

法律法规释义系列

公共文化体育设施条例

释 义

主 编：刘晓霞 张 剑 雷喜宁
副主编：王 健 陈 岩 王建华

中国法制出版社

公共文化体育设施条例释义

主 编：刘晓霞 张 剑 雷喜宁

副 主 编：王 健 陈 岩 王建华

编委会委员：卫虹霞 王鹤云 李仕玉

何 平 张亚欣 张桂英

张雪超 聂惠玲

中国法制出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

公共文化体育设施条例释义/刘晓霞 张 剑 雷喜宁主编.
2003.12

ISBN 7-80182-208-0

I. 公… II. ①刘 ②张 ③雷… III. 公共文化体育设施
条例-法律解释-中国 IV. D922.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 102657 号

公共文化体育设施条例释义

GONGGONG WENHUA TIYU SHESHI TIAOLI SHIYI

主编/刘晓霞 张 剑 雷喜宁

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/6.375 字数/152 千

版次/2003 年 12 月第 1 版

2003 年 12 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-208-0/D·1174

定价: 15.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66032924

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

编者的话

《公共文化体育设施条例》经 2003 年 6 月 18 日国务院第 12 次常务会议通过，自 2003 年 8 月 1 日起施行。该条例是规范公共文化、体育设施建设与管理的第一部行政法规，它的颁布施行，是我国文化体育法制建设的一件大事。认真贯彻实施《条例》，对于促进公共文化体育设施建设，满足人民群众日益增长的文化体育需求，发展各类群众文化，增进人民身体健康，提高全民族文化素质和身体素质，具有重要意义。

公共文化体育设施是国家发展文化体育事业，开展群众性文化体育活动，落实党和国家文化体育方针的重要物质基础。党中央、国务院历来关心人民群众的文化素质和身体健康，重视公共文化体育设施。建国以来，随着国家对文化体育事业的投入不断增加，公共文化体育场地设施增加较快，全国各地新建和改建了一大批适合人民群众健身需要的多功能文化体育场馆，为全民文化活动和健身活动的开展提供了更好的条件，对人民群众陶冶身心、强健体魄起到了重要作用。但是，随着群众文化体育活动的进一步深入和广泛开展，公共文化体育设施在建设、管理、使用等方面都暴露出许多问题，尤其是总体数量不足、布局不合理、开放使用率低、侵

占破坏严重等现象，已经成为制约人们从事丰富多彩的文化体育活动的主要因素之一，与人民群众日益增长的文化体育需求形成了突出的矛盾。因此，需要制定一部专门规范公共文化体育设施管理的法规，以解决这些突出问题。

《公共文化体育设施条例》总结了近些年来我国在公共文化体育设施建设和管理等方面工作的经验，从实际出发，根据宪法和有关法律的规定，就公共文化体育设施的规划和建设、使用和服务、管理和保护等问题，都作了比较明确的规定。文化、体育系统各有关部门都要认真贯彻《条例》。这既是一项重要责任，也是做好政府法制工作的一项重要任务。当前，贯彻实施《条例》最紧迫的任务就是要把它学习好、宣传好。各有关部门及其工作人员，特别是领导干部，要从推进依法治国、严格依法行政的高度，充分认识《条例》的重要意义，认真学习《条例》，深刻领会其精神实质。

《公共文化体育设施条例释义》是适应当前各级政府和政府各部门及其工作人员和社会各界学习、领会《条例》的实际需要而编写的。该书作者直接参与了《条例》的研究起草工作，对《条例》的基本精神和具体规定有较深的理解和认识。该书对文化、体育系统各有关部门及其工作人员和社会各界学习、领会《条例》将大有裨益。

2003年11月1日

目 录

编 者 的 话	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 规划和建设	(19)
第三章 使用和服务	(44)
第四章 管理和保护	(65)
第五章 法律责任	(80)
第六章 附 则	(92)

附录:

国务院办公厅转发文化部等单位关于全国少年儿童 图书馆工作座谈会的情况报告的通知	(95)
建设部、文化部关于进一步做好基层公共文化设施 规划和建设工作的通知	(100)
美术馆工作暂行条例	(103)
(1986年11月10日文化部发布)	
全国文化设施维修专项补助经费和全国万里边疆文 化长廊专项补助经费管理办法	(107)
(1999年11月11日 财政部、文化部发布)	

群众艺术馆、文化馆管理办法	(111)
(1992 年 5 月 27 日文化部发布)	
省(自治区、市)图书馆工作条例	(117)
(1982 年 12 月文化部发布)	
文化站管理办法	(123)
(1992 年 5 月 27 日文化部发布)	
努力满足人民群众的健身需求	《中国体育报》社论 (127)
认真学习、贯彻《条例》，促进公共体育设施发展	(129)
——《公共文化体育设施条例》要点解答	
中华人民共和国体育法	(137)
(1995 年 8 月 29 日)	
中共中央 国务院关于进一步加强和改进新时期体 育工作的意见	(145)
(中发〔2002〕8 号 2002 年 7 月 22 日)	
全民健身计划纲要	(154)
(1995 年 6 月 20 日)	
关于颁发《城市公共体育运动设施用地定额指标暂 行规定》的通知	(159)
((86)体计基字 559 号)	
关于公共体育场馆向群众开放的通知	(171)
(1995 年 2 月 25 日)	
体育彩票公益金管理暂行办法	(173)
(1998 年 9 月 1 日)	
关于印发《2001—2010 年体育改革与发展纲要》的 通知	(180)
(体政字〔2000〕079 号)	
后 记	(196)

第一章 总 则

一部法在内容的结构和安排上，通常分为总则、分则、附则三部分。总则在法的整体中处于统领地位，一般包括立法目的、立法根据、立法指导思想以及该法的适用范围、基本原则等等。法的分则是在法的总体结构中总则相对应的，使总则中的原则性规定在各个方面、各个环节的具体化的规定。法的附则是法的整体中作为总则和分则辅助性内容而存在的一个组成部分。

本章为《公共文化体育设施条例》的总则，共八条，主要规定了本条例的立法目的、适用范围、指导思想、对公共文化体育设施管理单位的基本要求、国家鼓励扶持公共文化体育设施的基本方针、行政主管部门的职责等内容。

第一条 为了促进公共文化体育设施的建设，加强对公共文化体育设施的管理和保护，充分发挥公共文化体育设施的功能，繁荣文化体育事业，满足人民群众开展文化体育活动的实际需求，制定本条例。

【释义】 本条是关于本条例立法目的的规定。

公共文化体育设施是发展文化体育事业的基础条件，是开展社会文化活动的重要物质基础，是建设社会主义精神文明的重要阵地。公共文化体育设施的建设、管理、使用和保护，与文化体育事业的稳步发展息息相关，与维护 and 保障人民群众平等享受文化生活的权利紧密相连。制定本条例的意义，就在于为公共文化体育设施的建设、管理、使用和保护提供有力的法律保障。本条

例的立法目的可以归结为以下几方面：

首先，要促进公共文化体育设施的建设。中华人民共和国成立以来，尤其是改革开放以来，我国文化事业发展取得了很大成就，建设了一批公共文化体育设施。但是，由于受思想认识和经济发展水平等方面的制约，我国公共文化体育设施特别是基层公共文化设施建设还相当薄弱。截止 2001 年，全国共有公共图书馆 2696 个（其中县级公共图书馆 2228 个），博物馆 1454 个，群众艺术馆 399 个、文化馆 2842 个、文化站 40138 个，美术馆 22 个。仍有 227 个县级图书馆无馆舍，在有馆舍的县级图书馆中，39 个馆无书库，42 个馆无阅览室，39 个馆既无书库也无书架，共占县级图书馆总数的 6.3%；有 304 个图书馆无坐席，占总馆数的 11.3%。全国每千人只拥有 0.9 平方米的阅览室，而图书馆的坐席平均每个服务人口却高达 2948 人。还有一部分图书馆设施简陋，甚至列入危房而不能使用；有 57 个县无文化馆，占县级行政区域单位总数的 3.4%；221 个县文化馆无馆舍，占文化馆总数的 7.6%；全国还有 5000 多个乡镇没有文化站，占乡镇总数的 9.6%。如青海全省有 424 个乡镇，只有 124 个乡镇有文化站，其中危房站 64 个。在体育设施方面，我国人均拥有的体育活动场所不仅与发达国家有极大的差距，而且也与我国经济社会发展不相适应，与人民群众从事体育活动的需要不相适应。因此，通过立法保障和规范公共文化体育设施的建设，对于促进精神文明建设，普及科学文化知识，活跃群众文化体育生活，提高民族文化素质和身体素质，是十分重要的。

第二，加强对公共文化体育设施的管理和保护。公共文化体育设施的建设很重要，同时，科学的管理和有效的保护也决不能忽视。一个时期以来，尤其是在城市改造当中，公共文化体育设施的管理、保护工作缺位的现象比较突出。公共文化体育设施被随意拆迁、挤占或者改变用途，设施设备年久失修、破败不堪的

例子屡有发生。同时，一些管理单位管理混乱、工作效率低下、服务质量不高，热心出租经营的问题也屡见不鲜。保护不力、管理失当，使已有的设施不能充分发挥为公众服务的作用。这严重影响了人民群众的合法利益，还浪费了国家资源，也与我国政府促进公共文化事业发展的目的背道而驰。因此，有必要通过立法规范公共文化体育设施的管理和保护。条例的立法目的之一，就是通过明确的规范，强化对公共文化体育设施的管理和保护。关于管理，条例对公共文化体育设施的备案和公示，提出了明确要求，旨在加强公众的监督；另外对安全管理和经费的使用作出了规定。关于保护，条例规定公共文化体育设施维修经费纳入财政预算，并对因城乡建设确需拆除公共文化体育设施的，规定了严格的批准程序。条例还要求经批准拆除公共文化体育设施或者改变其功能、用途的，应当择地重建，一般不得小于原有规模。

第三，要充分发挥公共文化体育设施的功能。公共文化体育设施有不同的类别，不同类别的设施具有不同的功能，但是它们的基本功能是一致的，就是为公众提供基本的公共文化体育服务。如：公共图书馆要最大限度地满足读者对书刊资料的合理需要，开展读书借阅服务，要根据需要和条件，分设各种阅览室，逐步实行开架或半开架借阅制度；要积极开展资料数字化、缩微和复制服务，逐步开辟声象资料和电子阅览服务；根据读者的需要，积极做好书目参考和情报服务工作；编制或利用各种书目索引，系统地介绍和提供有关专题的书刊资料。博物馆、纪念馆、美术馆要通过征集收藏文物、艺术品、标本，进行科学研究，举办陈列展览，传播历史、艺术和科学文化知识，对人民群众进行历史、科学、艺术和爱国主义教育、社会主义教育。群众艺术馆、文化馆要组织、辅导文艺演出、文化科技知识讲座和展览、影视录像发行放映、图书报刊、游艺等群众性文化艺术（娱乐）活动，满足群众求知、求乐、求美的文化需求；等等。条例在

“使用和服务”一章要求：公共文化体育设施管理单位应当完善服务条件，建立健全服务规范，开展与其设施功能和特点相适应的服务，保障公共文化体育设施用于开展文明、健康的文化体育活动。同时还对开放对象、开放时间、收费管理、限制出租等方面作出具体规定。这些规定对公共文化体育设施的功能的发挥提供了依据和保障。

第四，要繁荣文化体育事业，满足人民群众开展文化体育活动的基本需求。这是对条例立法目的的总的概括，是制定和实施条例的根本落脚点。建设、管理、使用和保护好公共文化体育设施是繁荣文化体育事业，满足人民群众开展文化体育活动的前提和条件；繁荣文化体育事业，满足人民群众开展文化体育活动的基本需求，是建设、管理、使用和保护公共文化体育设施的归宿。在这里，为什么提出“基本需求”呢？人们的文化体育需求是多样化、多层次的，人们文化体育需求的满足也是多渠道。在市场经济条件下，一个主要的途径是市场交换，另一个是政府主导提供的公共文化体育服务。公共文化体育服务体现的是公民文化体育权益公平保护的要求，只能是基本的服务。公共文化体育设施不可能承担起满足人们多样多层次的需求，而只是人们开展基本的文化体育活动的场所。公共文化体育设施的发展体现了社会公平，也是繁荣文化体育事业坚实的基础。

第二条 本条例所称公共文化体育设施，是指由各级人民政府举办或者社会力量举办的，向公众开放用于开展文化体育活动的公益性的图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆（站）、体育场（馆）、青少年宫、工人文化宫等的建筑物、场地和设备。

本条例所称公共文化体育设施管理单位，是指负责公共文化体育设施的维护，为公众开展文化体育活动提

供服务的社会公共文化体育机构。

【释义】 本条是关于条例适用范围的规定。

本条分两款，分别对公共文化体育设施和公共文化体育设施管理单位作出界定。通过界定，明确条例的适用范围。

条例从定性和列举两个角度对公共文化体育设施加以界定。从定性角度看，公共文化体育设施要具备三个方面的要求。第一，举办者是各级人民政府或者社会力量。所谓举办，包含直接或者间接出资建设和管理的含义。政府接受捐赠的文化体育设施，给予捐赠者一定的优惠政策或待遇，可视为间接出资。总体上看，绝大部分公共文化体育设施是各级人民政府直接出资建设并授权文化体育机构管理的。随着社会主义市场经济的发展和民间资本的增长，热心社会公益事业的企业、事业单位、社会团体和个人也在增多，国家支持和鼓励他们举办公公共文化体育设施，这是对传统观念与做法的一个突破，条例将其固定下来，是有益于我国文化体育事业发展的。第二，公共文化体育设施是向公众开放用于开展文化体育活动的建筑物、场地和设备。公共文化体育设施服务的对象是不特定的公众或者某社会人群的不特定的人，服务内容是文化体育活动。向特定对象开放，为特定对象服务的文化体育设施，比如机关、团体、学校内部文化体育设施，不是本条例规定的公共文化体育设施。但是，条例规定鼓励机关、学校等单位内部的文化体育设施向公众开放，并原则上享受条例规定的有关政策。第三，公共文化体育设施具有公益性。公益性体现在公共文化体育设施的管理单位有责任在政府规定的条件下为公众提供文化体育服务，如确定的开放时间，基本的活动内容，等等。公共文化体育设施是一种公共产品，人民政府主导提供公共文化体育设施，是以维护人民群众公平享受社会文化体育生活，提高民族的文化素质和身体素质为出发点的，而不是以

营利为目的。公共文化体育设施不属于经营性资产。但是，这不意味着公共文化体育设施管理单位不能利用公共文化体育设施在条例规定的范围内开展经营活动。条例从实际出发，规定公共文化体育设施管理单位提供服务可以适当收取费用，在一定条件下可以出租部分设施。只是和一般的企业经营活动相比较，公共文化体育设施的经营受到限制。一是服务收费项目和标准应当经县级以上人民政府有关部门批准；二是各项收入应当用于公共文化体育设施的维护、管理和事业发展，不得像企业利润一样可以用于分红、福利或者改善职工住房等。

公共文化体育设施有不同的种类，条例列举了图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆（站）、体育场（馆）、青少年宫、工人文化宫，这是比较常见的，实际上还会有其他种类的公共文化体育设施，如果符合上述三个方面的要求，也属于公共文化体育设施的范围。

条例使用了“公共文化体育设施管理单位”这个概念，本条第二款把公共文化体育设施管理单位界定为负责公共文化体育设施的维护，为公众开展文化体育活动提供服务的社会公共文化体育机构。这个界定把“公共文化体育设施”在日常语言中同时表达的“物”和“单位”两个概念区分开来。例如公共文化体育设施的一种“图书馆”这个词语，有时指物理意义上的“物”（馆舍、馆藏及设备），有时指具体管理运作这个“物”的机构。这一款规定也说明本条例调整的对象不仅指公共文化体育设施这样的“物”，也包括履行维护、运营公共文化体育设施的有关机构。

第三条 公共文化体育设施管理单位必须坚持为人民服务、为社会主义服务的方向，充分利用公共文化体育设施，传播有益于提高民族素质、有益于经济发展和社会进步的科学技术和文化知识，开展文明、健康的文

化体育活动。

任何单位和个人不得利用公共文化体育设施从事危害公共利益的活动。

【释义】 本条是关于利用公共文化体育设施开展活动的原则性规定。

本条分两款，第一款从正面对公共文化体育设施管理单位的行为提出了原则要求。公共文化体育设施管理单位的职能是维护好、管理好和使用好公共文化体育设施，使其正常运行起来，为公众提供文化体育服务。文化体育服务活动有形式和内容两个方面。本条规定，公共文化体育设施管理单位开展文化体育活动，总体上要坚持为人民服务、为社会主义服务的方向，内容上要以有益于提高民族素质，有益于经济发展和社会进步的科学技术和文化知识为主，形式上要注重文明、健康。这就要求公共文化体育设施管理单位把内容的先进性、服务的广泛性与形式的多样性结合起来，充分依靠和调动群众的积极性，与当地的生产方式和生活方式相适应，因地制宜、因时制宜开展文化体育活动，总结、推广群众喜闻乐见的文化体育活动方式，努力宣传科学理论，传播先进文化，弘扬社会正气，倡导科学精神，对广大群众进行爱国主义、集体主义和社会主义教育，帮助他们树立正确的世界观、人生观和价值观，普及科技和艺术知识，引导群众摆脱贫穷和愚昧，追求科学、文明、健康的生活方式，为推动社会主义物质文明和精神文明建设作出贡献。

本条第二款从反面要求任何单位和个人不得利用公共文化体育设施从事危害公共利益的活动。公共利益与个人利益、团体利益相对应，个人利益和团体利益是公共利益存在的基础，公共利益是个人利益和团体利益实现的条件。个人或者团体通过危害公共利益达到自身的利益，是对社会秩序的破坏，社会运行和发展

的过程会被打乱，其消极的后果最终由社会的每个成员承担。公共利益的外在表现是社会公共秩序，具体形式包括公共法律秩序、公共安全秩序、公共道德秩序、公共环境等方面，利用公共文化体育设施从事破坏社会公共秩序的行为，都是危害公共利益的行为，都是不允许的。本款的规定也是一般性的原则要求。危害公共利益的活动表现形式多种多样，相关的法律、法规已有具体的要求，违反了相应的法律法规，就按其规定予以处罚，因此，对利用公共文化体育设施从事危害公共利益的活动，本条例没有规定具体的处罚条款。

第四条 国家有计划地建设公共文化体育设施。对少数民族地区、边远贫困地区和农村地区的公共文化体育设施的建设予以扶持。

【释义】 本条是关于国家建设公共文化体育设施的基本政策的规定。

国家有计划地建设公共文化体育设施，是指公共文化体育设施的建设，不能脱离我国社会主义初级阶段的国情，必须统筹兼顾，优化配置，量力而行。公共文化体育设施是人民群众实现基本文化体育权利（这些权利包括文化体育生活参与权、公共文化体育消费权等）的重要依托。建设公共文化体育设施，首先要充分考虑满足人民群众开展文化体育活动基本需求，不能出现严重短缺的局面。其次，各地要根据当地国民经济和社会发展的水平，充分考虑当地的人口结构、自然环境等因素，使公共文化体育设施的种类、数量、规模和布局更加科学合理。在实践中，既有公共文化体育设施的建设严重滞后于当地人民群众精神文化生活需求的现象，也有公共文化体育设施配置不合理，不顾客观条件，盲目建设，建成后不能正常运转，造成了资源的闲置和浪费的现象，这些都应该引以为戒。

国家对少数民族地区、边远贫困地区和农村地区的公共文化体育设施的建设予以支持，是基于我国经济和社会发展水平不平衡的国情制定的一项政策。由于历史和自然条件等原因，我国的少数民族地区、边远贫困地区和不少农村地区的经济发展水平比较低，文化体育生活还相当匮乏。这些地区的公共文化体育设施总量不足，设备陈旧落后，状况堪忧。如果不及时解决这些问题，将导致公共文化体育事业相对萎缩及基层社会主义文化阵地被削弱的严重后果。因此，《条例》明确了对少数民族地区、边远贫困地区和农村地区的公共文化体育设施建设实行倾斜的政策。如，根据国务院有关规定，我国从1996年开始对营业性娱乐场所、广告媒介单位以及户外广告经营单位按经营收入的3%，征收文化事业建设费，文化事业建设费的安排应向基层文化建设项目倾斜。又如，跨世纪的重点文化建设工程——《全国万里边疆文化长廊》，在其2001年至2010年建设规划中，就专门强调要在巩固已经取得的文化建设成果的基础上，进一步完善边疆文化设施建设，实现各级各类文化设施齐全、设备配套，开展文化活动和 Service 能力进一步增强的总体目标。《文化部关于实施西部大开发战略加强西部文化建设的意见》（文社图发【2000】19号）指出，在当前的西部地区文化工作中，要把文化设施建设作为重点。根据本地的特点和条件，采取多方共建的形式，广泛发动社会力量，投放兴建文化设施。文化部将在专题调研的基础上，着手制定西部地区“两馆一站”专项建设计划，在资金安排上予以倾斜。争取在“十五”期间实现西部地区县县有图书馆、文化馆或建成具有图书馆、文化馆功能的综合性文化中心，乡镇有文化站或流动文化车的目标。同时要推进西部地区公共图书馆网络体系和数字图书馆建设，实现文献信息资源共享。今后，国家将采取一系列有效措施，开展对少数民族地区、边远贫困地区和农村地区的公共文化设施建设的对口支援，丰富人民群

众的文化生活。在体育设施建设方面，随着我国体育彩票财政收益的增加，国家体育总局专门从体育彩票公益金中拿出一部分，推行“雪炭工程”，重点向“老、少、边、穷”等经济欠发达地区和资源枯竭、下岗职工较多地区以及受自然灾害严重的地区援建经济实用的公共体育设施。此外，国家体育总局还在城市社区中配建了一批群众体育活动场地、设施，即“全民健身路径工程”；以体育彩票公益金作为引导资金，在群众体育工作扎实、经济基础较雄厚、城市化水平较高、人口密集、交通便利的大中城市建设全民健身活动中心；使用体育彩票公益金，在全国选择有条件的社区、体育场馆、各类体校、各类学校、各基层体育项目协会，创办青少年体育俱乐部。

第五条 各级人民政府举办的公共文化体育设施的建设、维修、管理资金，应当列入本级人民政府基本建设投资计划和财政预算。

【释义】 本条是关于建设公共文化体育设施资金保障的规定。

举办公公共文化体育设施，为社会公众提供基本公共文化体育产品，是各级人民政府的重要职责。而公共文化体育设施要正常发挥其功能，必须得到各级人民政府在建设、维修、管理方面的资金支持。为此，各级人民政府在做基本建设投资计划和财政预算时，应当充分考虑公共文化体育设施的必需。

《中华人民共和国预算法》规定，国家实行一级政府一级预算，设立中央，省、自治区、直辖市，设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区，乡、民族乡、镇五级预算。各级预算应当做到收支平衡。中央预算由中央各部门（含直属单位，下同）的预算组成，包括地方向中央上缴的收入数额和中央对地方返还或者给予补助的数额。地方预算由各省、自治区、直辖市总预算组成。地方各级总预算由本级政府预算和汇总的下一级总