



中共连云港市委书记项雪龙点评创文工作



连云港市召开创文氛围营造工作现场观摩会

今年4月19日,江苏省连云港市委、市政府召开全市深化创建全国文明城市推进会,出台《创建全国文明城市三年行动计划》,对新一轮创建工作进行动员部署,号召全市上下集思广益,奋力攻坚,确保实现2020年创建全国文明城市的目标。

“文明”不可能一日养成,也不是与生俱来。文明,要靠全体市民的道德自觉与自律,要靠政府和相关机构的规范引导和管理,要靠全社会的共同参与和互助。而加强文明行为促进立法工作,及时贯彻落实市委的决策部署,可以更加充分地发挥法治的引领作用,推动文明城市创建和常态化管理朝着法治化的方向迈进。

从连云港市的实践情况看,在长期开展宣传引导、思想教育之外,还需要运用法治思维、法治手段来构建城市文明促进的制度体系,凝聚起全市上下创建全国文明城市、实现“高质量发展、后发先至”的强大力量。

基于此,一部《连云港市文明行为促进条例》(下称《条例》)应运而生。该《条例》共六章四十一条,分别为总则、文明行为基本规范、鼓励与促进、实施与监督、法律责任以及附则,将于今年10月1日实施。我们坚信,通过《条例》的贯彻实施,文明与道德的“阳光”,必将洒满港城生活的每个角落。

提高市民文明素养、提升社会文明程度 用《立法》强化《道德》的作用

法安天下,德润人心。法律的有效实施依赖道德的支持,道德践行也离不开法律的约束。法治和德治不可分离、不可偏废,国家治理需要法律和道德协同发力。习近平总书记在党的十九大报告和关于精神文明建设的系列重要论述中,深刻阐述了社会主义核心价值观的丰富内涵和实践要求,强调要注意把一些基本道德规范转化为法律规范,通过法律的强制力来强化道德作用、确保道德底线,推动全社会道德素质提升。

近年来,连云港市通过持续推进公民道德建设,成功创建国家卫生城市,市民文明素养与道德水平有了一定程度的提高。2016年获得地方立法权以来,陆续制定了海洋牧场管理、滨海湿地保护、市容和环境卫生管理等地方性法规,在精神文明建设中发挥了积极作用。

但是,随着文明城市创建的深入推进,诸如行人乱穿马路、机动车不礼让行人、车窗抛物以及犬类扰民等不文明现象凸现出来,严重影响了城市文明形象。因此,加强文明行为促进立法,制定一部综合性、系统化、内容全面的文明行为促进条例,对倡导的文明行为和禁止的不文明行为作出更加明确、更具操作性的规定,显得十分必要和迫切。

连云港市委高度重视文明城市创建和文明行为促进立法工作。2017年3月,该市召开全市创建全国文明城市动员大会,号召全市上下高标准、高质量做好全国文明城市创建工作,加快文明行为促进立法进程,使文明城市建设逐步规范化、制度化、法治化。2017年12月6日,市委批准了《市人大常委会2018年立法计划》,同意将《连云港市文明行为促进条例》作为正式项目列入计划。市人大常委会党组书记、常务副主任杨莉多次主持召开会议,听取《条例》的前期调研、起草进度、审议准备等各个环节的工作情况汇报,并就群众广泛关注的重大立法问题与市政府主要领导进行沟通,确保立法决策科学、合理、可行。今年1月下旬,市人大常委会党组成员、法制委员会主任委员王鹏带领法工委和市文明办的有关人员开展立法调研,现场考察了解创建全国文明城市过程中需要解决的立法问题。

法律是成文的道德,道德是内心的法律,二者在内容上相互融合。法律和道德历来同根同源、互融互通、相互转化、相互补充,法治和德治有机结合能起到标本兼治的良好效果。因此,加强文明行为促进立法既是推进城市治理现代化、完善地方性法规体系的客观需要,也是提高市民文明素养、提升社会文明程度的有效途径。

编者按

创建文明城市是一项系统工程,不仅需要各部门通力合作,更需要广大市民自觉参与。在加强城市基础设施建设的同



连云港市召开创建全国文明城市工作点评会

让文明与道德的“阳光”洒满港城生活的每个角落

林森霖 王飞

连云港市人大常委会表决通过《连云港市文明行为促进条例》

用广泛的民意调查和法规借鉴 拎清“核心问题”,使之深入人心

根据今年立法计划的安排,市人大常委会法工委和市文明办共同承担本条例的起草任务。为保证高质量完成市人大常委会自主起草的第一部实体性法规的制定工作,法工委会同市文明办成立了立法调研组和草案起草组,并制定了详细的调研方案和起草工作计划,明确任务分工和时间节点,启动各项前期工作。起草组随后立即着手系统收集各地已经出台的16部文明促进法规文本,在认真研究的基础上,深入分析该市文明城市创建中面临的突出问题,按时完成了条例草案建议稿的起草工作。“鉴于全国各地很多城市已经制定出台了文明行为促进条例,从立法技术角度看,起草一部通用法规并不难,难就难在如何立足

市情,准确把握该市的文明城市创建和提升阶段的不同需求,真正解决我们在精神文明建设领域面临的主要法律问题,更多地体现连云港元素,打造一部具有连云港特色的个性化文明促进法规。”市人大常委会法工委主任陈福胤坦言。

为准确把握广大市民对社会上各种不文明行为的态度,进一步推进立法公开,把起草法规的过程转化为市民群

体参与的过程,法工委与市文明办在起草期间共同组织了连云港市第一次地方立法问卷调查活动,向全市各界人士广泛征集文明行为促进立法方面的意见和建议。

根据调查机构的统计分析,全市共有24800多人通过手机在

线参加了问卷调查,其中97.5%的调查对象支持加强文明行为促进立法,惩戒不文明行为,提高市民文明素养;70%以上的调查对象认为车窗抛物、随地乱扔垃圾、插队加塞和行人乱闯红灯、乱穿马路、翻越栏杆等是最不受欢迎的行为;50%以上的调查对象对就餐时铺张浪费、不文明养犬、焚烧秸秆和垃圾、公共场所吸烟等不文明行为反应强烈。

另外,有500多位市民提出了文明促进方面的立法建议。有的市民专门来信,就条例(征求意见稿)中的语言文字方面的内容提出了很好的专业性意见,起草组将其中具有可操作性的建议吸收到草案的有关条文中,在经过多轮审议修改之后,保留了民意的“精华”。

给“文明行为”下定义 动员社会各方面积极参与文明创建

一段时期以来,我们的注意力都集中于物质文明的打造,而忽略了精神文明的提升,公民在道德修养、文明习惯、文化素质等方面,还存在一定差距。随着经济发展,人们物质生活水平提升,这种反差愈加明显和突出,那些不文明的行为变得越加“违和”,甚至是伤害着一座城市

的形象之基。基于此,有的委员和专家提出,作为全面规范、引导、促进文明行为的专项法规,涉及社会治理的方方面面,对公民、法人和其他组织的行为提出了明确的要求,条例应当在总则中对“文明行为”这一主要用语的定义作出科学界定,增强法规的严肃性和可操作性。于是,该《条例》第一章第二条便增加了第二款,对文明行为的定义作出明确规定。“本条例所称文明行为,是指遵守宪法和法律、法

规规定,符合社会主义道德要求,体现社会主义核心价值观,维护公序良俗、引领社会风尚、推动社会文明进步的行为。”

而文明行为规范体系的完整性和平衡性,也是确保该《条例》能够广泛施行的基础。在草案制定阶段,一些委员和基层代表提出,开展文明行为促进工作,不能仅仅局限于规范普通公民的行为,忽视在社会治理中承担着重要职责的国家机关、公共服务行业和窗口单位的示范带头作用。“当然,文明行为的养成也不能只靠硬性的规定和冰冷的说教,还要依托正面的引导和软性的关怀。一座城市的文明进步要靠广大市民的共同参与和不懈努力。”市文明办主任李超坦言。

负责对《条例》草案进行统一审议的市人大常委会认为,条例既要着眼于规范、引导广大市

民的日常行为,动员社会各方面的主体积极参与城乡文明建设,也应当对政府部门、执法机构以及公共服务单位工作人员的行为进行规范和约束,维护文明行为规范体系的完整性和各种主体之间权利义务的平衡性。所以,在《条例》第二章第十五条就有如此规定:“供水、供电、燃气、通信、银行、保险、政务服务等单位应当加强作风建设,提高服务效率,保证服务质量。机场、车站、港口客运站、公共交通运营企业应当完善服务设施,方便乘客出行。公交车、出租车驾驶人员应当关心乘客,热情服务,不得拒载。”同时,在“文明执法”范畴内,也增加第十六条:“执法机关应当规范执法行为,推进文明执法,提高执法效能。执法人员应当尊重当事人人格尊严,维护当事人合法权益,公正、平等对待当事人。”

《连云港市文明行为促进条例》“亮点”解读

《连云港市文明行为促进条例》共六章四十一条,分别为总则、文明行为基本规范、鼓励与促进、实施与监督、法律责任以及附则。该条例施行以后,对提升连云港市民文明素养和道德品质、传播文明风尚将发挥积极作用,为城市文明树立起“法律品牌”,成为港城一道美丽的“风景线”。下面我们将解读《条例》中五个具有连云港特色的“亮点”。

亮点一:
动员全民参与,强化“文明行为促进”

文明行为促进工作是一项涉及面非常广的系统工程,必须切实加强组织领导,动员全市各方面力量作出坚持不懈的努力,才能真正取得明显的成效。为此,《条例》第三条明确规定,要构建党委统一领导、政府组织实施、各方分工负责、全社会积极参与的工作机制,保障全市文明行为促进工作持续、有效开展。

第四条规定精神文明建设工

作机构具体负责《条例》的实施;第五条规定了市、县(区)人民政府、各相关部门和单位的职责;第六条规定国家工作人员、教育工作者、公众人物等应当在文明行为促进工作中发挥表率作用。

亮点二:
建立基本规范,突出港城地方特色

《条例》第二章从倡导和禁止两个方面对文明行为作出了规定。在有关法律条文中,对文明出行、文明上网等方面的文明行为规范作出了规定。《条例》第十二条生态文明行为规范,专门对保护该市海洋、湿地、森林等生态系统和山海相拥的独特自然风貌作出了明确规定,具有鲜明的地方特色。《条例》第十五条和第十六条将文明行为的要求扩宽至服务行业人员和行政执法人员,分别要求公共服务单位及执法机关应当遵守相应的文明规范,维护文明行为规范体系的完整性和各种主体之间权利义务的平衡性。

亮点三:
鼓励表彰先进,彰显港城“道德高度”

《条例》第三章对国家鼓励、社会认可的文明行为作出明确倡导,从制度上明确对该市在创建文明城市和推进公民道德建设过程中涌现出来的见义勇为、无偿献血、志愿服务等道德模范、先进典型给予表彰奖励,并通过法律条文的设计,以立法的方式对他们的高尚情操和优秀品德加以弘扬和推广,进一步发挥先进典型的导向作用,为城市生活树立新的文明标尺,彰显港城的道德高度。

亮点四:
强化实施与监督,细化责任和担当

《条例》第四章对文明行为的实施与监督进行了规定。其中,第二十四条至第二十五条,分别规定了劝阻与制止不文明行为、文

明行为宣传教育等内容。为了对公共文明行为进行引导和监督,第二十六条规定了文明督导员制度。第二十七条至第三十条,对各部门在文明行为促进中的职责分工作出明确规定,以解决实际工作中存在的职责不清或交叉重叠问题,保障法规的顺利实施。

亮点五:
注重社会关切点,让市民生活更美好

《条例》第二章中规定的很多不文明行为,如果相关法律法规已经将其纳入调整范围,《条例》对其法律责任原则上不再作重复性规定。但是,对于市民反映集中、社会关注度高的不文明行为,仍然积极回应社会关切,在条文当中予以强调和关切。

例如,该市主城区的养犬扰民问题比较突出,《条例》第十四条从文明养犬的角度出发,从禁止饲养大型犬、烈性犬,携犬出户应当进行牵引和及时清理犬类粪便三个方面,进行了规范。

此外,《条例》还将部分不文明行为记入个人信用记录并纳入公共信用信息系统,这也是文明行为促进工作的重要手段。国务院《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》对加快推进社会信用体系建设、构建失信联合惩戒机制等提出了明确要求,相关条款可以参照文件内容进行充实调整。根据常委会组成人员和有关方面意见,法制委员会建议,在第四章中增加第三十三条:“推进社会信用体系建设,完善不文明行为惩戒机制。有关部门应当依据本条例作出的处罚决定纳入法人、自然人或者其他组织的社会信用记录,对被纳入严重失信名单的不文明行为实施联合惩戒。”

针对不文明行为,《条例》还开辟了举报通道,为市民群众一同共建共享文明提供了方便快捷的互动平台。陈福胤介绍说:“有的基层代表提出,公民、法人和其他组织的不文明行为广泛存在于很多领域和场合,因时间短和难以预见,给执法人员调查取证带来一定的困难,必须调动知情人投诉、举报的积极性。”

但是,由于害怕遭到不文明行为人打击报复,群众可能不愿意或者不敢投诉、举报,只有及时依法追究实施打击报复行为人的法律责任,加大对劝阻、投诉、举报人员的保护力度,才能消除广大群众的疑虑。为此,法制委员会建议在第五章增加第三十九条:“采取威胁、侮辱、殴打等方式打击报复劝阻人、投诉人、举报人,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”