

导 读

1. 制定公共文化服务保障法的重要意义主要体现在哪些方面？

《中华人民共和国公共文化服务保障法》（以下简称公共文化服务保障法）是我国文化领域第一部具有综合性、全局性、基础性的法律，具有“四梁八柱”的性质；是我国公共文化服务领域的基本法，具有“压舱石”的作用。法律的出台，标志着中国特色社会主义法律体系的进一步完善，标志着我国现代公共文化服务体系建设开始走上了法制化轨道，是全面依法治国战略在文化领域的贯彻落实，是我国文化法治建设的历史性突破。

公共文化服务保障法促进以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系走向完善。我国宪法规定，国家发展为人民服务、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，实际上也明确了各级政府发展文

化事业的重要职责。公共文化服务保障法以强化政府责任为核心明确现代公共文化服务体系建设的根本制度、重要任务，使宪法确立的发展社会主义文化事业的原则和任务通过法律得以贯彻落实，是依法治国方略在公共文化领域的具体实践。

公共文化服务保障法昭示了我国公共文化服务坚持社会主义先进文化前进方向的根本宗旨。法律明确了我国公共文化服务坚持以人民为中心，坚持以社会主义核心价值观为引领，坚持优秀传统文化的创造性转化和创新性发展，坚持以提高全民族文明素质为目标，遵循“百花齐放、百家争鸣”的方针，促进全体人民文化创造活力喷涌迸发，优秀文化产品和服务丰富多彩，公共文化服务“以文化人”的本质功能充分彰显，集中而鲜明地体现了当代中国公共文化服务的社会主义先进文化前进方向。

公共文化服务保障法为全面推进现代公共文化服务体系建设提供了根本遵循。法律在梳理、总结、提炼 10 多年来我国公共文化服务理论研究、实践创造和制度建设成果的基础上，将党中央关于加强公共文化服务体系建设的方针政策转化为国家意志体现在法律中，将人民群众在公共文化服务体系建设实践中的创新创造升华为普遍规范体现在法律中，回应了人民群众对公共文化服务的普遍关切，构建了新时期公共文化服务的基本准则，是全面依法治国背景下推进我国现代公共文化服务体系建设的根本遵循。

公共文化服务保障法为实现人民群众基本文化权益、满足人民群众基本文化需求提供了根本保障。法律明确了公共

文化服务政府主导的本质属性，厘清了公共文化服务的功能和任务，构筑起了我国公共文化服务法律制度体系的基本框架，展现了与全面建成小康社会发展水平相适应的基本公共文化服务的内容和范围，为推进基本公共文化服务标准化均等化、实现公共文化服务的普遍均等惠及全民提供了坚实的法律保障。

公共文化服务保障法为建设法治型、服务型政府提供了法律准绳。向全体公民提供基本公共服务，是现代政府的基本职责，公共文化服务就是基本公共服务的内容之一。公共文化服务保障法以强化各级政府对公共文化服务的保障职责为核心内容，既体现了现代政府服务理念 and 现代公共文化服务理念，也为今后各级政府按照科学划分事权支出责任有效保障公共文化服务提供了法律准绳。公共文化服务保障法是我国朝着文化治理体系和治理能力现代化迈出的重要一步。

公共文化服务保障法为增强公共文化服务发展动力提供了法律依据。在政府主导的前提下促进公共文化服务社会化发展，形成政府、市场、社会共同参与的格局，是现代公共文化服务体系建设的目标。公共文化服务保障法将国家鼓励和支持社会力量全面参与公共文化服务上升为法定原则，从制度建立、政策优惠、参与渠道等多方面为社会力量参与公共文化服务建立了法律保障，必将进一步激发各类社会主体参与公共文化服务的积极性，有效增强公共文化服务的生机和活力。

2. 近年来党中央国务院对公共文化立法有哪些重要部署？

党中央国务院对我国公共文化服务法治建设高度重视。2011年党的十七届六中全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》就提出，加快文化立法，制定和完善公共文化服务保障、文化产业振兴、文化市场管理等方面的法律法规，提高文化建设法制化水平。2012年，党的十八大对扎实推进社会主义文化强国建设作出全面部署，提出了完善公共文化服务体系、提高服务效能的新要求。2013年，党的十八届三中全会作出构建现代公共文化服务体系的战略部署。2014年，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，文化领域被列入重点立法领域，明确要求建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化服务保障法、促进基本公共文化服务标准化、均等化。2015年年初，中办国办印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，在部署加大公共文化服务保障力度的任务时，提出了建立健全公共文化服务法律体系的要求。

3. 建立健全公共文化服务法律体系的主要要求是什么？

2015 年年初，中办国办印发《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，要求建立健全公共文化服务法律体系。公共文化服务法律体系建设主要包括三方面的内容。

首先，加快出台公共文化服务保障法等相关法律法规。公共文化服务保障法是公共文化服务的“基本法”，在公共文化服务法律体系中起统领作用。

其次，借鉴国际经验、结合中国实际，还需要制定一系列公共文化服务方面的专门法律法规，如我国正在制定过程中的公共图书馆法、《全民阅读条例》，已经出台的《公共文化体育设施条例》《博物馆条例》等。目标是形成覆盖公共文化服务主要方面、主要机构的体系化的法律法规，为现代公共文化服务体系建设提供法律支撑。

第三，加快制定地方性公共文化服务法律法规。我国幅员辽阔，各地经济社会发展水平不均衡，公共文化服务具有受众面广、地域特色鲜明的特点，公共文化服务的法律法规、方针政策更需要贯彻实事求是、因地制宜、分类指导的原则。地方性立法，是公共文化服务法律体系建设的重要内容。总体上看，目前我国公共文化服务的地方性法律法规建设还比较薄弱。2011 年，广东省人大常委会通过了《广东省公共文化服务促进条例》，2012 年，上海市人大常委会通过了《上海市社区公共文化服务规定》，2015 年，江苏省人大常委会通

过了《江苏省公共文化服务促进条例》。此外，北京、上海、湖北、四川等十多个省份出台了地方性的公共图书馆条例或政府规章。2015年3月，十二届全国人大第三次会议表决通过了修改立法法的决定，规定全国设区的市人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。即地方立法权扩充至所有设区的市。地方立法权的扩充，为加强地方性公共文化服务法治建设提供了条件和保障。

4. 公共文化服务保障法的立法基础如何？

我国在新时期公共文化服务体系建设进程中，有关公共文化服务法治建设的研究和实践一直在持续推进，制定国家层面的公共文化服务保障法已经具有了较为坚实的基础，主要表现在研究基础、政策基础和地方立法实践基础三个方面。

学术界对我国公共文化服务立法的研究持续不断。2011年，党的十八届六中全会做出加快文化立法、提高文化建设法治化水平的部署后，学术界有关公共文化法律政策的研究持续升温。到目前，在各类报刊杂志上公开发表的与公共文化立法有关的研究论文大约有五六百篇，北京大学、中国社会科学院等还出现了专门研究公共文化立法的博士学位论文。

国家社会科学基金重大项目、委托项目都有专门针对公共文化立法的研究课题。文化部在全国设立的公共文化研究基地，也在从不同角度对公共文化法治建设展开研究。通过持续不断的研究，已经对国内有关公共文化服务的政策规范做了较为系统的梳理总结，对国外主要国家有关公共文化服务方面的法律制度建设情况做了较多的介绍，对我国公共文化服务保障立法的框架结构、基本制度、主要内容、重点任务等问题做了较为全面的研究。这些研究成果为我国公共文化服务保障法的制定提供了思想、理论和学术支撑。

近十多年来，党和政府出台了一系列有关公共文化服务的政策性文件，涉及了公共文化服务诸多方面的重大问题，为公共文化服务保障法的制定奠定了坚实的政策基础。2007年，中办国办出台的《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》，提出了我国公共文化服务体系建设的指导思想、目标任务、重大工程、保障措施，构筑了以结构合理、发展均衡、网络健全、运行有效、惠及全民为原则，以政府为主导、以公益性文化事业单位为骨干、鼓励全社会参与，努力建设以公共文化产品生产供给、设施网络、资金人才技术保障、组织支撑和运行评估为基本框架的公共文化服务体系。2011年，文化部、财政部出台了《关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放工作的意见》，实施了公共文化服务机构的免费开放制度。2015年，中办国办出台《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》，提出了到2020年基本建成覆盖城乡、高效便捷、保基本、促公平的现

代公共文化服务体系的目标任务，就推进公共文化服务均衡发展、加强公共文化产品和服务供给、促进公共文化服务社会化发展、推进公共文化服务与科技融合发展、创新公共文化管理体制和运行机制、加大公共文化服务保障力度等重要问题设计和部署了一系列重要的政策措施。此外，近年来文化部等部门还就公共文化服务中的一些热点问题、重点工作出台过相应的指导性政策文件，如关于村级文化建设、基层综合性文化服务中心建设、文化馆图书馆总分馆制建设、促进广场舞健康发展等。总体上看，近十多年来，我国公共文化服务体系建设多方面的政策措施陆续出台，公共文化服务保障法建立的基本制度已经有了良好的政策基础。

地方公共文化服务立法为制定国家层面的公共文化服务保障法奠定了实践基础。我国的公共文化服务立法具有“地方先行”的特点。2011年9月，国内第一个省级公共文化服务地方立法成果——《广东省公共文化服务促进条例》问世。该条例共六章四十六条，包括总则、公共文化服务提供、基层公共文化设施建设、激励与保障等内容，构筑了我国地方性公共文化服务法律的基本架构。2012年11月，上海市人大常委会通过了《上海市社区公共文化服务规定》，该项法规聚焦上海基层社区公共文化服务，除有关设施建设和管理运营、服务提供、保障措施等一般性规定外，还有一些总结提炼上海社区公共文化服务经验、具有借鉴和启迪价值的规定，如市文化行政部门制定社区公共文化服务规范和标准；鼓励社区文化活动中心实行社会化、专业化运作，街道办事

处和乡、镇人民政府按照公平、公正的程序，择优确定社区文化服务中心的运行单位；社区文化活动中心实现光纤接入和无线局域网覆盖，方便公众上网等。2015年12月，江苏省人大常委会通过了《江苏省公共文化服务促进条例》，该条例落实十八届三中全会精神，体现了构建现代公共文化服务体系的鲜明特点。如设专章对社会力量参与公共文化服务作出规定，突出了现代公共文化服务社会化发展的特点；此外，规定省人民政府制定省基本公共文化服务保障标准，设区的市、县（市、区）人民政府制定不低于省基本公共文化服务水平的保障标准；县级以上地方人民政府牵头建立公共文化服务体系建设协调机制；地方各级人民政府制定并定期公布基本公共文化服务计划和服务目录；新建、改建、扩建居民住宅区，按照国家和省有关规定，规划和建设配套的公共文化设施；地方各级人民政府建立公众参与的公共文化设施使用效能考核评价制度等。近年来，地方性公共文化服务法治建设进一步向地市延伸，如2015年苏州市人民政府颁布了《苏州市公共文化服务办法》。地方性公共文化法律法规建设为国家层面的公共文化服务保障法制定起到了探索路径、积累经验的作用。

5. 制定公共文化服务保障法经历了怎样的过程？

党中央、国务院高度重视公共文化服务保障法的制定，全国人大有关部门大力制推进立法工作，国务院主管部门和

其他相关部门积极配合，专家学者和全国公共文化服务机构、从业人员积极参与，立法工作从正式启动到法律草案最终表决通过，只用了不足三年时间，创造了新中国国家立法的高效率和快速度。

回顾公共文化服务保障法的制定历程，大致经历了三个阶段。

第一阶段，法律草案稿起草阶段。根据党的十八届六中全会、十八届四中全会的明确要求，十二届全国人大常委会将制定公共文化服务保障法列入立法规划的一类项目，即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案，并明确以全国人大教科文卫委员会作为法律草案的牵头起草单位。2014年4月，全国人大教科文卫委员会牵头成立了由中宣部、文化部、新闻出版广电总局、国家发改委、财政部、国务院法制办公室等有关部门负责同志组成的领导小组，同时成立了工作小组和专家咨询组，制定立法工作方案，立法工作正式启动。此后，起草工作机构先后赴陕西、广东、云南、四川、新疆等地开展调研，召开了10多次座谈会、研讨会，广泛听取有关部门和专家学者的意见建议，组织有关部门和专家学者认真研究讨论，借鉴地方立法和国外有益经验，于2014年年底形成了法律草案稿。

第二阶段，法律草案稿广泛征求意见、修改完善阶段。法律草案稿起草工作完成后，在全国人大教科文卫委员会的主持下，多次听取中央有关部门、地方人大和政府的意见，并根据各方面意见对法律草案进行了反复修改。2015年3

月，全国人大教科文卫委员会召开第22次全体会议，对法律草案稿进行了深入研究讨论。2015年5—6月，法律草案稿向社会公开征求意见，各方反响积极，普遍认为法律草案稿已经比较成熟。2015年11月，全国人大教科文卫委员会专门听取了中央相关部门主要负责同志的意见。2015年12月2日，教科文卫委员会召开第三十次全体会议，审议通过了法律草案，决定提请全国人大常委会审议。

第三阶段，全国人大常委会审议阶段。2016年2月，十二届全国人大常委会第二十一次专题讲座安排了有关构建现代公共文化服务体系的内容，为常委会审议法律草案做准备。2016年4月25日，十二届全国人大第二十次会议首次审议公共文化服务保障法草案，柳斌杰主任委员作法律草案说明。2016年10月31日，十二届全国人大常委会第二十四次会议听取了全国人大法律委员会关于公共文化服务保障法草案修改情况的汇报，并于次日下午对法律草案进行了第二次审议。2016年12月19日至25日召开的十二届全国人大常委会第二十五次会议，听取了全国人大法律委员会关于公共文化服务保障法草案审议结果的报告，并对法律草案进行第三次审议。2016年12月25日，公共文化服务保障法经常委会全体会议表决通过，决定自2017年3月1日起施行。

6. 制定公共文化服务保障法秉持什么样的总体思路？

制定公共文化服务保障法主要秉持以下总体思路。

一是贯彻党中央有关决策部署，将党中央关于加强公共文化服务体系建设的重大方针转化为国家意志体现在法律中。党的十六大、十七大、十八大对加强公共文化服务体系建设作出过一系列战略部署，特别是党的十八届三中全会以来，在继承过去十多年公共文化服务体系建设成功经验的基础上，提出以创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念指导现代公共文化服务体系建设，形成了我国现代公共文化服务体系建设的指导思想、基本原则，确立了现代公共文化服务体系建设标准化、均等化、数字化、社会化和体制机制改革的发展方向。制定公共文化服务保障法，就是把党中央的重大方针用法律条文固定下来，把党的执政理念转化为国家意志。

二是坚持以人为本，推动基本公共文化服务标准化、均等化发展。公共文化服务以保障公民基本文化权益、满足公民基本文化需求为目标，以全体人民为服务对象，普遍均等、惠及全民是公共文化服务的本质要求。党的十八届三中全会确立了以公共文化服务的标准化促进均等化的发展路径，制定公共文化服务保障法，要充分体现这一思路，促进公共文化服务标准化建设，提升公共文化服务均等化水平，更好地满足人民群众的精神文化需求。

三是坚持政府主导，明确政府在公共文化服务组织、管理、提供、保障等工作中的主体职责。公共文化服务主要属于基本公共服务。提供基本公共服务是政府的重要职责。把政府主导公共文化服务落到实处，就需要把政府在公共文化服务组织、管理、提供、保障等方面的职责上升为法律责任，

以法律的权威和力量来规范各级政府的行为，落实政府的保障责任。

四是鼓励社会力量广泛参与，坚持共建共享。推动公共文化服务社会化发展，增强公共文化服务发展动力，是现代公共文化服务体系建设的的重要内容。在明确公共文化服务政府主导责任的同时，法律也必须在鼓励社会力量广泛参与、促进社会化发展方面形成规范，取得突破，为形成政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的格局提供法律保证。

五是确立公共文化服务的基本原则和保障制度，促进和规范公共文化事业发展。法律的重要任务是确立发展原则和建立基本制度。制定公共文化服务保障法，要在梳理总结实践经验的基础上，明确公共文化服务的发展原则，构筑公共文化服务的制度规范体系，特别是要确立具有“四梁八柱”性质的基本制度，从而保障公共文化服务体系建设在法制的轨道上稳步发展。

六是把现有行政法规、地方性法规中的有益经验提炼出来上升为法律。现有行政法规和地方性法规中蕴含着许多来自基层的创新和经验，制定公共文化服务保障法要很好地提炼、总结、升华这些创新做法和有益经验，上升为法律规范，让法律规定“接地气”，增强法律的实践基础，提高法律的针对性和适用性。

7. 公共文化服务保障法有哪些主要特点？

公共文化服务保障法共六章六十五条。第一章为总则，主要规定立法宗旨、法律的调整范围、公共文化服务的发展原则、管理体制等宏观性问题；第二章为公共文化设施建设与管理，主要规定公共文化设施的范围，政府建设公共文化设施的责任，公共文化设施管理单位的管理责任；第三章为公共文化服务提供，主要规定政府提供公共文化服务的责任，公共文化服务设施免费或优惠开放制度，公共数字文化发展，公共文化服务的资源整合、共建共享，社会力量参与公共文化提供，加强农村基层和特殊群体公共文化服务等问题；第四章为保障措施，主要规定各级人民政府对公共文化服务资金、人才的保障责任和监管、评价责任，政府引导和鼓励社会力量参与公共文化服务的保障措施；第五章为法律责任，主要规定地方政府和政府有关部门、公共文化设施管理单位违反公共文化服务保障法有关规定的处罚措施；第六章为附则，规定了境外自然人、法人和其他组织在中国境内从事公共文化服务，应符合法律、行政法规的规定，以及法律的施行日期。

总体上看，公共文化服务保障法有如下主要特点：

构筑起了我国公共文化服务基本法律制度体系的框架。法律建立的主要制度包括：基本公共文化服务标准制度、公共文化服务设施免费或优惠开放制度、公共文化设施保护制度、文化志愿服务制度、公共文化设施选址征求公众意见制

度、公共文化服务统筹协调制度、公众参与的公共文化服务设施使用效能考核评价制度、公众参与的公共文化服务考核评价制度、反映公众需求的公共文化服务征询反馈制度、公共文化资金使用监督和统计公告制度、政府购买公共文化服务目录制度、公共文化服务公示制度、公共文化机构管理制度和服务规范、公共文化机构资产统计报告制度、公共文化机构开展服务情况的年报制度、公共文化机构安全管理制度等。这些制度有的是将经过长期实践发展成熟的政策上升为法律制度，有的是对现行政策规章的完善，有的是源于我国公共文化服务的创新实践，也有对国际经验的借鉴吸收。其中一项重要的基本制度为基本公共文化服务标准制度。法律规定，国务院制定并调整国家基本公共文化服务指导标准；省、自治区、直辖市人民政府应根据国家基本公共文化服务指导标准，结合当地实际需求、财政能力和文化特色，制定并调整本行政区域的基本公共文化服务实施标准。与上述标准相衔接，法律还规定地（市）、县（市）人民政府根据国家基本公共文化服务指导标准和省级人民政府的实施标准，结合当地实际，制定公布本行政区域公共文化服务目录，并组织实施。国家指导标准、地方实施标准和目录制度，共同构成了我国既有基本共性又有特色个性、上下衔接的公共文化服务标准指标体系，党的十八届三中全会提出的以公共文化服务的标准化促进均等化的战略构想，通过基本公共文化服务标准体系的制度构建实现了法律化。综观当今世界，政府以公布标准、目录的形式向老百姓公开承诺普遍均等的公

公共文化服务的内容、种类、数量和水平，为中国所独有，充分体现了我国由政府主导的公共文化服务以人民为中心的坚定信念和鲜明特色。

对公共文化服务、公共文化设施等基本概念做出了明确的法律界定，由此厘清了一些重要的理论和实践问题。法律规定，公共文化服务是指由政府主导、社会力量参与，以满足公民基本文化需求为主要目的而提供的公共文化设施、文化产品、文化活动以及其他相关服务。这一界定明确了公共文化服务的三大要素：一是公共文化服务的责任主体是政府，社会力量是参与者；二是公共文化服务的目的，是为了满足公民的基本文化需求；三是公共文化服务的内容，是向全体公民提供公共文化设施、文化产品、文化活动及其他相关服务。公共文化服务保障法对公共文化设施的界定也有突破。主要的体现是打破了设施的行政隶属界限，着重从设施功能的角度来加以界定，体现“大文化”的理念。比如，把并不属于文化行政部门管理的科技馆、体育场馆、工人文化宫、青少年宫、妇女儿童活动中心、老年人活动中心等明确纳入了公共文化设施范畴。据统计，全国工会、共青团、妇联、科协等部门拥有可以提供公共文化服务的各类设施 6800 多所，比全国县以上公共图书馆和文化馆的总和还多，但长期以来这些设施游离于公共文化服务设施体系之外，实际上是很大的资源闲置浪费。把这些设施纳入公共文化服务，可以带来我国公共文化设施数量倍增的效果，是盘活存量资源、提高综合效能的有力举措。

高度重视农村、基层公共文化设施建设。针对一些长期困扰农村、基层的设施建设问题，将一些行之有效的政策规定和实践中的成功经验上升为法律。比如，明确了新建、改建、扩建居民住宅区要按照有关规定建设配套的公共文化服务设施，这一重要突破将居民住宅小区建设配套的公共文化服务设施法律化。再如，规定公共文化设施的选址应当征求公众意见，这是针对近年来国内一些新建公共文化服务设施远离居民住宅区、远离人群聚集区，或是性质功能相同的设施在相同的服务半径内集中建设，最终造成使用效率不高、设施闲置浪费，或是设施重复建设的现象而作出的规定，目的是通过增加老百姓在设施选址上的话语权，制约设施选址的功利性和随意性。又如，规定城乡建设需要拆除公共文化服务设施的，实行先建设后拆除、至少是边建设边拆除的原则；重建、改建的公共文化设施的设施配置标准、建筑面积不得降低。这些原则在国务院颁布的《公共文化体育设施条例》以及许多建设标准和政策性文件中都有，将这些政策规定上升为法律规范，提高了规制层次和规制力，在我国城镇化建设快速推进、城乡建设日新月异的背景下，无疑针对性强、适时管用。

高度重视公共文化服务的数字化、网络化建设。充分发挥科技在公共文化服务中的作用，推动运用现代信息技术和传播技术提高公共文化服务水平，作为公共文化服务发展的基本原则写入了总则。怎样形成公共文化的设施网络？法律明确规定场馆服务、流动服务和数字服务相结合，突破了设