

关于《茂名市文明行为促进条例（草案）》 的起草说明

《茂名市文明行为促进条例》（以下简称《条例》）是我市 2021 年地方性法规审议项目，根据《茂名市人大常委会 2021 年度立法工作计划》，《条例》由市文明办负责起草，市司法局负责审查。该草案已经市政府十二届第 163 次常务会议讨论通过，现提请市人大常委会审议。现将有关起草情况说明如下：

一、《条例》制定的必要性

（一）是我市创建全国文明城市的必要条件。

2016 年，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》强调“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”。立法促进文明是依法治国与以德治国相结合的重要举措，是落实依法治国的必然要求，是发挥立法引领和推动社会进步作用的重要体现。目前，我市正在创建全国文明城市，对文明行为进行专项立法，也是创建全国文明城市的现实需要。

（二）为我市文明行为促进提供法治保障。

近年来，我市在文明城市创建方面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，一方面是对我市创建文明城市经验的总结和提升，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，另一方面也顺应了城市管理和精神文明建设法治化的客观要求，为创新社会管理、建设和谐社会和法治城市提供法治保障，有利于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。

（三）是对上位法规定的有效补充。

由于我国对文明行为的基本规范多散见于一些法律法规中，如：《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国消防法》等分别对交通出行、旅行、消防等内容进行了规范，但缺乏相对全面的规定，没有形成聚焦，对人们在日常生活中如何实施文明行为缺乏引领；通过立法规范文明行为能够对上位法规定进行有效补充，对群众普遍关注的突出不文明现象予以规范，对鼓励、保障和促进的措施予以固化，既可以填补立法空白，增强可操作性，又强化立法对文明行为促进的规范和引领作用。

综合以上情况，有必要通过制定文明行为促进条例，对市民的日常文明行为进行规范和倡导，提升市民整体素质，为创建文明城市提供坚实的法治保障。

二、条例的形成过程

（一）起草阶段。《条例》由市文明办起草，在起草阶段，市文明办赴四川眉山、自贡以及云南曲靖、普洱等地开展了调研学习，组织相关人员到茂南区、电白区、高州市、化州市进行实地调研考察。对初稿进行修改后，形成征求意见稿，向有关部门单位、社会公众征求意见。2021年2月5日，市文明办召开了《茂名市文明行为促进条例（征求意见稿）》的座谈会，后该稿经市文明办审查，部务会议讨论通过后，形成条例送审稿报送市政府。

（二）审查阶段。2021年3月22日市政府将《茂名市文明行为促进条例（草案）》及相关材料转我局进行审查。经对照《茂名市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序规定》第二十五条进行初步核查，市文明办送审的材料中缺乏起草说明、征求意见的相关材料、会议记录、论证会材料、法制机构的审核意见、依据或者参考的法律法规规章和政策文本、本市调研报告等资料。我局于4月1日发出《〈茂名市文明行为促进条例〉（草案）合法性审查补正材料通知书》，通知起草单位补充材料。4月16日我局邀请市文明办召开了座谈会，对需补充的材料及初步审查中发生的问题与市文明办进行反馈，建议市文明办对送审稿进行修改完善。后市文明办委托广东诚挚律师事务所对送审稿进行修改。4月27日，市文明办将所需材料补充完毕。5月17日，市文明办将修改稿报我局。

与此同时，我局同步开展了审查工作。3月26日，我局通过

市政府门户网站、市司法局网站公开向社会公众征求意见（征求意见时间为2021年3月26日至2021年4月30日），4月20日，我局通过问卷星进行了《茂名市文明行为促进条例》立法调查问卷，多方征集了社会公众的意见。4月26日我局向区（县级市）人民政府、三大经济功能区、市各有关单位、市律师协会等发出征求意见函。4月29日，我局到高州市进行立法调研，听取了高州市有关职能部门、部分镇街及村（居）委员会的意见和建议。5月18日，我局召开《茂名市文明行为促进条例（修改稿）》座谈会，市文明办、市发改局、市公安局、市交通运输局、市教育局、市民政局、市卫健局、市工信局、市城管执法局等部门受邀派员参加，会上各部门对修改稿的具体内容进行了研究讨论。5月20日，我局召开了立法业务专题会议，会上逐条对修改稿的具体内容进行了研究讨论。5月26日，我局召开了立法听证会，主要对“公共场所进行文体娱乐活动未合理控制音量”、“经营者利用高音广播喇叭或者采用其他发出高噪声的方法招揽顾客”、“非机动车不在规定地点停放”等法律责任进行了听证。在上述征求意见和研讨基础上，我局对送审稿进行了反复修改，最大程度采纳了各方提出的合法合理化建议。5月28日，我局召开了局务会议，经局务会讨论通过，最终形成本审议稿。

（三）政府审议阶段。6月8日市政府召开的十二届第163次常务会议讨论通过了《条例（草案）》。

三、立法依据和参考资料

（一）立法依据。

相关法律法规规章：

《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国消费者权益保护法》《中华人民共和国道路交通安全法》《广东省爱国卫生工作条例》《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国旅游法》《中华人民共和国网络安全法》；《中华人民共和国消防法》《中华人民共和国环境噪声污染防治法》《中华人民共和国献血法》《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国反食品浪费法》《中华人民共和国道路运输条例》《城市市容和环境卫生管理条例》；《志愿服务条例》《人体器官移植条例》《医疗纠纷预防和处理条例》《道路旅客运输及客运站管理规定》《公共场所卫生管理条例实施细则》《广东省道路交通安全条例》《广东省见义勇为人员奖励和保障条例》

相关政策文件：

《新时代公民道德建设实施纲要》《新时代爱国主义教育实施纲要》《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》《关于进一步推进移风易俗 建设文明乡风的指导意见》《关于开展倡导文明健康绿色环保生活方式活动的意见》《茂名市城市市容和环境卫生管理条例》

（二）参考资料

《广州市文明行为促进条例》《江门市文明行为促进条例》

《清远市文明行为促进条例》《贵州省文明行为促进条例》《眉山市文明行为促进条例》《曲靖市文明行为促进条例》《淄博市文明行为促进条例》《日照市文明行为促进条例》《昆明市文明行为促进条例》《宿迁市文明行为促进条例》《广东省文明行为促进条例》（草案修改二稿征求意见稿）

四、条例的主要内容

本条例共六章三十五条。《条例》采用“总-分”结构，即从一般抽象规定到具体规定的立法体例。具体而言：

第一章为总则。本章是关于文明行为促进的一般规定。主要包括立法目的、适用范围、工作机制、各级政府和各职能部门职责、单位和个人的权利义务、好心茂名等。

第二章为文明行为规范。本章是关于单位和个人应当遵守的文明行为规范。主要包括基本规范、公共场所文明礼仪、公共环境卫生规范、交通文明行为规范、社区文明行为规范、乡风文明行为规范、校园文明行为规范、旅游文明行为规范、医疗文明行为规范、网络文明行为规范、经营文明行为规范、饲养宠物文明行为规范等十二大文明行为规范。

第三章为倡导与鼓励。本章是关于倡导和鼓励的文明行为。主要包括文明倡议、鼓励见义勇为、鼓励无偿捐献、鼓励志愿服务、鼓励开放内部设施等行为。

第四章为保障与促进。本章是关于制度和设施的保障与促进规定。包括评选表彰制度、文明实践项目建设、公共设施保障、

宣传保障四大方面。

第五章为法律责任。本章是对违反本条例中常见的比较突出的不文明行为设定的法律责任，具体为对公共场所进行文体娱乐活动未合理控制音量，随地吐痰、大小便、乱扔废弃物，从车内向外抛掷物品、不按规定停放机动车，利用高音广播喇叭或者采用其他发出高噪声的方法招揽顾客，不按规定携带宠物出入，未即时清理宠物在公共场所的粪便等排泄物，携带宠物乘坐公共交通工具、进入室内公共场所或者设有动物禁入标志的室外公共场所及国家机关及其工作人员不依法履行职责应当承担的法律责任。

第六章为附则。本章明确本条例的施行时间。

五、新设罚则的情况

《条例》新设了三项罚则，分别为第二十九条“公共场所进行文体娱乐活动未合理控制音量的法律责任”第三十一条第二款“不按规定停放非机动车的法律责任”及第三十二条“利用高音广播喇叭或者采用其他发出高噪声的方法招揽顾客的法律责任”。已经按照《中华人民共和国行政处罚法》（2021年7月15日起施行）第十二条第三款之规定，履行了立法听证会的程序，特此说明。