促进条例》等省内外文明行为促进条例的优秀立法经验。结合参考有关部门规章、地方政府规章及其他规范性文件。

三、立法的基本思路

《条例》坚持以习近平总书记关于加强精神文明建设的系列重要讲话、重要指示批示精神为指导，从以下几个方面重点把握：**一是**明确价值导向，法治与德治相结合。把握新时代精神文明建设的特点和规律，推动社会主义核心价值观融入立法。立足河源实际、突出河源特色，在起草中注意将道德语言转化为法律语言，注重基本规范与倡导规范的递进与衔接，构建科学的文明行为规范体系。**二是**坚持社会共治，自律与他律相结合。明确各方责任义务，强调坚持党委的统一领导，强化政府组织实施、落实相关部门职责，充分带动社会主体共同推进，发挥公众的主体作用，建立共建共治共享的工作机制，着力提升公民思想道德素质，促进和引导文明行为规范的养成和实施。**三是**坚持问题导向，倡导与治理相结合。坚持正向激励、制度治理与负向惩戒相结合，完善促进和保障各项措施，健全治理与监督各类机制，实施多元化的治理手段，加强实际操作性。一方面，梳理、总结和提炼实践中积累的行之有效的经验做法，将其上升为立法加以固化。另一方面，针对我市不文明行为的突出问题，通过立法建立健全相关制度，形成长效工作机制。

四、立法的主要内容

《条例》共六章六十条，包括第一章总则、第二章文明行为规范、第三章促进与保障、第四章治理与监督、第五章法律责任、第六章附则。主要内容如下。

（一）关于总则

**一是**明确立法目的及依据、适用范围及概念。**二是**阐明工作的基本原则和总体要求，规定文明行为促进工作应当坚持法治和德治相结合、倡导和治理相结合、自律和他律相结合，遵循以人为本、教育先行、奖惩并举的原则，构建党委统一领导、政府组织实施、部门各负其责、社会协同推进、公众共同参与的共建共治共享工作机制。并规定本市文明行为促进活动应当与城市战略定位相符合，建设崇德向善、文化厚重、和谐宜居、人民满意的文明城市，倡导传承客家文化、红色文化等优秀文化，打造生态河源、现代河源的城市形象。**三是**明确主管部门、各级政府和社会有关方面的职责义务。

（二）关于文明行为规范

《条例》第二章采用概括加列举的方式，将文明行为分为基本规范与倡导规范两个层次。**第八条**概括规定了公民文明行为的原则性基本规范，**第九条至第二十三条**具体规定了执法、政务服务与公共服务、公共秩序、饲养宠物、公共卫生、交通秩序、社区、乡村等方面的十五类基本文明行为规范。以从大到小、从总体到具体的逻辑安排本章的条文顺序，从公共生活秩序出发、再规定特定范围（社区、乡村、家庭、校园）中的行为规范，最后落地于各个具体领域（旅游、经营、网络、医疗、生态），形成逻辑严谨的**文明行为规范体系**。

**第二十四条至第二十七条**规定了倡导类规范。这类鼓励与倡导的文明行为是指，在基本文明行为规范的基础上，重点突出具有重大倡导与示范意义的行为。在党和国家的整体指引下，突出已有的优秀文明成果和地方特色文明建设。比如倡导绿色、健康、文明的生活方式；倡导弘扬社会正气，体现社会主义核心价值观的行为，包括不限于见义勇为、无偿捐献、守望相助、关爱特殊群体、关注心理健康、慈善公益及志愿服务等。特别提出的是，围绕**“红色文化”和“客家文化”**这两个河源的特色和优势，**第二十六条、第二十七条**具体单列，突出了对河源红色文化及客家文化的保护传承与倡导传播。

此外，结合新冠肺炎疫情防控实践经验，本章注重**疫情防控经验的立法转化**。如在公共卫生文明中规定科学佩戴口罩、配合防疫要求；在生态文明中明确了保护、禁食野生动植物；在健康文明生活方式中，倡导文明用餐，就餐时应使用公筷公勺等。

（三）关于促进与保障

《条例》第三章建立了与文明行为规范体系相匹配的**促进与保障**机制，通过正向激励促进与保障文明行为。**一是**以制度促文明，**第二十八条、第二十九条**规定了精神文明创建制度、文明建设目标责任制及考评制度，以此为抓手总领文明行为促进工作。**第三十条**创新规定了文明行为劝导员制度，充分带动公众力量参与到文明行为促进工作中。**二是**以激励促文明，**第三十一条至第三十四条**规定了关于慈善公益、无偿捐献、见义勇为、志愿服务等倡导类文明行为规范的激励机制，关于模范人物评选的表彰制度，文明行为记录制度等。其中，文明行为记录制度运用信用规制的新技术手段，一定程度上弥补了常规的行政治安执法方式覆盖范围有限的局限性，是文明行为促进过程中寻求治理水平提升的有力抓手。**三是**以保障促文明，加强文明行为促进工作基础设施的规划、建设和管理。从软件环境营造与硬件设施建设入手，规定公共宣传保障与公共设施保障**（第三十五条至第三十七条）**。此外，本章**第三十八条至第四十条**还针对社区文明、乡村文明、校园文明三大重点领域设定了专门的促进保障措施，以推动文明社区、文明村镇、文明校园的建设。

（四）关于治理与监督

文明行为促进工作是一项长期性的复杂任务，《条例》第四章构建不文明行为的**治理与监督**体系。**第四十一条**明确规定了各相关职能部门的具体职责，确保文明行为促进工作的长效开展。为有效实现对不文明行为的动态治理，**第四十二条至第四十七条**规定建立不文明行为重点清单治理制度，并细化规定制定主体、定期评估与调整、工作方案和计划、年度报告等配套制度措施，建立长效机制。同时明确建立健全不文明行为综合整治工作机制和查处协调联动机制，有力带动政府各职能部门通力合作、相互配合。通过不文明行为重点治理清单制度，多措并举治理陈规陋习，避免条例作用的发挥囿于宣示性效果，强化对不文明行为治理的实效性和可操作性。

此外，本章**第四十八条、第四十九条**就交通文明、生态文明两个重点治理领域设立了具体的治理措施。**第五十条**规定了不文明行为曝光制度，文明引导既需要树立正面典型，以正面典型引路，推动文明风尚；也可以在法律所允许的范围内，曝光负面典型，对社会起警示教育作用，通过正反面的教育，形成强大的社会约束力。

除了政府的治理实施外，**第五十一条**社会监督制度规定任何单位和个人有权对不文明行为进行劝阻、制止，还可以向有关部门投诉、举报，并完善相应的机制措施。充分拓展和保障了各社会主体主动参与文明行为促进工作的渠道。

（五）关于法律责任

为切实加强《条例》的可操作性，做好与其他法律法规的有效衔接，《条例》第五章从以下三个层次对**法律责任**进行规定。**一是**在第五十二条作出转致规定，已有上位法明确规定，条例不再重复，在立法技术上作指引性规定。**二是**结合实际情况，对上位法或广东省、河源本市的地方性法规中未明确规定罚则，但社会关注度较高的共享交通工具使用、吸烟、养宠过程中存在的不文明行为，规定罚款、责令整改、约谈、曝光通报等罚则，建构综合的、与行为严重程度相匹配的有效惩戒措施**（第五十三条至第五十五条）**。此外还引入社会服务抵免的概念，规定了减免处罚的情形**（第五十六条）**。**三是**规定对殴打、威胁或者辱骂文明行为劝导员和不文明行为劝阻人、投诉人、举报人行为的法律责任**（第五十八条）**。并对行政执法部门及其工作人员在文明行为执法管理过程失职、渎职设定了法律责任，为文明行为促进工作的开展提供了强力支撑（第五十九条）。

（六）关于附则

第六章规定了《条例》施行的时间。