

娱乐场所管理条例 及相关法规

北京韶乐经济管理研究院文化中心 编辑

娱乐场所管理条例及相关法规

北京韶乐经济管理研究院文化中心 主编

中国戏剧出版社

图书在版编目(CIP)数据

娱乐场所管理条例及相关法规/北京韶乐经济管理研究院
文化中心主编.-北京:
中国戏剧出版社,2003.8

(教育论坛)

ISBN 7-104-01802-6

I.公… II.北京… III.教育-文集

IV.G·40-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003) 第 06248 号

教育论坛

娱乐场所管理条例及相关法规 北京韶乐经济管理研究
院文化中心. 主编

中国戏剧出版社出版

(北京海淀区北三环西路大钟寺南村甲 81 号)

(邮政编码:100086)

新华书店总店北京发行所 经销

北京通州利民印刷厂 印刷

120 千字 850×1168 毫米 1/32 5 印张

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数:1-2000 册

ISBN 7-104-01802-6/G·96 定价:12.80

D92.

编 著 单 位 简 介

北京韶乐经济管理研究院文化中心，从事文化艺术研究、图书编著出版、接受自费出版、帮助注册申请国际期刊、提供影视业与投资业合作平台、常年策划组织文化类项目活动、帮助文化公司进行政府公关等业务。

该院主办的《中华名医名院》、《生意经》、《中华名企名人》杂志，被东南亚期刊联合会评为最佳期刊。

该院成功主编出版了《优秀企业家事迹选》、《中国名优特新产品大辞典》、《拼搏者的足迹》等大型丛书。目前，由该院主编的《亚太地区医药行业大辞典》（人民卫生出版社出版）、《诚信中国》（人民出版社出版）、《红旗飘飘》（中央文献出版社）正在运行，欢迎大家投稿。

《音像市场管理相关条例及配套规定》与《娱乐场所管理条例及相关法规》的出版，无疑给文化管理者提供了执法的依据，方便了读者了解我国音像市场管理的有关规定，具有一定的实际意义。

目前，该院拟在全国设立分部，欢迎有志于文化艺术事业者加盟，共创辉煌！

北京韶乐经济管理研究院

地址：北京市海淀区中关村南大街 28 号 7 楼

院长：朱意平

目录

目 录

第一章 总 论

新中国文化娱乐市场回顾	(1)
新形势下公共娱乐场所管理面临的问题及对策	(8)
国务院办公厅关于进一步整顿和规范 文化市场秩序的通知	(13)

第二章 管 理

娱乐场所管理条例	(19)
文化部关于加强文化娱乐业管理整顿 文化娱乐场所经营秩序的通知	(28)
文化部关于加强台球、保龄球等娱乐项目 管理的通知	(32)
申请设立娱乐场所经营单位应具备的条件和申办 《文化经营许可证》的程序	(36)
国家对娱乐场所的设立及其工作人员有何 特别规定	(37)
哪些营业场所不得接纳未成年人	(39)

第三章 营业性演出

营业性演出管理条例	(41)
营业性演出管理条例实施细则	(51)
营业性歌舞娱乐场所管理办法	(67)
关于贯彻执行《营业性演出管理条例实施细则》 的通知	(74)
关于修订《营业性歌舞娱乐场所管理办法》 《文化市场稽查暂行办法》 《美术品经营管理办法》等行政规章的决定	(81)

第四章 卫 生

突发公共卫生事件应急条例	(85)
公共场所卫生管理条例	(98)
公共场所卫生管理条例实施细则	(102)
文化娱乐场所卫生标准	(116)

第五章 消 防

公共娱乐场所消防安全管理规定	(121)
关于实施《公共娱乐场所消防安全管理规定》 有关问题的通知	(125)
中华人民共和国消防法	(127)
中华人民共和国消防法释义(节选)	(140)

第六章 地方法规

北京市实施《娱乐场所管理条例》办法	(154)
-------------------------	-------

北京市洗浴和美容美发经营场所管理若干规定 ···	(160)
广州市娱乐服务场所“一次性淘汰”管理规定 ···	(163)
上海市文化娱乐市场管理条例 ·····	(167)
上海市修改《上海市文化娱乐市场管理条例》的 决定 ·····	(178)
上海市文化娱乐市场管理条例实施细则 ·····	(180)
上海市特种行业和公共场所治安管理条例 ·····	(188)
河南省营业性歌舞娱乐场所管理规定 (试行) ···	(197)

第一篇 总 论

全新的文化生活方式的崛起 ——新中国文化娱乐市场回顾

工作之余去唱唱歌、跳跳舞、打打保龄球已经是一种非常普通的消遣方式，在新中国，它们还是近二十年才崛起的，与看戏、听音乐、看展览、看电影一样，已经成为人们的文化娱乐生活的一部分，而且所占的份额也越来越大。但这是一种全新的文化生活方式：自娱自乐式。

从广义上说，文化娱乐市场的涵盖范围非常广泛，包括所有的文化娱乐活动及文化娱乐场所的文化经营项目所构成的体系。我们这里所说的文化娱乐市场主要是指营业性歌厅、舞厅、卡拉 OK 厅、夜总会、音乐茶座、电子游戏（艺）厅、台球、保龄球馆等文化娱乐场所的文化娱乐经营项目以及各种传统的和新兴的娱乐项目，它的基本特点是以群众的自娱自乐和广泛参与，它的目的是满足人民群众休闲娱乐生活的需要。单单是上述几项经营项目，已经使得文化娱乐市场占据了文化市场的大部分份额，文化

娱乐市场是文化市场的主要组成部分。

改革开放以后，文化娱乐市场经历了重新兴起和发展、壮大的过程，其中还经历了一些曲折和反复。

1979—1984 兴起

从 1979 年广东东方宾馆诞生了大陆第一家音乐茶座开始到 1984 年是文化娱乐市场重新兴起的过程。尽管音乐茶座在历史上还是在世界上都不是新鲜的东西，却是新中国文化娱乐市场历史的开始。从此，歌厅、舞厅、音乐茶座等娱乐场所开始了全面的复兴，迅速从东南沿海开放城市到内地发展。珠海、深圳的歌厅、音乐茶座也陆续开办起来，在全国产生了很大影响，并相继传入内地。1984 年，西安、上海、武汉、沈阳、郑州等城市都开办了营业性舞会，并制定了相应的管理办法，营业性舞会进入兴旺时期。

1984—1987 整顿

从 1984 年到 1987 年是文化娱乐市场发展过程中的一个整顿的时期。由于相当多的地方开办营业性舞会存在着一些问题，社会议论多，群众反映大，1984 年有关部门发出通知，要求加强舞会的管理，明确出不允许开办营业性的舞会。

然而，由于改革开放的进一步深化，经济的进一步发展，人民群众休闲娱乐时间的增多，对于跳舞等文化娱乐活动的需求得不到满足，关闭了合法舞会就出现了非法舞会，实践证明，跳舞等文化娱乐活动是人类精神生活的重要组成部分，不宜采取行政命令的办法压制或取缔的。

1986年7月,文化部办公厅印发了《天津市舞会办得比较健康》的文件,指出,“从天津市和其它一些地方反映的情况看,只要做好组织和管理工作,舞会是可以办好的。各地的舞会经过近一年来的整顿,大都走上了健康发展的道路。”

1987-1993 壮大

从1987年到1993年是文化娱乐市场迅猛发展、范围拓展和不断壮大的时期,同时政府开始加强管理。

1987年2月文化部等部门联合发布了《关于改进舞会管理问题的通知》,这是文化娱乐市场兴起和发展过程中的一个开创性的文件。《通知》第一次明确肯定了举办营业性舞会是我国经济发展和人民物质文化生活水平日益提高的一种客观需求,这是建国以来第一次肯定营业性舞会的合法地位,也是改革开放政策在社会文化领域取得的积极成果,对调动社会办文化的积极性产生了重大影响。

此后,国外的各种娱乐方式,如台球、电子游戏机、卡拉OK等娱乐活动也传入国内,不断兴起,并在1990年得到了规范和管理。

1988年初,台球旋风席卷中国,城市和乡村街道上台球案随处可见,电子游戏是继台球旋风之后崛起,与电视机配套的家用电子游戏机涌进不少家庭,成为青少年喜爱的游戏娱乐活动。台球、电子游戏机娱乐活动都是依靠某种器械,按照一定的规则和程序进行游戏的娱乐项目。

卡拉OK娱乐活动起源于日本,主要是利用大功率激光立体声唱机、大屏幕录像播放设备和声音赋色装置为消费者点歌演唱伴奏的娱乐形式,卡拉OK的日语原意为

“无乐队伴奏的演唱”。1988年卡拉OK传入我国，很快从沿海流传到内地，成为深受广大群众，特别是青年欢迎的娱乐项目。卡拉OK娱乐活动传入我国后，它还受到各地观众审美要求、场地、设备以及经济条件等因素的影响发生了很大变化，随着科技的发展不断出现新的形式：卡拉OK在我国的发展过程中大致出现了四种形式：第一种是播放伴奏磁带，没有屏幕图像；第二种形式是播放激光视盘、唱盘，用大屏幕投影仪或监视器显示屏幕图像；第三种形式是由乐队为演唱者伴奏，演唱卡拉OK伴奏带上没有的歌曲；第四种形式是通过远程点播系统进行卡拉OK娱乐活动。卡拉OK的演唱场地也逐渐演变，从最初的大厅卡拉OK发展到包间卡拉OK，随着LD、CD、VCD机进入家庭，卡拉OK娱乐活动逐步走进家庭。

这一时期文化市场各个门类迅速发展，亟需规范管理，1989年文化部成立了文化市场管理局，开创了文化市场发展和管理的新局面。国家对文化市场的发展采取了允许和鼓励发展的政策，从而刺激了文化市场所在行业和相关行业的大发展，不仅极大地满足了人民群众文化娱乐生活的需要，扩大了人际交往的正常渠道，而且有利于增加国家税收，解决就业问题。

1993年至今

1993年文化部颁布了《营业性歌舞娱乐场所管理办法》，文化部令第6号，它对营业性歌舞娱乐场所的申报和审批、场地和设施、经营与管理、奖励和处罚等作出了规定。这是第一个以部长令的形式对文化市场进行管理的政府行政规章，它是我国对文化市场逐步实行法制化管理

的开始。

从 1993 年至今是文化娱乐市场发展的新时期, 新兴文化娱乐项目不断涌现, 出现的问题不断增多, 国家对文化娱乐市场的管理也不断加强。从 90 年代初开始, 保龄球、棋牌室、室内滑冰等新的文化娱乐项目不断出现或普及, 它们相对于歌舞厅、卡拉 OK 厅、电子游戏、台球等娱乐项目来说, 是新兴的文化娱乐项目, 但是发展速度很快, 并很快为大众所接受。以保龄球为例, 1983 年保龄球从国外传入我国, 但是, 真正普及却是在 1993 年以后, 保龄球在我国发展初期是一项绅士运动, 到此时已经成为一项大众运动。它与台球都是竞技和娱乐相结合的文化娱乐项目, 深受大众的欢迎。为了加强对这些新兴娱乐项目的管理, 文化部于 1996 年发布了《关于加强对新兴文化娱乐经营项目的通知》, 要求各级文化部门要加强对各类为群众提供娱乐休闲服务的新兴文化娱乐经营项目, 包括保龄球、棋牌室、激光打靶、大型综合性游乐场、室内滑冰、室内电子游艺模拟高尔夫球等的管理, 并禁止利用电脑从事游戏活动。1997 年文化部还发布了《文化部关于加强台球、保龄球等娱乐项目的通知》, 规定文化行政部门是营业性台球、保龄球等娱乐场所的主管部门, 要严格限制修建高档娱乐场所, 扶持倡导适合广大群众消费水平的有益的文化娱乐活动; 同时规定了有关台球、保龄球经营单位的申报和审批程序, 并加强对价格的管理, 要求经营单位按照国务院的要求, 缴纳文化事业建设费等。这个文件对台球、保龄球经营单位的经营和管理进行了全面的规定。

文化娱乐市场在不断发展的同时，也出现了不少问题，文化娱乐市场中一个比较普遍的问题是1993年到1996年间娱乐场所出现了一窝蜂地追求高档化的现象，随着大批高档的楼堂馆所的兴建，娱乐场所向高档次、高消费方向发展，本来应该属于广大人民群众休闲娱乐场所，成了一少部分人一掷千金的地方，文化部及时发现了并采取措施扭转这种现象，要求各地制定各类娱乐项目发展规划，合理控制总量，适当调整结构，优化地区布局，严格限制修建高档娱乐场所，扶持倡导大众消费水平的健康有益的文化娱乐活动。还要求各地文化部门会同物价部门制定各类价格行为管理办法，要求经营者明码标价，杜绝价格欺诈和暴力宰客等行为。在文化部门的倡导和要求下，文化娱乐市场宏观调控逐见成效，高档消费得到合理控制，大众娱乐正在回归大众。

近几年来，各种违法活动也阻碍着文化娱乐市场的健康发展。有的经营者以有奖电子游戏为幌子进行赌博活动，有的甚至公开聚众赌博，有的用变相的手法提供以营利为目的的陪侍活动，有的从事电脑游戏经营活动等等。

各级政府按照“一手抓繁荣，一手抓管理”的方针，针对娱乐场所出现的问题，制定了一些部门规章和地方性法规，如文化部制定的《营业性歌舞娱乐场所管理办法》，许多地方政府都制定了有关娱乐场所的管理条例。1999年3月17日国务院发布《娱乐场所管理条例》（以下简称《条例》），自1999年7月1日起开始实施。《条例》的发布施行，是娱乐场所管理向法制化迈进的重要一步，对于解决目前娱乐场所中的突出问题，对规范和繁荣娱乐

市场,促进两个文明建设,都具有重要的意义。

在文化市场的发展中,文化娱乐市场最为活跃,发展最为迅速,存在的问题也较多,为了掌握文化娱乐市场的基本情况,加强宏观规划工作,引导文化娱乐市场向着健康、活跃、有序的方向发展,经国家统计局批准,文化部于1995年开始了建国以来第一次文化娱乐市场的普查工作,至今已有4年。这4年的普查结果表明:文化娱乐市场的发展与国家经济的发展息息相关,同时起伏。

从1995年到1998年,除1996年文化娱乐市场的机构数目大幅度下降以外,机构数目和从业人员总体呈上升趋势,逐年增加。1996年机构数目的下降是文化部门对于娱乐市场进行大众化倡导、宏观调控和取缔了有奖电子游戏经营场所的结果。其他主要指标,如资本金、主营营业收入、税金、创造增加值等基本呈正弦起伏状态,1996年尽管机构数目下降,其他各项主要指标却达到高峰;受金融危机、竞争激烈和其他因素的影响,1997年跌入谷底,1998年又有缓慢回升。统计结果还表明,文化娱乐市场是文化市场中资本所有制结构最开放,资源配置较为合理的,国有、集体、个体、私营、联营、股份、外资等各种所有制经济共同发展,个体和私营经济各项主要指标在经济类型构成中所占比重呈上升趋势。此外,在文化娱乐市场的构成门类中,舞厅、卡拉OK厅、台球厅、旱冰场等机构数目减少,结构比重下降,综合娱乐场所和各种新兴娱乐项目等有了不同程度的增长,新兴娱乐项目的逐渐崛起说明了求新、求变是文化娱乐市场的本质,也是人们娱乐方式多样化的要求决定的。

随着我国社会主义市场经济的深入发展,人民生活水平的不断提高,休闲娱乐时间的增多,娱乐市场将为不断满足人民群众娱乐生活需求而扩大。同时,娱乐场所作为我国社会主义精神文明建设的一个重要阵地,它将在我国两个文明建设中发挥重要的作用。

新形势下公共娱乐场所管理面临的问题及对策

由于文娱场所自身固有的一些特点,以色情服务为主要问题的违法经营活动久禁不止,成为顽症,给社会治安带来诸多隐患。在新形势下,文娱场所的管理面临诸多困难和问题,现就如何解决这些难点问题,谈一点粗浅认识:

一、目前场所管理存在的主要问题

(一) 无证经营问题严重。

由于文娱场所投入回报率高,超出社会承载能力,盲目发展问题突出,无证经营问题严重。前些年,由于对场所发展缺乏控制,致使各类文娱场所大量增加,自2000年7、8、9三个月全国统一开展场所专项治理后,各场所进行了大量的压减,但是,这些被取消经营资格的场所与管理部门打起了“游击战”,你来查,他就关,你一走,他就开,因而给文娱服务场所的管理带来了新的困难和问题。而这些“无证经营”的场所急于赚钱,捞回成本,经营的胆子更大,色情活动更为猖獗,给管理带来极大的难度。

（二）法律、法规不健全，部门配合难以形成合力。

1999年国务院颁布的中华人民共和国国务院第261号令，即娱乐场所管理条例，从治安管理角度来讲，该条例从操作上缺乏连贯性。例如：在去年场所的专项治理中，我区共压减了87家歌舞厅。对有违规营业的处理，娱乐场所管理条例第三十一条明确规定：“擅自设立娱乐场所经营单位的，由工商行政管理部门予以取缔，没收违法所得和从事违法经营所使用的器材设备”。但是，工商行政管理部门管理措施又不到位，按规定要求公安部门查出相关问题后，可以收回治安许可证，并通知工商部门吊销营业执照，而工商部门并没有完全履行职责，致使有些场所仍有经营的主体资格。使得执法操作上出现脱节，部门之间形不成合力，且公安机关又不能越权管理，使违法经营者有机可乘，场所管理出现互相推诿的现象。目前，日常管理已呈公安机关单打一的局面，凡是文娱场所的执法问题均由公安机关承担。

（三）寻求非法保护，极易发生各种治安问题。

由于娱乐场所极易滋生寻衅斗殴、传播淫秽物品、吸毒、赌博等违法犯罪活动，为此，有的场所老板寻求恶势力做靠山，来保护自己的利益；也有的被恶势力所侵害，但敢怒不敢言，这种情况十分隐蔽，为治安埋下了极大的隐患。例如：某歌舞厅老板讲，有人向他索取“保护费”，稍有不从歌舞厅即被砸毁，在公安机关调查时，却不愿意说，甘愿用吃哑巴亏以维护经营运作。

（四）个别文娱场所色情活动严重。

随着物质文明高速发展，人们在精神上的消费需要日

益强烈。但是一些有着低级趣味的人手中有了钱，到舞厅、歌舞厅“猎奇”、“找乐”、“寻求刺激”的心理，正好与经营者为牟取暴利而提供色情服务的行为互为驱动，这是个别文娱场所色情泛滥的直接原因。更有一些女青年，以专门从事色情服务而捞取钱财，有的场所老板为了经济效益，利用淫秽手段引诱女青年卖淫，以此招揽生意，形成屡禁不止的恶性循环。而且还出现了卖淫妇女本地化、年龄向低龄化发展的趋势，最小的只有十七岁。

（五）违规私改硬件设施，暗设机关逃避检查。

有的文娱场所为了给色情活动提供方便，私自改造场所内硬件设施，例如：在桑拿浴中设置单间、套间、隔断，私设异性全身按摩；在歌舞厅内设高靠背椅，在KTV单间设磨砂玻璃；设置内锁装置，设置可调式灯具，播放有暗示性音乐等，有的采取查时改，过后修的方法与检查周旋。极个别场所在门前设置“岗哨”，当看到公安机关要对场所检查时，迅速告知老板及接受服务的顾客；有的在银台设置机关，当公安机关进行检查时，摁下机关，逃避检查；还有的场所老板手中拿着遥控装置，当公安机关进行检查时，单间及大厅内就响起音乐，以混淆视听。总之，各种用于逃避检查的手段不胜枚举，给检查工作制造阻力。

（六）派出所管理措施存在薄弱环节。

当前，派出所工作十分繁重，加上一些人情的干扰，文娱场所的管理显得薄弱，有的甚至失控，轻管理重收费的倾向较为突出。有的存有地方保护主义，不愿暴露辖区