附件3

《佛山市文明行为促进条例》起草说明

为高标准落实文明城市创建工作体系中关于文明立法的指标要求，巩固和提升我市文明城市的创建成果，推动我市精神文明建设法治化，根据市人大常委会立法计划，市文明办依据相关上位法，深入调查研究，学习借鉴其它城市立法经验，总结提炼我市主要做法，结合实际，编制了《佛山市文明行为促进条例（草案）》，现将有关起草情况说明如下：

一、《条例》制定的必要性和可行性

（一）必要性

1、《条例》制订是推进公民道德建设、培育和践行社会主义核心价值观的内在要求。

2019年中共中央、国务院发布的《新时代公民道德建设实施纲要》明确指出，“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。”党的十九大提出，必须坚持马克思主义，牢固树立共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，培育和践行社会主义核心价值观，不断增强意识形态领域主导权和话语权，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，继承革命文化，发展社会主义先进文化，不忘本来、吸收外来、面向未来，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，为人民提供精神指引。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》的通知指出，“社会主义核心价值观是社会主义法治建设的灵魂。把社会主义核心价值观融入法治建设，是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求，是加强社会主义核心价值观建设的重要途径。”强调“要坚持以社会主义核心价值观为引领，恪守以民为本、立法为民理念，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。”为此，通过制定文明行为促进条例，将社会主义核心价值观的相关要求转化为具有可操作性的法律规范体系，建立我市培育和践行社会主义核心价值观法律保障机制，具有十分重要的实践意义。

2、《条例》制订是巩固文明城市创建工作成果，提升公民文明素养的重要举措。

多年来，我市在文明城市创建管理体制、工作机制、方法载体等方面进行了积极探索，积累了丰富的实践经验，取得了显著成效。通过文明行为促进立法，把文明城市创建工作的成功经验做法加以固化，有利于巩固和拓展文明城市创建成果、建立和完善文明城市创建工作长效机制，推动文明城市创建工作融入人们的日常生活，使文明规范成为人们的自觉意识和行为习惯，实现文明城市创建常态化、长效化推进，促进公民文明素养和社会文明水平的进一步提升。

3、《条例》制订是提高市民文明素养、提升社会文明程度的内在要求。

近年来，随着我市经济社会的快速发展，人民群众在物质生活方面获得了很大提升，但在精神生活方面相对滞后，特别是社会公共道德、文明行为等方面与经济发展水平还不相适应。当前社会上仍存在一些不文明现象，比如公共场所吸烟、高空抛物、乱扔垃圾、乱刻乱画、宠物扰民等，特别是公共交通工具乱停乱放、传染病疫情防控期间不自觉遵守防控规定、捕杀、食用野生动物破坏生态环境等问题，广大群众意见很大。因此，加强文明行为促进立法，对于引导人们践行文明行为规范，惩戒不文明行为，具有十分重要的实现意义，是进一步提高市民文明素养、提升社会文明程度的内在要求。

（二）可行性

一是《条例》制定在地方立法权限范围内。《中华人民共和国立法法》第七十二条第二款“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。” 第七十三条第一款“地方性法规可以就下列事项作出规定：（一）为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；（二）属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。”第二款“除本法第八条规定的事项外，其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后，地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止。”第三款“设区的市、自治州根据本条第一款、第二款制定地方性法规，限于本法第七十二条第二款规定的事项。”目前，在国家层面尚未制定关于文明建设与促进的法律或者行政法规，而城市文明建设与促进工作属于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等范畴，符合《中华人民共和国立法法》规定的设区的市制定地方性法规的立法权限范围。

二是《条例》的制定有明确的政策要求。习近平总书记多次强调，要运用法治手段解决道德领域突出问题，推动社会主义核心价值观贯穿立法、执法、司法、守法各环节。2016年12月中共中央办公厅、国务院办公厅出台的《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》提出，要推动文明行为等方面的立法工作。2018年5月，中共中央《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》要求，加强道德领域突出问题专项立法，需要把一些基本道德要求及时上升为法律规范，探索制定公民行为促进方面法律制度，引导和推动全民树立文明观念，养成良好行为习惯，提升社会文明程度。

三是我市在创建文明城市过程中积累了较为丰富的经验。从2015年2月获得“全国文明城市”荣誉后，我市以“争创全国一流文明城市”为目标，狠抓精神文明建设不放松，将“创文”摆在事关佛山经济社会发展全局的更加突出位置，作为民心工程、惠民工程，作为提升城市核心竞争力的重要抓手，不断创新方式方法，巩固提升“创文”成果，“全国文明城市”品牌越擦越亮。2020年11月20日，全国精神文明建设表彰大会在北京举行，佛山顺利通过复查，成功夺取全国文明城市“三连冠”，城市文明程度得到显著提升，积累了较为丰富的经验。

四是是其他省市已有相关立法实践，北京、天津、厦门、深圳、广州、昆山、杭州、宁波、绍兴等城市已有较为成熟的经验做法可以参考借鉴。

二、《条例》制定的主要依据和参考

（一）法律、行政法规依据

《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国环境噪声污染防治法》《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》《中华人民共和国野生动物保护法》《公共场所卫生管理条例实施细则》《城市市容和环境卫生管理条例》等。

（二）参考的部门规章或者地方政府规章、其他规范性文件或者借鉴的外省地方性法规

《天津市文明行为促进条例》《广州市文明行为促进条例》《厦门经济特区促进社会文明若干规定》《深圳经济特区文明行为促进条例》《北京市文明行为促进条例》等地方文明行为促进方面的地方性法规、规章。

三、《条例》起草过程

2020年9月10日，《佛山市人大常委会2020年立法工作计划》做出调整，将《条例》正式纳入2020年立法计划的预备项目。市文明办随即成立立法工作小组，并委托第三方机构承担起草工作。2020年10月下旬，工作小组、五区精神文明建设工作相关负责人及技术单位前往天津、厦门就文明行为立法事宜进行调研。2020年11月底完成《条例》（草案初稿），并针对《条例》（草案初稿）向社会公众、相关部门及各区文明办书面征求意见；2020年12月，工作小组根据各方收集的意见对《条例》进行修改完善；2020年12月底，委托第三方广东财经大学法学院对《条例》进行社会稳定风险与廉政风险评估以及专家论证。

四、《条例》的主要内容

《条例》共七章四十五条，包括第一章总则、第二章文明行为基本规范、第三章鼓励与促进、第四章不文明行为治理、第五章保障和监督、第六章法律责任、第七章附则。

第一章总则，该章主要阐述立法目的、适用范围及概念、基本原则、政府及部门职责、社会主体参与等内容。

第二章文明行为基本规范，该章既就法律法规已经作出规范约束的文明行为领域予以重申强调，也围绕社会关注度较高的不文明行为问题作出约束，概括规定了公民文明行为的原则性基本规范，也分别明确规定了公民在公共秩序、公共卫生、交通、社区、农村、家庭、旅游、经商、网络、就医、生态环境等方面的具体文明行为规范。

第三章鼓励与促进，该章主要对国家鼓励、社会认可的文明行为，作出明确鼓励与促进，详细列举了鼓励与促进的文明行为类型，具体包括见义勇为、紧急救助、公益活动、志愿服务、自愿捐献、关爱特殊人群、全民阅读、表彰鼓励等方面内容。

第四章不文明行为治理，该章主要是关于不文明行为治理制度的规定，授权市文明办在征求公众意见的基础上，组织制定不文明行为重点治理清单。同时，根据本市文明行为促进工作的现状和目标对清单适时进行调整，及时向社会公布。

第五章保障与监督，该章主要是关于文明行为促进工作的保障与监督，通过设立和完善相关制度，从根源上保障和监督《条例》的实施与开展，包括宣传保障、公共设施保障、文明信息记录制度、不文明行为劝阻以及社会监督制度。

第六章法律责任，该章主要是关于不文明行为法律责任的规定，既规定了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、渎职的法律责任，并结合实际情况，针对社会关注度较高的不文明行为创设罚则，并规定了减免处罚的情形。

第七章附则，该章规定了《条例》施行的时间。

五、关于《条例》重要事项的说明

（一）明确政府职责，从制度层面保障和监督文明行为促进工作的开展。

文明行为促进工作是一项长期性的复杂任务，涉及社会的各个层面，针对我市目前对文明行为促进工作的现状和需要，结合国家、省、市机构改革方案及我市各部门职能配置、内设机构和人员编制规定，考虑我市实际工作情况，《条例》第四条、第五条、第六条明确了政府、主管部门及相关职能部门的文明行为促进工作职责。《条例》第五章还详细规定了相关职能部门在宣传保障、公共实施保障等方面的主体责任。

同时，《条例》还设立和完善多项制度保障和监督政府各部门落实文明行为促进工作，确保文明行为促进工作的长效开展。为明确不同时期文明促进工作的重点，《条例》第二十九条规定了不文明行为重点治理清单定期调整制度，保障文明行为促进工作的灵活性和针对性。《条例》还在第三十八条建立了社会监督制度，任何单位和个人可就文明行为促进工作向政府部门提出意见和建议，对职责落实不到位的政府部门予以投诉、举报，拓展各社会主体主动参与文明行为促进工作的渠道。

（二）强化社会主体责任，推动社会主体积极参与文明行为促进工作。

文明行为促进工作是一项公共事业，既需要政府的组织实施，也离不开社会其他主体的积极参与。因此《条例》在第一章“总则”中，既阐述了政府及各部门的职责，也在《条例》第六条中明确了社会主体参与文明行为促进工作的原则。并且，《条例》在第二章“文明行为基本规范”中还对社区成员、农村成员、家庭成员、经营者等社会主体责任进行了规定。推动政府组织实施，社会主体积极参与，各方协同配合的文明行为促进工作良好氛围的构建。

（三）注重实操性，就难点问题作出特别规定。

一是建立不文明行为重点治理清单制度，促进不文明行为治理效率的提升。针对我市较突出的不文明行为状况，以及在前期征求意见过程中，市民反映集中、社会关注度高的不文明行为列入不文明行为重点治理清单（第二十九条第一款）。

二是定期对不文明行为重点治理清单进行调整，保障工作的灵活性和针对性。授权市文明办制定不文明行为重点治理清单，并根据文明行为促进工作的现状和目标，对重点治理清单适时予以调整，并向社会公布（第二十九条第二款、第三款）。

三是建立健全治理协作和联动机制。对于重点不文明行为的治理，需要依靠政府各职能部门的通力合作、相互配合并形成联动机制。因此，《条例》规定市、区人民政府及行政执法部门应建立健全治理协作和联动机制，开展不文明行为治理重点监管、联合检查、联合执法等工作，并定期向社会公开检查和执法情况（第三十二条）。

四是设立文明信息记录制度。对单位和个人获得文明行为表彰奖励及受到不文明行为处罚等信息予以记录，并纳入我市公共信用信息管理系统平台管理，实现文明行为信息数据的可视化、实时化、共享化（第三十六条）。

（四）结合本市实际，体现地方特色。

一是大力倡导移风易俗，谴责制止各种不良陋习和不文明习惯。我市作为经济发达地区，市民生活较为富足，应广泛倡导健康文明的生活方式。因此，《条例》提出树立节约意识，理性消费，发扬打包文化，践行光盘行动；喜事新办，不铺张浪费，不恶俗闹婚；厚养薄葬，实施绿色生态殡葬，环保祭祀（第二十条）。

二是鼓励关爱特殊人群。我市具有经济发达，企业众多，产业工人人数众多的特点，有必要对相关特殊群体予以关爱。因此《条例》提出鼓励全社会关爱空巢老人、留守儿童、外来务工人员未成年子女等特殊群体，并鼓励为环卫工人、园林工人提供饮用茶水、加热饭菜、遮风避雨等便利服务（第二十六条）。

三是逐步建设种类齐全的公共服务设施。我市作为经济发达地区，但全市公共实施配置仍较为落后。因此，《条例》提出加强公共设施建设，市、区人民政府及有关部门应建设完善母婴室、公共厕所、盲道、天桥、充电桩等公共设施，并鼓励有条件的国家机关、企业事业单位和其他组织内设的公共厕所、停车场等服务设施向公众开放（第三十五条）。

四是倡导公民积极履行社会责任。《条例》将鼓励公民见义勇为、参加志愿服务、提供紧急救助等纳入文明行为倡导内容，传递互帮互助的正能量，弘扬敢于担当的新时代精神。

五是紧贴疫情防控形势任务。《条例》将佩戴口罩以及遵守防疫规定等纳入文明行为规范（第十条），并倡导拒绝食用野生动物及其制品（第十九条），为打赢疫情防控硬仗提供有力依据。

（五）对文明行为进行表彰和奖励，强化不文明行为处罚的有效性，注重奖励与惩戒相结合。

一是市、区文明办将对在精神文明创建工作中作出突出贡献的单位和个人给予表彰奖励，并鼓励用人单位在同等条件下优先招录、聘用道德模范、身边好人、优秀志愿者、见义勇为等先进人物（第二十八条）。

二是对不文明行为进行曝光和批评。市、区人民政府及有关部门将通过广播、电视、报刊、网络等宣传媒体对不文明行为依法进行曝光和批评（第三十四条）。

三是单位和个人有权对不文明行为进行劝阻。单位和个人发现不文明行为，有权予以劝阻，劝阻时应当注意举止文明。同时，可以对实施不文明行为的行为人进行举报，并应对举报人的个人信息予以保密，防止打击报复行为的发生（第三十八条）。

四是高空抛物、过马路低头玩手机、乱停放共享单车等社会关注度较高的不文明行为，将被处以罚款处罚。例如，在建筑物或构筑物向外抛物的，将由城市管理综合执法部门处警告或者五十元以上二百元以下罚款（第三十九条）；行人通过马路时低头浏览电子设备、嬉闹等，影响其他车辆或者行人通行的，由公安机关处警告或者十元以上五十元以下罚款（第四十条）；未按规定将共享交通工具停放在指定区域的，由公安机关责令改正，并处五十元罚款，拒不改正的，处一百元罚款（第四十一条）。

五是社会服务可减免处罚。因不文明行为受到处罚，行为人主动减轻或者消除违法行为后果，或者自愿参加相关社会服务的，有关行政执法部门可以根据行为人主动减轻或者消除违法行为后果或者完成社会服务的情况，依法从轻、减轻或者免除对违法行为人的处罚（第四十四条）。

六、关于意见采纳情况

2020年11月18日，市文明办向市相关单位和各区文明办征集《条例》修改意见，共征集到意见30条（市直15条，各区15条），其中采纳17条，部分采纳3条，未采纳10条。

2020年11月18日-2020年12月19日，于佛山市政府政务网、佛山市文明网，佛山发布、佛山宣传、文明佛山、各区文明微信公众号上公开征集公众意见，共征集到意见3条，未采纳3条。

2020年12月底，委托第三方广东财经大学法学院对《佛山市文明行为促进条例（草案征求意见稿）》进行专家论证，以及社会稳定风险与廉政风险评估，并于2021年1月11日提交了专家论证和评估报告，提出了10条完善建议，采纳4条，不采纳6条。