



全国基层文化队伍培训教材
QUANGUO JICENG WENHUA DUIWU PEIXUN JIAOCAI

公共文化服务通论系列

GONGGONG WENHUA
ZHENGCE FAGUI JIEDU

公共文化政策法规解读

金武刚 李国新◎编著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



全国基层文化队伍培训教材
QUANGUO JICENG WENHUA DUIWU PEIXUN JIAOCAI
公共文化服务通论系列

GONGGONG WENHUA
ZHENGCE FAGUI JIEDU

公共文化政策法规解读

金武刚 李国新◎编著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共文化政策法规解读/金武刚, 李国新编著. —北京: 北京师范大学出版社, 2014. 7

(全国基层文化队伍培训教材, 公共文化服务通论系列)

ISBN 978-7-303-14905-6

I. ①公… II. ①金… ②李… III. ①文化事业—方针政策—中国—业务培训—教材 ②文化事业—行政管理—法规—中国—业务培训—教材 IV. ①G120 ②D922.169

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 078270 号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子邮箱 gaojiao@bnupg.com

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com
北京新街口外大街 19 号
邮政编码: 100875

印 刷: 三河兴达印务有限公司
经 销: 全国新华书店
开 本: 170 mm×230 mm
印 张: 25
字 数: 313 千字
版 次: 2014 年 7 月第 1 版
印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷
定 价: 50.00 元

策划编辑: 马洪立	责任编辑: 周 鹏
美术编辑: 焦 丽	装帧设计: 焦 丽
责任校对: 李 菡	责任印制: 陈 涛

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

序 言

推动社会主义文化大发展大繁荣，队伍是基础，人才是关键。2007年中央“两办”发布的《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》中，就对加强公共文化服务人才队伍建设做出了部署，明确提出了提高公共文化服务人才队伍思想素质和工作能力的要求。2010年《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》发布之后，文化部专题部署了开展全国基层文化人才队伍培训的工作。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》，提出基层文化人才队伍是文化改革发展的基础力量的论断，要求制定实施基层文化人才队伍建设规划，完善机构编制、学习培训、待遇保障等方面的政策措施。《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》对加强基层文化队伍建设、完善文化人才培训机制作出了具体部署。建设一支德才兼备、锐意创新、规模宏大、结构合理的基层文化人才队伍，成为新时期公共文化服务体系建设的重点任务。

2010年9月，为落实《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》，文化部发布了《关于开展全国基层文化队伍培训工作的意见》，主要任务是用5年时间，对全国现有约25万县乡专职文化队伍和360多万业余文化队伍进行系统培训，促使基层公共文化队伍素质显著提高，服务能力明显增强。为此要求建立健全基层文化队伍培训工作体制和机制，建立分级负责、分类实施的培训组织体系，其中文化部负责指导各地培训、组织编写教材、建设远程培训平台，制作考试题库、培养省级师资、举办示范性

培训等工作。按照文化部的统一安排，组织编写教材这一任务，由国家公共文化服务体系建设专家委员会负责实施。

专家委员会在广泛征求意见、充分讨论研究的基础上，形成了培训教材编写的整体方案：教材的内容规划为“公共文化服务通论系列”“公共图书馆系列”“文化馆(站)系列”三大系列；教材的形式设计为培训大纲性质的教学指导纲要和系统化的教材并举，为应培训之急需，先行编写出版公共图书馆系列和文化馆(站)系列的教学指导纲要；教材的编者在全国范围内遴选一流的专家学者和富有经验的实际工作者。2012年初，先行组织编写的《公共图书馆业务培训指导纲要》《文化馆(站)业务培训指导纲要》由北京师范大学出版社出版，文化部免费配送至全国县以上文、图两馆及相关部门。现在呈现在读者面前的，就是在指导纲要基础上编写的系统化教材。按照计划，三大系列共编写出版17部教材。

“公共文化服务通论系列”设计了三种教材，分别是《公共文化服务体系概论》《公共文化政策法规解读》《文化共享工程建设与服务》。基层文化队伍培训之所以设计了有关公共文化服务通论的内容，是因为今天的图书馆、文化馆(站)等具体方面的工作，是在构建公共文化服务体系的大背景下进行的，都是公共文化服务体系的重要组成部分，因此需要从业人员对我国公共文化服务体系建设的理念、思想、法规、政策、成就、问题，以及近年来大力实施的重大文化惠民工程有基本的了解，从而把握自身所从事的工作在公共文化服务体系中的地位作用。不过，相对于公共图书馆和文化馆(站)系列的教材，公共文化服务通论系列教材的编写难度尤大。因为公共文化服务的理念、思想、实践在我国兴起的时间不长，大学里没有专门的学科，研究队伍尚在初步形成，有影响的专业期刊为数甚少，研究积淀薄弱，教学尚未形成体系。比如，面向基层文化从业人员的公共文化通论在广度上应该涉及哪些方面？在深度上应该达到什么程度？这类问题目前还在探索之中。这套教材从整体设计到结构体系到基本内容，就是我们结

合近年来我国公共文化服务体系建设实践需求所作出的初步探索。

推出这样一套教材，仅有编写人员的努力还不够，应该记住以下各方为教材编写和出版做出的贡献，并向他们深表谢意：

文化部公共文化司对指导纲要和教材的编写提出了指导性意见；中国文化传媒集团公共文化发展中心为编写工作提供了有利的条件；北京师范大学副校长杨耕教授，北京师范大学出版社叶子总编辑和李艳辉副总编辑，高教分社原副社长江燕老师，以及各位责任编辑，他(她)们为教材的出版把了最后一道关口，付出了心血和努力。

由于在国家公共文化服务体系建设专家委员会的工作关系，我本人承担了这套教材编写的组织工作，在教材出版之际，把这套教材的编写缘起和过程记录如上，算是对这项工作的一个小结，也算是为这套教材的诞生留下一点历史记录。

李国新

2014年6月

目 录

第一章 公共文化政策法规体系 /1

一、我国公共文化政策法规体系的构成层级	1
(一)国家法律	2
(二)行政法规	2
(三)部门规章	2
(四)地方性法规和规章	3
(五)政府规范性、指导性文件	4
(六)国家与行业标准	5
二、我国公共文化政策法规体系的主要特点	7
(一)与中国特色社会主义法律体系已经形成的总体格局相比,文化法制建设相对滞后,公共文化法制建设尤其薄弱	7
(二)公共文化涉及的各领域的政策法规建设发展不平衡	7
(三)相关领域的政策法规对公共文化建设的关注程度不高	8
(四)公共文化设施建设和公共文化标准方面的政策法规成果丰硕	9
(五)综合性公共文化服务保障和促进方面的政策法规建设已经引起重视	10

三、我国公共文化政策法规的获取和利用	10
(一)政府网站	11
(二)专题数据库	15

第二章 构建公共文化服务体系 /19

一、公共文化服务体系建设理念、政策的兴起与发展	19
二、公共文化服务的时代任务及其特点	24
(一)覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立的标志	25
(二)建立覆盖全社会的公共文化服务体系的路径	25
(三)公共文化服务的突出特点	26
三、公共文化服务体系及其子系统	27
(一)设施网络体系	28
(二)产品生产供给体系	29
(三)人才、技术、资金保障体系	29
(四)组织支撑体系	31
(五)评估体系	31
四、重要政策法规选编	32
(一)中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(节选)	32
(二)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(节选)	34
(三)国家基本公共服务体系“十二五”规划(节选)	42
(四)文化部“十二五”时期文化改革发展规划(节选)	50

第三章 公共文化设施“免费开放” /54

- 一、不同历史时期的“免费开放” 54
- 二、新时期“免费开放”政策的演进 56
- 三、“免费开放”的含义与内容 59
- 四、“免费开放”政策的核心要素 60
 - (一)合理界定“基本服务”的内容与范围 60
 - (二)基本服务保障经费实行中央财政和地方财政
分担、以地方为主的机制 61
 - (三)维护公共文化设施的公益性质,限期收回出
租设施 63
 - (四)增强服务能力,提高服务质量,改善服务效益
..... 63
- 五、“免费开放”显露的问题及政策未来走向 63
- 六、重要政策法规选编 66
 - (一)关于全国博物馆、纪念馆免费开放的通知 ... 66
 - (二)文化部、财政部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 71
 - (三)关于加强美术馆 公共图书馆 文化馆(站)免费
开放经费保障工作的通知 78

第四章 国家重大文化惠民工程 /82

- 一、实施重大文化惠民工程的意义和作用 82
- 二、重大文化惠民工程的发展历程 83
- 三、“十二五”时期实施的重大文化惠民工程 86
 - (一)广播电视“村村通”及直播卫星公共服务 86
 - (二)全国文化信息资源共享工程、数字图书馆推
广工程和公共电子阅览室建设计划 89
 - (三)“农家书屋”工程 96

(四)农村数字电影放映工程	99
(五)创建国家公共文化服务体系示范区(项目)	100
四、重要政策法规选编	104
(一)文化部 财政部关于进一步加强公共数字文化 建设的指导意见(节选)	104
(二)第二批国家公共文化服务体系示范区(项目) 创建标准(节选).....	110
(三)中央补助地方农村文化建设专项资金管理暂 行办法	115

第五章 公共文化设施建设 /121

一、公共文化设施建设标准的类型	121
二、公共文化设施建设用地指标	123
三、公共文化设施建设标准	125
四、公共文化设施的建筑设计规范	127
五、重要政策法规选编	133
(一)公共文化体育设施条例	133
(二)公共图书馆建设用地指标	140
(三)文化馆建设用地指标	145
(四)公共图书馆建设标准	148
(五)文化馆建设标准.....	185
(六)乡镇综合文化站建设标准	194

第六章 公共文化服务机构运营管理 /203

一、公共图书馆运营管理规范	203
(一)政策法规演变历程	203
(二)公共图书馆的主要业务规范	206

二、文化馆(站)运营管理规范	210
(一)文化馆的运营规范	211
(二)文化站的运营规范	212
三、博物馆运营规范	214
(一)政策法规演变历程	214
(二)博物馆藏品管理	216
四、公共文化服务机构的服务理念与职业道德规范	217
(一)服务理念	217
(二)职业道德规范	218
五、公共文化服务机构的知识产权保护与限制	219
六、公共文化服务机构运营安全管理规范	221
七、重要政策法规选编	222
(一)乡镇综合文化站管理办法	222
(二)公共图书馆服务规范	226
(三)图书馆服务宣言	237
(四)中华人民共和国著作权法(节选)	238
(五)信息网络传播权保护条例(节选)	240
(六)中华人民共和国政府信息公开条例(节选)	244

第七章 公共文化服务机构的评估定级 /247

一、公共文化服务机构开展评估定级的目的	247
二、公共图书馆评估定级	248
三、文化馆(站)评估定级	249
(一)文化馆评估定级	249
(二)乡镇综合文化站评估定级	251
四、博物馆评估定级	251
五、美术馆评估定级	252

六、重要政策法规选编	253
(一)省、市、县级图书馆定级必备条件	253
(二)县级文化馆等级必备条件和评估标准(节选)	256
(三)全国乡镇综合文化站评估定级参考标准	259
(四)博物馆评估暂行标准(节选)	267

第八章 文化遗产的保护与利用 /280

一、文化遗产保护的法律法规现状	280
二、文化遗产保护的技术标准规范	282
(一)文物保护的系列规范与标准	283
(二)非物质文化遗产保护的规范与标准	284
(三)古籍保护的规范与标准	286
三、文化遗产的保护性利用	288
四、重要政策法规选编	289
(一)中华人民共和国文物保护法	289
(二)中华人民共和国非物质文化遗产法	309

第九章 公共文化服务社会化发展 /319

一、促进公共文化服务社会化发展的基本方针	319
二、促进公共文化服务社会化发展的主要政策	321
(一)税收优惠政策	321
(二)政府购买公共文化服务政策	322
(三)引导社会资本参与公共文化服务政策	323
三、重要政策法规选编	325
(一)关于进一步支持文化事业发展的若干经济政策	325
(二)关于促进民办博物馆发展的意见	328

(三)文化部关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见(节选)	333
(四)国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见	337
(五)关于延续宣传文化增值税和营业税优惠政策的通知	343

附录 与公共文化相关的三大国际公约 /348

(一)经济、社会及文化权利国际公约(节选)	348
(二)保护非物质文化遗产公约	351
(三)保护和促进文化表现形式多样性公约	365

后 记 /384

第一章 公共文化政策法规体系

【目标与任务】

掌握我国公共文化政策法规体系的内涵、构成层级；了解国家法律、行政法规、部门规章、地方性法规和规章、政府规范性文件、国家和行业标准的各自性质和相互关系；了解我国公共文化政策法规体系主要特点、发展方向；熟悉获取和利用现行各类公共文化政策法规信息的主要来源、重要途径等。

一、我国公共文化政策法规体系的构成层级

公共文化是指政府主导的、主要由公共资金支持的公益性文化机构和服务的总和。在我国目前的经济社会发展阶段，公共文化的目标是保障公众基本文化权利，满足公众基本文化需求；具体任务是解决老百姓看电视、听广播、读书看报、进行公共文化鉴赏、参与公共活动的问题。公共文化以体现基本性、公益性、均等性、便利性为主要特点，是社会主义文化建设的基本任务。

政策法规是国家法律、法规、标准规范，以及党政机关制定的规定、办法、准则、指导意见等规范性文件的统称。

中共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》提出了加快文化立法、提高文化建设法制化水平的战略任务，其中首先需要制定和完善的就公共文化服务保障方面的法律、法规。这是因为相对于文化建设的其他方面来说，公共文化的持续稳定发展依靠市场驱动、产业驱动、利益驱动的特点不明显，加强法制建设，

形成强有力的法律政策保障，显得尤为重要。对公共文化服务的从业人员来说，熟悉现行有效的法律、法规和政策规章，提高公共文化建设、管理和运行的法制化水平，是提升自身素质的重要方面。

目前，我国公共文化政策法规体系主要由以下层级构成：

（一）国家法律

法律是政策的最高表现形式。我国现行的法律体系中，专门或主要用于规范公共文化服务的数量不多，主要集中在文化遗产保护方面，如《文物保护法》《非物质文化遗产法》。

（二）行政法规

行政法规是指国务院为领导和管理国家各项行政工作，依据宪法和法律而制定的各类法规。行政法规由国务院发布，法规的名称主要有“条例”“规定”和“办法”。行政法规的效力等级在宪法、法律之下，其他各种形式的规章政策之上。在现行的公共文化政策法规体系中，行政法规可以分为两类：一是直接规范公共文化的行政法规，如《公共文化体育设施条例》；二是与公共文化服务相关的行政法规，如《政府信息公开条例》《信息网络传播权保护条例》《公共场所卫生管理条例》等。

（三）部门规章

部门规章是国务院各部门、各委员会、审计署等依据法律和行政法规以及国务院的决定，在本部门的权限范围内制定和发布的调整本部门范围内的行政管理关系的规范性文件。其主要形式是“命令”“指示”“规章”“办法”等。与公共文化相关的部门规章主要由文化部制定、发布，如《博物馆管理办法》《乡镇综合文化站管理办法》《世界文化遗产保护管理办法》等。

在部门规章中，近年来公共文化领域一个重要的进展是，文

化部会同国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、国土资源部等部门颁布的公共文化设施建设用地指标和公共文化设施建设标准。前者如《文化馆建设用地指标》《公共图书馆建设用地指标》等，后者如《文化馆建设标准》《公共图书馆建设标准》《乡镇综合文化站建设标准》等。

(四)地方性法规和规章

地方性法规和规章从效力级别上看，主要有地方性法规、地方政府规章、地方政府部门规章三个层次。地方性法规是由有立法权限的地方人民代表大会及其常委会制定的、在本行政区域内有效的法规，一般称为“条例”。地方性政府规章是指地方人民政府依据法律、法规制定的行政管理规章，一般称为“管理办法”。地方政府部门规章是地方政府各部门依据国家和地方法律、法规，在本部门权限范围内制定的行政管理规范性文件。

地方性法规和规章在我国的法律体系中占有重要地位，不仅数量多，而且对国家法律、法规原则与精神在不同地区因地制宜地贯彻落实，对制定全国统一法律、法规的先行先试，都发挥了重要作用。在公共文化领域，由于全国性立法的薄弱，地方性法规、规章先行先试的特点表现得尤其突出。如十七届六中全会提出的公共文化服务保障立法，国家层面的立法尚在研究阶段，广东省于2011年9月出台了《广东省公共文化服务促进条例》，江苏省于2012年1月出台了《江苏省农村公共文化服务管理办法》，上海市于2012年11月出台了《上海市社区公共文化服务规定》。再如，国家层面的公共图书馆立法目前尚在进行过程中，地方性的公共图书馆法规早在1997年就已出现，目前已有多件地方性图书馆法规和政府规章，为公共图书馆的国家立法奠定了坚实的基础。

目前，公共文化领域的地方性法规和规章主要集中在公共图书馆方面，其他方面相对较少。

有关公共图书馆的地方性法规目前已颁布 4 件，分别是：《深圳经济特区公共图书馆条例(试行)》(1997 年 7 月)、《内蒙古自治区公共图书馆管理条例》(2000 年 8 月)、《湖北省公共图书馆条例》(2001 年 7 月)、《北京市图书馆条例》(2002 年 7 月)。

有关公共图书馆的省级地方政府规章目前已发布 4 件，分别是：《上海市公共图书馆管理办法》(1996 年 11 月发布，2001 年 11 月修订)、《河南省公共图书馆管理办法》(2002 年 7 月)、《浙江省公共图书馆管理办法》(2003 年 8 月)、《山东省公共图书馆管理办法》(2009 年 4 月)。此外，还有一些省以下地方政府发布的政府规章，如《乌鲁木齐市公共图书馆管理办法》(2008 年 3 月)。

近年来，有地方文化行政主管部门制定、发布了一些部门规章，主要用以规范公共图书馆服务的标准，属于地方政府部门规章的范畴。如江西省文化厅发布的《江西省公共图书馆服务标准》(2008 年 11 月)、上海市文化广播影视管理局发布的《上海市公共图书馆行业服务标准》(2010 年 1 月)、新疆文化厅发布的《新疆维吾尔自治区公共图书馆服务标准(试行)》(2010 年 4 月)等。

有关文化馆(站)、博物馆、美术馆等公共文化服务机构的地方性法规数量较少，目前检索可见的只有《北京市博物馆条例》(2000 年 9 月)、《上海市文化馆管理办法》(1997 年 9 月发布，2002 年 11 月修订)、《浙江省文化馆管理办法》(2009 年 8 月)。

(五)政府规范性、指导性文件

各级政府制定、颁发的非立法性文件，是各级政府部署、指导工作的常规手段。内容具有约束力，要求严格遵照执行的一般称为规范性文件；内容为方向性、引导性的，约束力不强，要求结合当地实际因地制宜加以贯彻落实的，一般称为指导性文件。

在公共文化领域，政府规范性、指导性文件在整个政策法规体系中占据重要地位，因此，目前阶段，公共文化事业的建设