关于《黄山市文明行为促进条例（草案）》的说明

一、《条例》的起草必要性

2018年2月14日，中央文明办公布2018-2020年创建周期全国文明城市提名城市名单，黄山市成功入围第六届全国文明城市提名城市。黄山市在推进文明城市创建过程中，持续推动市民群众的文明素质和城市文明程度不断提升。

**1. 推进精神文明建设法治化进程的现实需要。**党的[十九大](http://www.wm114.cn/0v/120/index.html)报告指出，要坚持社会主义核心价值体系，发挥社会主义[核心价值观](http://www.wm114.cn/0o/60/index.html)对精神文明创建的引领作用，把社会主义核心价值观融入社会生活的各个方面。习近平总书记在中央政治局第三十七次学习时强调，“必须坚持依法治国和以德治国相结合，要把道德要求贯彻到法治建设中，以法治承载道德理念，道德才有可靠制度支撑；要运用法治手段解决道德领域突出问题，加强相关立法工作，明确对失德行为的惩戒措施。”2018年5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》指出：“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”。精神文明建设除了思想教育、宣传引导外，也应当用法治思维、法治手段来同步进行，才能取得好的效果。

**2. 提升城市文明程度和市民文明素质的现实需要。**2006年以来，经过14年的文明城市创建，全体市民在生活、生产及公共活动领域中的文明素质明显提升，在文明城市创建中积累的成功经验，急需通过地方法规的形式固化下来，建立健全常态长效的创建工作机制。同时，目前一些与文明城市创建标准和经济社会发展进步不相适应的不文明行为，如公共场所吸烟、车窗抛物、乱贴乱画、养犬扰民、乱穿马路、车辆乱停放、非机动车逆行等不文明行为依然有禁不止，甚至有的不文明行为严重干扰了正常社会秩序和群众生活，市民对此反映强烈。在工作实践中，对于规范部分不文明行为，还存在“无法可依”的尴尬局面。

**3. 落实文明城市创建任务的现实需要。**2018年11月，中央文明委下发《全年国文明城市测评体系（2018年版）》，测评体系指标Ⅲ-87项测评内容“创建活动常态化”中明确“有立法权的城市推进文明行为立法”。《全国文明城市测评体系操作手册（2018年版）》网上材料申报中明确提出“说明本市推进文明行为立法的情况(已经出台的城市提供文明行为促进条例等法律法规的封面和目录的照片，没有出台的城市说明本市推进文明行为立法的进展情况)”的具体申报要求。

从中央来说，鼓励地方立法，推动依法治国已经成为必然趋势。2015年3月15日，十二届全国人大第三次全会通过的《中华人民共和国立法法》对文明行为的地方性立法进行了明确。就省内而言，淮南市于2017年5月1日正式施行《淮南市文明行为促进条例》，宣城市于2019年1月1日正式施行《宣城市文明行为促进条例》。《马鞍山市文明行为促进条例》于2019年9月27日获安徽省第十三届人民代表大会常务委员会第十二次会议批准，2020年1月1日起施行。

宿州、阜阳、滁州、铜陵、淮北、蚌埠、六安、芜湖等9市已正在积极推进文明行为促进条例立法工作。

二、《条例》的起草过程

**1**. 市文明办于5月10日、5月23日分别向市人大常委会主要负责同志和市委分管负责同志作了专题汇报，随后多次与市人大常委会法制工作委员会沟通对接，积极听取相关部门意见和建议。

**2**. 为推动《黄山市文明行为促进条例》立法，积极营造“讲文明、树新风”的良好氛围，市文明办联合市委宣传部、市广电台于5月6日在全市范围内开展“我最喜欢的十大文明行为”和“我最反感的十大不文明行为”征集活动。向全市广泛征集发生在我们身边的“文明行为”和“不文明行为”。

3. 6月4日市文明办联合市住建局向市委常委会专题汇报“计划出台《黄山市文明行为促进条例》的汇报”，经会议研定，明确对《黄山市人大常委会（2018—2022）五年立法规划》进行调整，将《条例》纳入市人大常委会2020年度立法计划。明确由市住建局（市城管局）、市文明办联合组成起草小组，启动我市《条例》起草工作。

4. 市文明办联合市住建局于8月份启动《条例》草案的启动工作，市文明办联合市住建局借鉴相关法律法规，在参考马鞍山、济南市、宁波市、湖州市等地的已经出台的文明行为促进条例的基础上，对《条例》进行了5稿以上的修改和完善，初步形成了《条例》草案。

5. 11月25日，市文明办发函征求各区县、各区县文明办，黄山风景区管委会文明办，黄山经济开发区管委会文明办，市直和驻黄各单位广泛征求意见。

6. 分别于11月27日下午、28日下午、11月29日上午分别征求市直涉及单位、歙县和屯溪区基层代表的意见建议。

7. 12月11日经市文明办办务会研究，12月18日经市住建局（市城管局）研究，并根据意见建议对《条例》的相应的条款和表述进行了修改完善，形成了提交司法局研究的《条例（草案）》。

三、《条例》的主要内容

《条例（草案）》共分为6章46条，设置为总则8条，倡导与鼓励7条，重点治理8条，保障与监督12条，法律责任10条和附则1条。

**第一章“总则”：**包括立法目的、适用范围、工作原则、城市精神、主管部门及职责、相关单位职责、社会参与、新闻媒体8条。

**第二章“倡导与鼓励”：**包括倡导行为、鼓励行为、无偿捐献、见义勇为、志愿服务、应急救援、群众性创建6条。

**第三章“重点治理”：** 根据走访座谈和问卷调查情况，针对存在的突出问题，设立行为不文明行为，非机动车不文明驾驶，机动车不文明行为，随地吐痰、乱扔垃圾等影响公共环境和秩序的行为，禁烟区吸烟，小区不文明行为，不文明养犬和增补条款8条。

**第四章“保障与监督”：**为有效促进文明行为、制止不文明行为，《条例（草案）》设置了治理落实、考评制度、表彰奖励、教育引导、岗位培训、市民教育、交通管理、城市管理、小区管理、劝阻举报、反面曝光、激励机制等12保障和监督措施。

**第五章“法律责任”：**明确了违反本条例规定的行为，依法依规受到相应处罚。设置了行人不文明行为责任、非机动车不文明行驶责任、机动车不文明行为责任、随地吐痰，乱扔垃圾等影响公共环境和秩序的行为责任、违法吸烟责任、小区不文明行为、不文明养犬、行政责任、位阶效力等10条。

**第六章“附则”：**规定《条例》的施行日期。