

高端  
释法

权威读本

# 中华人民共和国 公共文化服务保障法 解读

主 编

柳斌杰 雒树刚 袁曙宏

副主编

许安标 杨志今 阎晓宏

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

# 中华人民共和国 公共文化服务保障法 解读

主 编：柳斌杰（全国人大教科文卫委员会主任委员）

雒树刚（文化部部长）

袁曙宏（国务院法制办副主任）

副主编：许安标（全国人大常委会法制工作委员会副主任）

杨志今（文化部副部长）

阎晓宏（国家新闻出版广电总局副局长）

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国公共文化服务保障法解读 / 柳斌杰, 雒树刚, 袁曙宏主编. —北京: 中国法制出版社, 2017. 2 (2017. 4 重印)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8224 - 0

I. ①中… II. ①柳…②雒…③袁… III. ①公共管理 - 文化工作 - 法规 - 中国 - 学习参考资料 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 028793 号

策划编辑: 谢雯

责任编辑: 谢雯

封面设计: 蒋怡

---

## 中华人民共和国公共文化服务保障法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO GONGGONG WENHUA FUWU BAOZHANGFA JIEDU

主编/柳斌杰, 雒树刚, 袁曙宏

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 毫米 × 1230 毫米 32 开

版次/2017 年 3 月第 1 版

印张 / 14.5 字数 / 266 千

2017 年 4 月第 3 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8224 - 0

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

编委会成员：

- 朱 兵（全国人大教科文卫委员会文化室主任）  
梁 鹰（全国人大常委会法制工作委员会研究室主任）  
王振江（国务院法制办教科文卫法制司司长）  
张永新（文化部公共文化司司长）  
余爱群（国家新闻出版广电总局政策法规司司长）  
孙 雷（全国人大教科文卫委员会文化室副主任）  
张耀明（国务院法制办教科文卫法制司副司长）  
陈向红（文化部公共文化司副司长）  
高 思（国家新闻出版广电总局政策法规司副司长）

撰稿人：李国新 杨永恒 冯守仁 贾旭东 巫志南 吕 芳  
金武刚 阮 可 彭泽明 魏晓阳

编委会工作人员：

温 泉 刘运龙 夏继红 裘敬梅 王洪宇 曹 苓  
罗小曼 罗焕星 曲 頔 毛 雨 王新艳 侯星周  
闫晓东 曹 军 崔 磊 刘惟杰 胡 平 尹寿松  
张 剑 关红雯 程韦宇 朱 渤 朱春雷 王 来  
程鹏伟 申亚杰 王剑强 汪 科

# 文化领域的基本大法

(代前言)

《中华人民共和国公共文化服务保障法》的制定和实施，是事关社会主义文化建设的根本性质和前进方向、事关文化自信和文化复兴的长远目标、事关党和国家前途命运的大事。因为文化是人类特有的一种精神创造活动，是民族的血脉、人民的精神家园、党和国家事业的灵魂。公共文化服务体系尤其承担着凝心聚力、铸造民族复兴精气神的光荣使命。迄今为止，没有其他国家、其他社会，把人民的文化权益保障放在文化建设的首位。奴隶社会文化为奴隶主阶级服务，封建社会文化为皇帝贵族所独占，资本主义社会文化是资产阶级享用的权利。只有在中国特色社会主义制度下文化才成为人民群众享有的公共权益。国家制定法律保障公共文化服务体系建设、提供人民群众需要的基本文化产品和文化活动、维护人民群众的公共文化权益，这是社会主义制度本质特征的体现，具有划时代的意义。

制定公共文化服务保障法是党中央列入几次全会的决定，

全国人大常委会列入立法规划的重大项目。本届教科文卫委员会开始工作以后，就把这项重要法律作为头一件大事提上日程。首先，落实立法进度计划，使这部法律进入了全国人大常委会的立法规划和年度立法计划，也进入到中央关于协调文化领域立法建议的计划之中。其次，及时启动了立法工作，经中央和全国人大常委会批准，于2014年4月份成立了以全国人大教科文卫委员会牵头，中宣部、文化部、新闻出版广电总局、财政部、发改委、国务院法制办等十多个部门参加的立法领导小组，同时成立了起草小组和专家小组，立即开始进行工作。这些组织落实以后，开始进行立法调查研究，分别深入到全国城乡各地特别是基层，了解这些年来中央在实施公共文化服务方面的实际做法、经验、效果以及广大人民群众的要求、期盼，广泛听取基层群众、专家学者、文化工作者和文化行政部门的意见，对公共文化设施、产品、服务、活动逐项进行了分析研究。比如广场舞，我们在调查研究了解时大家有不同意见，一部分人拥护广场舞作为公共文化服务，场地要予以保障；但是也有一部分人坚决反对，认为广场舞噪音大、扰民，还造成了交通、治安等其他一些问题。像这类在群众中反映出的问题我们进行了认真研究，并且借鉴国际经验，请教专家学者，区别哪些应该纳入公共文化服务，哪些不纳入。凡是纳入法定范围的，都需要政策上考量，因为每个项目都需要物质力量、相应设施，这就需要规划，需要资金和土地，需要税收政策的保障。提供文

化产品也需要财政的支持和各级政府的保障。因此政策问题，是立法中协调难度最大的。比如文化部需要公共文化服务的资源越多越好，但是对于财政部来说，资金有限，国家还要做这样那样的事情都需要钱，只能按一定的比例统筹支持。这些都要经过反复协调、沟通，大家才能达到一致。

这些工作做好以后，我们就开始起草法律条文，由各方面的专家组成起草组撰写文本。初稿形成以后请高等院校、法律研究机构专家，帮助修改法律文本，论证、评估法律文本的科学性、法理性、可操作性。这些都要进行认真、严肃、细致的研讨工作，十易其稿才能完成。基本草案稿完成之后就开始了到各方面征求意见。教科文卫委员会直接在网上听取人民群众的意见，国内外大量网民积极参与，我们吸取这些意见进一步修改了文本。文本修改比较成熟以后，提交教科文卫委员会进行了三次认真的讨论，委员会审议通过后决定提交全国人大常委会审议。全国人大常委会高度重视，在一年时间内常委会会议对本法进行了三次审议，2016年12月25日第十二届全国人大常委会第二十五次会议高票通过了这部法律。整个过程体现了民主立法、科学立法、依靠人民群众立法。立法的基础是民意，我们这部法律就充分体现了民意，把党的主张、人民的期待转化成了国家的意志。

这个过程历时两年多的时间，在整个立法中算是比较快的，这是全国人大常委会高度重视文化领域立法的范例。因为在我国的法律体系当中，文化领域的立法是一个短板，在

公共文化服务保障法和电影产业促进法通过之前，文化方面的法律仍然偏少，戏称“两个半”：一个是文物保护法，一个是非物质文化遗产法，这两个都是文化保护传承方面的；还有一个是著作权法，算是半个文化法，因为这个法律半个是文化，半个是科技，著作权包括了文化、科技两方面。公共文化服务保障法出台，就是为了补文化领域立法的短板。当然这个“短板”不是一部法律就可以补齐的，下一步我们还有一个重要的法律，就是文化产业促进法，也是和公共文化服务一样重要的法律。还要制定一些专门的法律，除了电影产业促进法已出台外，还要制定公共图书馆法、修订著作权法、修订文物保护法，这些立法工作都要加紧进行。文化领域的立法是这一届全国人大常委会工作的重点，既给我们提出了任务，也给我们提供了很大的支持，我也感谢社会各界特别是文化界长期在这方面的呼吁、建议、支持，促进了文化领域立法工作进入快车道。

刚刚通过的《中华人民共和国公共文化服务保障法》是文化领域的基础性、全局性、综合性的重要法律。这部法律出台的重要意义，我认为有四个方面：

一是依法维护人民群众的基本文化权益。这一条体现了落实宪法关于人民公共文化权益的精神。我国宪法规定，国家发展为人民服务、为社会主义服务的文化事业，包括文学艺术事业、新闻出版事业、广播电视事业、图书馆、博物馆、文化馆和其他一些事业。这是宪法早就规定的人民群众的基本



本文化活动。通过这部法律，不仅把宪法的精神落实到具体法中，同时也把这些年来党中央、国务院制定的公共文化服务的一些政策方针，比如中共中央的有关决定、国务院关于公共文化服务的指导意见、公共文化服务产品提供的标准等一系列问题法制化，这样就以全面的、法律的形式保障了广大人民群众的基本文化权益，进一步说明了我们社会主义文化建设的根本目的，是为人民群众服务。把这样一些长期的方针和政策通过法律的形式确立下来，就使人民群众依法享受公共文化设施、得到公共文化产品、参与一定的公共文化活动。这些权益获得全面保障，我国的社会主义文化建设就能大发展。

二是有力地促进了社会主义文化建设。公共文化服务是社会主义文化建设最主要的内容之一，也是我们文化事业的出发点、立足点和落脚点。公共文化服务体系建设的完善，公共文化产品的丰富，公共文化活动的不断发展，必然带动我国文化建设的进一步加强，必将促进文化产业的进一步发展。要给人民群众提供满意的公共文化产品，就要通过产业来生产这些产品，所以公共文化建设和对文化产业的支持和促进。新中国成立之初，毛泽东同志就指出，随着社会主义经济高潮建设的到来，必然有一个文化建设的新高潮，我想我们通过改革开放，在经济不断发展的情况下，文化建设的高潮也会进一步兴起，所以这部法律从它提供的整个服务的内容、产品、设施、活动都可以促进文化事业和产业的大的

发展、大繁荣。

三是奠定了社会主义文化立法的基础。这部法律的出台是文化立法的重大突破。为什么呢？因为这部法律一开始就确定了社会主义文化发展的基本原则，要坚持以人民为中心的原则，要坚持社会主义先进文化的方向，要坚持培育社会主义核心价值观，以法重申坚持百花齐放、百家争鸣的“双百”方针。这样，就把我们党长期形成的文化建设的基本方针、基本政策、基本要求体现在这部法律当中，为以后文化门类的立法提供了重要的法律依据。下一步，我们还要进一步加快文化领域立法，这部法为此提供了法源，奠定了今后制定文化门类中其他法律的立法基础和基本方向。

四是从人大立法的角度来讲，体现了全面推进依法治国背景下，人大主导立法的新特点。公共文化服务保障法是根据十八届三中全会、四中全会的精神，改革人大立法的体制机制，也就是要由全国人大及其常委会主导立法，包括全国人大专门委员会和全国人大常委会法工委，直接起草一些综合性的、跨部门的重要法律。公共文化服务保障法就是一个成功的实际范例。整个立法过程超越了部门的局限，减少了部门利益协调的困难，避免了部门扯皮推诿。通过人大沟通、协调文化部门、新闻出版广电部门、财政部门、税收部门、发改委系统，以及涉及公共文化政策措施的各个方面，突破了部门的局限性，保证了立法的质量，这一点在公共文化服务保障法立法中是比较成功的。所以，从立法启动到通过，

在两年多的实践中，很好地协调了各方面的政策，协调了中央、地方和基层各个文化管理部门之间的关系，理顺了公共文化服务管理的体制，在法律中固定了重要的基本制度，有力地保障了公共文化服务事业的持续健康发展。

这部法律是开创性的法律，有着鲜明的中国特色和时代特点，也有许多亮点和落点，有较强的针对性和可操作性。一是从顶层设计了我国文化公共服务的基本制度，规定了公共文化服务的基本方针、政策和重要原则。二是明确了各级政府公共文化服务中的主导作用、主体责任和法律责任。三是规定了基本公共文化设施、基本公共文化产品、基本公共文化活动的建设、使用、管理的要求和指导性的标准，公开目录，社会监督。四是强调了公共文化服务的基本性、公益性、均等性、便利性的特点，特别是重视支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务体系建设，让人民群众共享文化改革发展成果。五是鼓励社会组织、企事业单位、公民个人积极参与公共文化服务活动，增加公共文化服务资源，丰富群众文化生活。六是设定了严格的法律责任追究和公开监督、评价考核、奖惩罚处的制度，依法保障公共文化服务规范运行。这些法律规定符合人民群众的根本利益，受到人民群众的支持，所以就能保证这部法律落地、生根、开花、结果。

法律的生命在于执行，法律的权威在于实施。良法是善治的前提，善治是良法的落实。从2017年3月1日起，《中华

《中华人民共和国公共文化服务保障法》就要正式实施，这是我国文化发展的一个里程碑。我们一定要把这部法律宣传好、落实好、贯彻好，这是立法后的重要任务。如果一部法律不宣传、不执行，它就只能是一纸空文，就没有生命力，起不到应有的作用。为此，我们要把全力推动这部法律的有效实施当作重要任务。一要加大法律的宣传、普及和解读，让它深入人心、家喻户晓，让人民用法律的武器维护自身文化权益。二要纳入各级政府的工作规划，制定配套的政策措施，落实监督和考评考核机制。三要加大公共文化服务的投入，有针对性地解决本地区公共文化服务的难题，补上设施不足、产品不多、活动不丰富的短板。尤其是要与小城镇建设、新农村建设、基础设施建设结合起来，统筹推进，一体联动，取得实效。四是要以改革的精神、发展的理念探索公共文化建设的思路，以开放的心态吸引各方力量参与，形成公共文化建设的合力，让人民群众真正得到公共文化服务的实惠，提高全社会精神文明的水平和全体公民的文化科学道德素质，为实现中华民族的伟大复兴营造先导力量。

全国人大教科文卫委员会主任委员 柳斌杰

2017年3月1日

# 大力推动公共文化服务保障法的 深入宣传和贯彻实施

王 晨

2016年12月25日，第十二届全国人大常委会第二十五次会议高票通过了《中华人民共和国公共文化服务保障法》。这是我国文化领域的一件大事、喜事，标志着我国文化法治建设取得了新的可喜进展。

制定公共文化服务保障法，是党中央的明确要求，是本届全国人大常委会立法规划中的第一类项目，也是近年来不少全国人大代表和广大人民群众十分关注的一项立法工作。2014年4月，由全国人大教科文卫委员会牵头，成立了由中宣部、文化部、国家新闻出版广电总局、国家发改委、财政部、国务院法制办等有关部门同志组成的起草工作机构，正式启动立法工作。全国人大教科文卫委员会坚持科学立法、民主立法，各有关单位、专家学者、文化

界从业人员和社会公众大力协助支持。在大家的共同努力下，公共文化服务保障法立法工作仅用两年多的时间就结出了硕果，使这项重要立法任务得以顺利完成。

宣传贯彻公共文化服务保障法座谈会的召开，是一次深入学习领会公共文化服务保障法重要意义的交流会，也是一次齐心协力推动公共文化服务保障法贯彻实施的动员会。各参会单位的负责同志以及专家代表都作了发言，从不同角度对贯彻实施公共文化服务保障法提出了很好的意见和建议。我也谈几点意见。

### **充分认识制定公共文化服务保障法的重要意义**

公共文化服务保障法是我国文化领域一部综合性、全局性、基础性的重要法律，是一部具有鲜明中国特色、充分反映社会主义制度优越性的重要法律。它的制定实施，实现了我国文化立法的重大突破，在文化法治建设中具有重要的意义。

第一，推动了宪法实施。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，也是法律法规的总依据。习近平总书记指出，“我们要以宪法为最高法律规范，继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道”，并强调“全国人大及其常委会要加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径，通过完备

的法律推动宪法实施，保证宪法确立的制度和原则得到落实”。习近平总书记的重要论述为新时期加强立法工作进一步指明了方向、提供了遵循。我国宪法第二十二条规定，“国家发展为人们服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业、图书馆博物馆文化馆和其他文化事业，开展群众性的文化活动。”宪法确立了各项文化事业在中国特色社会主义事业中的重要地位，实际上也规定了政府发展文化事业的重要职责。公共文化服务保障法以此为依据，确定了公共文化服务的基本原则，构筑了公共文化服务的制度体系，规定了公共文化服务的保障措施，为促进文化事业发展提供了明确的法律依据，使宪法确立的有关文化事业的原则和制度在法律中得到贯彻落实。

第二，健全完善了文化法律制度。改革开放以来，经过多年的不懈努力，我国文化立法工作取得了一定成绩，但是相对于经济领域以及其他一些领域，文化领域现行有效的法律偏少。而且，已有的文物保护法、非物质文化遗产法、著作权法等法律，主要是调整某一个方面的法律关系，文化领域缺少管全局、管基础的综合性法律。公共文化服务保障法涵盖范围广、涉及部门多，规范的是文化领域一些根本性、原则性问题，涉及文化建设的目标方向和

价值取向，是文化领域一部具有“四梁八柱”性质的重要法律。它的制定和实施，弥补了我国文化立法的“短板”，充实丰富了文化法律制度的内容，夯实了文化建设的法治基础，为建设社会主义文化强国提供了强有力的法律支撑。

第三，为构建现代公共文化服务体系提供了法律依据。党的十八大以来，党中央从统筹推进“五位一体”总体布局、繁荣发展社会主义先进文化的战略高度，确立了构建现代公共文化服务体系在文化建设中的重要地位。党的十八届三中全会把“构建现代公共文化服务体系”作为全面深化改革的一项重要任务。党的十八届五中全会明确提出，要“完善公共文化服务体系”，“推动基本公共文化服务标准化、均等化发展”，“创新公共文化服务方式，保障人民基本文化权益”。“十三五”规划纲要把“构建现代公共文化服务体系”作为全面建成小康社会决胜阶段的一项重要工作。公共文化服务保障法开宗明义，指出其立法目的之一就是“为了加强公共文化体系建设”，并对此作出了系统的设计安排。它以建成覆盖城乡、便捷高效、保基本、促公平的现代公共文化服务体系为主要目标，明确了公共文化服务应当坚持社会主义先进文化前进方向、以人民为中心、以社会主义核心价值观为引领等基本原则，确立了“政府主导、社会力量参与”的公共文化服务格局，对公共



文化设施建设、公共文化服务的内容方式质量、公共文化服务的管理运行和保障机制等都作出了明确规定，必将引领和推动现代公共文化服务体系建设全面深入开展。

第四，为实现人民群众基本文化权益提供了法律保障。全面建成小康社会，不仅要让人民群众过上殷实富足的物质生活，还要让人民群众过上丰富健康的精神生活。当前，随着生活水平的不断提高，人民群众精神文化需求也日益增长。虽然我国公共文化服务工作近年来取得了显著成绩，但在有些方面还存在不足，特别是在一些农村地区和中西部地区，公共文化设施还比较落后，公共文化产品供给不足，农村居民、城镇低收入居民、农民工等特殊群体的文化生活还很匮乏，实现和保障人民群众基本文化权益的任务还十分艰巨。公共文化服务保障法坚持以人民为中心的发展思想，通篇贯穿了满足人民群众精神文化需求这一主线，在保障人民群众普惠、便利、公平地享受公共文化服务的基础上，坚持均衡协调发展的原则，对扶助农村地区、革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区以及特殊群体、基层的公共文化服务都专门作出了规定，彰显了以民为本、立法为民的立法理念。制定这部法律的一个重要目的，就是要用法治思维、法律手段来推动公共文化服务强基础、补“短板”，进一步丰富人民群众精神文化生活，实现和保