

中国各地文明行为促进条例相继出台、修订或征求意见，鼓励和惩治措施纷纷“加码”

建设新时代公民道德

本报记者 彭训文

见义勇为、志愿服务、无偿献血、拾金不昧……即将提交审议的《北京市文明行为促进条例》，拟对这些文明行为进行记录，探索建立相应激励回馈制度，完善评比表彰、现金奖励、积分落户加分等优惠政策。相反，如果你在公共场所随地吐痰、闯红灯、从建筑物向外抛物等且屡教不改，将面临从重处罚和曝光等惩治。

近年来，深圳、天津、河北、杭州、武汉、西宁、银川等约40省市出台、修订或审议文明行为促进条例。让文明行为者得到更多鼓励激励，加大对不文明行为的处罚力度、提高其违规成本，成为一大亮点。

《新时代公民道德建设实施纲要》提出，以法治的力量引导人们向上向善。专家表示，从根上解决一些地方、一些领域、一些人身上长期存在的不文明行为、道德失范现象，需要用法治的刚性和硬度鼓励文明行为、惩治不文明行为。只有人人都意识到养成文明行为习惯，才能维护公序良俗，树立新风正气，推动新时代社会文明进步。

提高新时代市民文明素质

一个城市的精神面貌如何，主要看什么？当然看城市的主人——市民的素质。在某种程度上，市民文明素质的高低直接体现了城市的文明程度。

北京市人大常委会即将对市民通过“票选”形成的《北京市文明行为促进条例(草案)》进行审议。和其他地方不同，北京在法规草案未形成前便公开向社会征求意见。

意见征求范围有多广？北京市人大社会建设委员会向记者提供了一组数据。今年8月初，北京市开展了为期20天的促进文明行为社会问卷调查，线上共有2200万人点击，其中参与网络问卷调查人数为141.1776万人；线下还入户采集16区市民数千份意见，邀请全市四级人大代表进行1万多份问卷调查。根据北京市统计局今年1月发布的数据，2018年末北京市常住人口2154.2万人，这意味着有相当高比例的市民参与了此次调查并提出意见。

调查结果显示，超过99%的受调查者支持文明行为促进立法。参与者认为，最应该倡导鼓励的6类文明行为是见义勇为、文明出行、文明生活、讲究卫生、志愿服务、乐善好施。排名前10位的不文明行为是：随地吐痰、高空抛物、机动车乱停乱放、公共场所吸烟、不排队和抢座、社区楼道内乱堆乱放杂物、公共建筑上乱写乱画、网络语言粗俗、不遵守交通规则、赤裸裸背等。为充分尊重民意，这份条例将市民最支持及最反对的20多项文明行为和不文明行为直接入法。

“首都要有首善标准，对各地文明行为促进起引领和示范作用。”北京社会科学院法学所研究员马一德对记者表示，北京市人大开门立法的首要目的是得到群众的积极参与和广泛拥护，这是一个凝聚共识的过程。

2013年出台全国首部城市文明建设地方性法规的深圳市，今年10月底对《深圳经济特区文明行为促进条例》进行修订。这部法规颁布之初，两名市民因乱扔垃圾且拒不受罚被当地法院依法强制执行，让市民真切感受到法律的“牙齿”。今年实施的《天津市文明行为促进条

高空抛物、乘车霸座、乱扔乱吐、遛狗不牵绳……北京市向这些不文明沉疴旧疾“开炮”了！根据即将提交北京市人大常委会审议的《北京市文明行为促进条例(草案)》，这些不文明行为将受到金额不等的罚款，甚至可能与招聘录用、职位晋升、积分落户等挂钩。

无独有偶。此前，天津、南京、西宁等地也相继出台了类似条例。文明行为，已经逐渐从道德要求上升为法律规范。

为何陋习屡禁不止？其中既有一些人规则意识不强的原因，也有违法成本不高的因素。很多去日本旅游的游客目睹当地细致严谨的垃圾分类、井然有序的公共场所、干净整洁的赛场看台，往往心生感慨。究其源头，1948年日本出台的《轻犯罪法》功不可没，什么是现代社会的“勿以恶小而为之”，法律写得明白白。



《长沙市文明行为促进条例》今年5月1日起施行。为宣传该条例，湖南省长沙市举办“我和文明合影”网络文明传播活动，市民纷纷上前合影。 陈宇摄(图片来源：长沙文明网)



浙江湖州吴兴区综合行政执法局开展社会服务折抵罚款，对违反《湖州市文明行为促进条例》的当事人，由街道、社区组织开展社会服务活动。图为5月18日，参加社会活动的当事人在龙泉街道学士府社区帮助居民进行垃圾分类回收。 新华社记者 翁忻旸摄

例》《河北省文明行为促进条例》《辽宁省文明行为促进条例》等法规，无不体现出内容全面、标准要高、规范具体、处罚严厉等基本思路。

专家表示，随着经济社会发展及全社会文明程度不断提高，人们对不文明行为的容忍度降低了。将以前归结为不道德的不文明行为纳入法律规制，符合依法治国与以德治国相结合的大方向，也是民心所向。

“文明行为立法需要广泛吸收采纳民意。”中国社会科学院国际法研究所研究员刘小妹对记者说，文明行为建设是一个复杂工程，其概念和范围有主观性、历史性特点，立法调整的文明行为范围如何确定是首要难题。因此，需要广泛征求民意找到最大公约数，把人们广泛认同的、操作性强的内容上升为法律规范。

完善正向激励保障和负向惩戒约束措施

在这些条例中，对文明行为的鼓励措施和对不文明行为的惩治措施颇为引人关注。

《北京市文明行为促进条例(草案)》提出的鼓励措施包括：建立健全北京榜样、首都道德模范等文明行为表彰奖励制度，建立文明行为记录制度，探索建立文明行为激励回馈制度，依据文明行为记录，完善有关评比表彰、积分落户加分、住房和医疗保障、公共服务优待、困难帮扶、现金奖励等优惠政策等。惩治措施则参考域外经验，按由轻到重的递进关系设置，包括劝阻制止、警告、罚款、治安处罚等，并规定了公开曝光、约谈整改、社会服务等措施。

北京市人大社会建设委员会工作机构负责人表示，此次立法体现了社会共治的促进型社会立法特点，倡导和规范并重，保障与促进并行，教育在先，惩戒在后，完善了正向激励保障和负向惩戒约束措施。

这一思路同样体现其他地方的条例中。

《天津市文明行为促进条例》中，表彰、奖励、享受优惠政策成为“倡导和奖励”部分的关键词；另一方面，对不文明行为的处罚占

了更多篇幅。比如在公共场所赤膊、大声喧哗、随意插队、“霸座”等且拒不改正的，将被处以罚款，并将处罚情况录入信用信息系统。

《杭州市文明行为促进条例》明确了被救助人承担举证责任，为见义勇为者免除了后顾之忧。

《深圳经济特区文明行为促进条例(修订草案)》对文明行为提出表彰奖励、建立健全文明先进典型礼遇和帮扶制度、建立文明行为记录档案等，对不文明行为建立了顶格罚款、进行媒体曝光、对违法行为人进行警示性区别对待、境外不文明旅游可限制出境、社会服务可折抵罚款金额等罚则。

“立法是利益引导机制，奖励措施是柔性的，惩罚措施是刚性的。惩罚本身不是目的，是为了让受罚者养成良好文明行为习惯。”刘小妹认为，以前一些地方文明行为促进条例被称为“罚款法”，近年来在制定、修订过程中吸纳了域外国家经验，形成了层层递进、过罚相当的奖惩体系。

对于各地文明条例加大处罚力

度，刘小妹认为需辩证看待。“文明行为习惯养成是长期过程，从长远看需要政府通过完善设施、健全制度等来引导促进。但是，针对一些重点领域、群众反映强烈且久治不绝的不文明行为，适当加重处罚才能标本兼治。”刘小妹表示，在日本、韩国、美国、德国等国家，对不文明行为加重处罚是通行手段，且涉及人身罚和财产罚，“违法成本高到让人不敢违法”。

制度的生命在于执行

制度的生命在于执行。为防止执行难，各地条例对执法主体、各方职责等都做了明确规定。

《北京市文明行为促进条例(草案)》重点就政府和社会各方密切配合、共同做好文明行为促进的组织推动和监督保障进行了规范。比如明确政府及相关部门、单位加强公共设施、公共服务和公共场所的基础保障，促进社会组织和团体发挥作用，设定企业主体责任；确立文明记录、联合惩戒等7项工作制度机制；规定个人举报途径，相关人员及时劝阻、制止不文明行为的权力和义务等。

北京市人大社会建设委员会工作机构负责人介绍，此次立法与53部其他法律法规规章有关联，为做好有效衔接，对处罚规定的适用作出原则性指引、对上位法或其他法规未明确规定的文明行为设立新罚则、对需重点治理的不文明行为提高罚款额度等。同时，建议北京市政府尽早出台配套规章制度，以确保法规通过后有效实施。

其他地方文明条例同样明确了公安机关或城管等行政管理部门的责任，单位和个人的举报权利，安保人员及其他工作人员对不文明行为者有权驱离等保障措施。

“文明条例不在乎面面俱到，但每一条都要有可操作性。”马一德认为，对不文明行为的处罚措施操作性要强，“否则执法效果会大打折扣，最后还是说在嘴上、写在纸上。”

有专家认为，对一些失德行为、犯罪行为以及一般意义上的违法行为，不应在文明行为促进条例中规范，而应通过刑法等其他法律、市民公约或教育方式逐渐形成约定俗成的社会文明秩序；否则会导致相关行为取证难、执法成本高，还容易混淆法律与道德的边界。

刘小妹表示，一个好的立法标准首先要立足本地特色、定位要准，其次要建立好执法保障机制和措施；否则会出现违法者被过多过重处罚和条例被搁置这两种极端。

她认为，当前一些地方出现文明条例执行不到位，主要源于取证困难。可以通过建立综合执法部门、利用新技术新手段、创新体制机制等提高执法效率和参与度。比如对轻微不文明行为设置定额罚款等快捷处罚方式，增加执法手段，规定自由裁量权，整合执法力量，加强行政执法和司法执行保障、协调力度等。

“文明行为促进，立法只是第一步，执法才是长期过程和重大难点，这需要我们不断根据实际情况对文明条例进行调整、研究、创新。”刘小妹说。

各地文明条例亮点

北京：乱停共享单车最高罚200元

《北京市文明行为促进条例(草案)》对于不文明行为规定了明确的处罚措施。比如，在楼道等公共空间堆放杂物且拒不清理者，可由住房和城乡建设主管部门处200元以上500元以下罚款；从建筑物向外抛物且拒不改正者，可由城市管理综合行政执法部门处1000元罚款；共享单车使用者违反交通安全法律法规、停放车辆妨碍其他车辆和行人通行者，可由公安机关交通管理部门最高处以200元罚款。

北京市还探索建立“文明行为激励回馈制度”。文明行为记录有望与积分落户加分、住房和医疗保障、公共服务优待、现金奖励等优惠政策挂钩。用人单位还可能在招聘录用、职位晋升、待遇激励等方面，将文明行为记录作为重要参考条件。同时，北京市拟建立文明行为引导制度。市、区人民政府及其有关部门可以通过购买服务、招募志愿者等方式，组建社会文明引导队伍，协助做好文明行为宣传、引导、监督等工作。

广州：用人单位优先录用身边好人

《广州市文明行为促进条例(草案)》将“在禁止吸烟场所或者区域吸烟”“未按照规定分类投放生活垃圾”“高空抛物”等8类高频高发的不文明行为列入重点治理清单。同时，草案明确要求公民自觉遵守“公共场所活动须合理控制音量”“观看体育比赛时不得起哄、喝倒彩”“不得在车厢内饮食”等规定。

草案还鼓励国家机关、企事业单位和其他组织评选、表彰、奖励其职工、成员的文明行为。单位和个人的荣誉称号、文明行为表彰奖励等信息，可记入信用档案。并鼓励用人单位在同等条件下，优先录用或者聘用道德模范、身边好人、优秀志愿者等先进人物。

深圳：可通过人脸识别执法

《深圳经济特区文明行为促进条例(修订草案)》赋予特定人员制止公共场所不文明行为的权力。对于场所内实施不文明行为且不听劝阻的，场所人员可以拒绝为行为人提供服务、可不退还已经支付的相关费用的权力，并且可以根据情节轻重限制行为人为3个月至3年进入相关场所或参与相关活动。对于扰乱航空器、车船等公共交通秩序，被执法部门予以处罚者，公共交通运营单位可以在处罚生效之日起3年内，不向行为人提供优惠服务，或者不允许行为人通过电子方式购票。如果违法行为人拒不提供姓名、地址、联络电话等信息及身份证明，执法部门可以通过公安机关人脸识别技术等手段来执法。

天津：遛狗不牵绳或没收犬只

《天津市文明行为促进条例》针对不文明养犬行为作出了明确规定。比如，未及时清理犬只在公共区域排泄的粪便的，处以50元以上200元以下罚款；在建成区内饲养烈性犬的，可由公安机关没收犬只；携犬出户未使用犬链牵引或者未采取其他安全措施，情节严重者将没收犬只。

违反条例规定应当受到罚款处罚的行为人，可以向行政执法部门申请参加与文明行为促进工作相关的社会服务。行政执法部门则可以据实际情况，安排违法行为人参加一定时长的社会服务。违法行为人参加并完成相应的社会服务，可以依法从轻、减轻或者免于处罚。

(本报记者 姜忠奇整理)

从道德要求上升为法律规范

汪灵犀

“法者，天下之程式也，万事之仪表也。”文明行为习惯的养成，需要自律，也需要他律。只靠个体道德自律和行动自觉，很多时候作用有限，一定的外部约束，不可或缺。让涉事者感到心疼、能吃一堑长一智的惩戒措施，必不可少。为什么同一个人，在办公室里敢抽烟，在飞机上不敢抽烟？骑自行车时敢闯红灯，开车时不敢闯红灯？无他，惩戒程度不同、违法成本不同而已。

在权利与义务这两端，一些人往往愿意享受他人文明行为带来的便利，却不愿承担自己不文明行为导致的后果，这很不正常。

排队礼让带来秩序和效率，但队伍一长就有人想插队；规范共享单车停放带来整洁市容，但有的人总是还差一脚路就想乱停；与宠物为伴给自己带来欢笑，但遛狗不牵绳、让宠物随地大小便，给别人造成困扰。只有出台文明行为准则和公共规范，文明行为促进工作才能由软变硬、由虚变实。

既有法，便要严格执法。在这方面，执法部门要敢于动真碰硬，敢于“亮剑”，不能“蜻蜓点水”“点到为止”。有人犯了错被抓现行，却认为无伤大雅、不以为然：“不就抽根烟吗？下次注意，别太计较。”正确的做法

是，就得较真，不要轻看了这些“小问题”造成的不良影响。

出境旅游大声喧哗、违规拍照，公共场所“吞云吐雾”、随地弃物，虚拟世界“灌水”“删帖”、揭人隐私……都是对个人形象、国家形象抹黑，损害社会和谐。只有严格执法，涉事者才能“心有戚戚焉”，从心底正视自身不文明行为，规范自身言行。

与此同时，面对取证难、协查难等诸多瓶颈，需更好发挥社会各界的监督力量。惩罚还应与奖励并举，注重文明行为激励回馈，树立文明榜样，设立文明奖金，让讲礼

的人更有“面子”。一个社会整体文明素养的进步，往往都是依法治理、持续管理的结果。讲文明，必须用法律制度规范唤起人们的文明意识，形成人们对文明和道德的敬畏，把讲文明内化成每个人心中的价值追求，最终外化于行。

人民有信仰，国家有力量，民族有希望。温良有礼的社会氛围会孕育文明花朵，乌烟瘴气的环境易产生丑恶现象。用法律制度为文明中国保驾护航，引导人们向往和追求讲文明、尊道德、树新风的生活，践行社会主义核心价值观，才能为国家发展提供精神动力，为民族复兴提供文明支撑。

新视角