《河南省公共文化服务保障和促进条例

（草案建议稿）》起草说明

　　 为更好地推进《河南省公共文化服务保障和促进条例》立法工作，省人大教科文卫委牵头成立了专门的工作组，并组织起草了《河南省公共文化服务保障和促进条例（草案建议稿）》（以下简称《条例（草案建议稿）》）。现将《条例（草案建议稿）》的起草情况作如下说明：

　　一、立法的必要性

党的十八大以来，党中央高度重视文化建设，把文化建设列为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴“五位一体”总体布局的重要内容。习近平总书记多次强调，要完善公共文化服务体系，提高基本公共文化服务的覆盖面和适用性，让广大人民群众享受到更多优质公共文化服务。按照中央要求，根据我省实际，《河南省公共文化服务保障和促进条例》立法具有多方面必要性。

1. 制定《条例》是落实上位法的必然要求

《中华人民共和国公共文化服务保障法》于2017年3月1日施行后，广东省、浙江省、湖北省、上海市、四川省等20余个省、直辖市已完成了相关条例的制定。我省公共文化服务保障及文化强省建设亟需地方法规支持，起草《条例》具有紧迫性和必要性。

1. 制定《条例》是解决公共文化服务突出问题的必要举措

近年来,省委、省政府高度重视公共文化服务工作,认真贯彻中央决策部署,制定了《河南省基本公共文化服务实施标准 (2021-2025)》，公共文化服务取得明显成效。但与当前经济社会发展和人民群众日益增长的精神文化需求相比,仍存在一些差距和不足,如公共文化设施建设与利用不够、公共文化服务供给不足、社会参与度不高,标准化建设和城乡均等、区域均等、群体均等方面有待进一步提升,保障机制有待进一步加强等亟需通过立法进行制度供给。

1. 制定《条例》是实现文化强省战略的必然要求

我省提出文化强省战略和加快构筑全国重要的文化高地的要求，出台了一系列政策，并实施了多方面具体措施，文化强省建设初见成效。在此基础上，有必要通过立法将已有经验凝聚提升为规范，并结合现存问题和未来发展需求拟定有针对性的条文，为文化强省战略保驾护航。

　　二、起草过程和主要思路

　　（一）起草过程

按照省人大教科文卫委的统一安排，起草小组收集并梳理了立法资料，全面整理上位法、中央及河南省政策文件和其他各省地方性立法资料，初步确定编写的总体方案和要求。通过对立法资料的梳理总结，对我省公共文化服务实践的调查研究，凝练出《条例》立法的特色亮点。与此同时，召开由各地市文化旅游部门工作人员参加的研讨会，充分征求建议，并前往上海、湖南等地进行实地调研，学习借鉴先进经验，经过集中研讨修改，形成了《条例（草案建议稿）》。

　　（二）主要思路

目前，国家层面在公共文化领域形成了以《保障法》为核心，《公共图书馆法》《博物馆条例》《公共文化体育设施条例》等多部法律、行政法规相配套的立法体系。为了进一步与国家层面立法体系相衔接，《条例（草案建议稿）》总体定位为：全省公共文化服务领域的全局性、综合性、基础性立法，坚持公共文化服务的基本性和均等性属性，突出本省公共文化服务体系建设的特色亮点。

　三、主要特色亮点

（一）秉承实践特色

《条例（草案建议稿）》在条文设计上以实践性和可操作性为目标，坚持问题导向，针对影响和制约我省公共文化发展的薄弱环节和突出问题进行规定，尽量避免出现纯粹的宣示性条款。对于上位法已有明确规定的部分，原则上不再做重复性规定。对于有必要纳入立法的政策要求与实践措施，按照规范标准将其转化为严谨、明确、简洁的法律表述。

（二）彰显时代特色

根据当今社会经济发展背景，针对公共文化发展的时代需求，《条例（草案建议稿）》在制度设计上着力体现时代性、开放性与前瞻性。例如第九条关于公共文化服务融合发展的规定、第二十条关于文化场所拓展、第四十一条关于数字服务提供的规定，以及各章当中关于鼓励社会力量参与的规定，都具有较为鲜明的时代特色。

（三）突出地方特色

为实现文化强省建设目标，《条例（草案建议稿）》增加了相关促进措施的规定，重视对公共文化服务的推动与促进。在结构上增设了“河南文化品牌培育”一章，在条文设计上力图彰显河南特色文化，满足本省文化发展需求，打响“行走河南 读懂中国”品牌，践行文化强省战略。

四、主要内容说明

《条例（草案建议稿）》共十章七十条，分为总则、公共文化设施建设、公共文化设施管理、公共文化服务提供、群众文化活动组织、公共文化品牌培育、社会力量参与、保障和促进措施、法律责任及附则。关于《条例（草案建议稿）》的内容结构，具体做以下说明。

1. 关于总则

第一章总则共十个条文，集中规定了本条例的立法目的、适用范围、基本原则、政府职责等原则性和一般性规则。此外，结合我省实际情况与当前公共文化服务需求，总则还规定了协调机制、融合发展、宣传教育、举报投诉、表彰奖励等规则。本章内容对于确立我省公共文化服务保障与促进一般规则、统辖条例各章内容具有重要意义。

　　（二）关于公共文化设施建设与公共文化设施管理

提升公共文化设施的建设和管理水平，是完善公共文化服务体系的前提和基础。因公共文化设施建设与管理的内容较多，且建设与管理在主体、职责、内容等方面存在较大区别，需要有针对性地进行规定，故分别设置了第二章“公共文化设施建设”与第三章“公共文化设施管理”。

第二章“公共文化设施建设”，从第十一条到第十八条共八个条文，分别对公共文化设施界定、规划、建设要求、选址用地、拆除改建程序、配套设施建设、文化场所拓展、特殊设施建设进行了规定。本章重点强化了文化主管部门在公共文化设施建设中的职能，例如第十六条明确了居民住宅区配套公共文化设施建设要求，并规定县级以上人民政府自然资源主管部门应当会同文化主管部门对建设工程是否符合规划条件予以核实、验收。

第三章“公共文化设施管理”，从第十九条至第二十四条共六个条文，分别对管理单位职责、反馈机制、管理年报制度、安全应急预案、绩效考评制度、管理体制改革进行了规定。本章在管理制度方面进行了强化与创新，例如第二十二条规定了鼓励和支持公共文化设施管理单位投保公众责任险，第二十三条明确将对公共文化服务单位的绩效评考评作为对其经费投入、干部任用、收入分配、补贴奖惩的重要依据。

（三）关于公共文化服务提供

第四章“公共文化服务提供”，从第二十五条至第三十六条共十二个条文，分别对服务要求、统筹配置、均等服务、特殊人群服务、提供方式、信息公示、开放时间、设施扩展、流动服务、数字服务、基层服务、融合分类管理等内容进行了全面规定。本章旨在强化和落实公共文化服务提供要求，重点解决基层文化服务提供中的疑难问题，例如第二十八条对加强面向在校生的公共文化服务进行了规定，第三十五条详细规定了县、乡、村及各级人民政府在基层服务方面的具体职能。

（四）关于群众文化活动组织

　　为强化群众在公共文化服务中的主体地位和权益保障，《条例（草案建议稿）》将“群众文化活动保障”作为第五章，从第三十七条至四十五条共九个条文，明确各级人民政府应健全群众文化活动方面的组织保障机制，并对文化传承、文艺创作、全民阅读、体育文化、广场文化、科普文化、法治文化等活动开展的方式和内容进行了具体规定。本章第三十八条重点规定了政府及有关部门在基层文化团队建设与民间文化人才培养方面的职责与措施，并以之作为鼓励、推动与发展群众文化活动的重要抓手。

　　（五）关于公共文化品牌培育

为实现文化强省建设目标，坚持国家标准、突出河南特色，加强河南文化品牌建设，促进公共文化服务高质量发展，《条例（草案建议稿）》将“河南文化品牌培育”设置为第六章。本章从第四十六条至五十四条共九个条文，明确规定了文化品牌培育的总体要求和措施，并对节会文化、红色文化、传统文化等公共文化品牌培育的具体措施进行了规定。此外，还专门规定了示范区建设、创意产品研发、重点文化地标建设以及河南文化品牌评选与宣传等特色制度与措施。

（六）关于社会力量参与

社会力量参与对于公共文化服务保障与促进尤为重要，涉及公共文化服务各个环节，能够丰富公共文化服务内容，弥补公共文化服务工作资金、人员的不足。《条例（草案建议稿）》在第七章对社会力量参与进行了集中规定，从第五十五条到第五十八条共四个条文，主要规定了社会力量参与公共文化服务设施建设管理、政府购买服务、院校科企合作鼓励志愿服务等内容。

（七）关于保障和促进措施

第八章“保障与促进措施”，从五十九条至六十四条共六个条文，主要规定了公共文化服务保障与促进的各类措施，包括财政经费保障、岗位人员配备、人才培养培训、文化惠民补贴、政府监管、目标考核和激励奖励制度，从人、财、物各方面为公共文化服务提供支持，促进公共文化服务发展。

　　（八）关于法律责任

第九章“法律责任”，从第六十五条至第六十九条共五个条文，包括政府责任、设施管理者责任、违建者责任与破坏设施责任等内容。本章对擅自拆除、侵占、挪用公共文化设施或者改变其功能用途，公共文化设施管理单位未按规定向公众开放、公示有关服务信息，以及开展与公共文化设施功能、用途不符的服务活动等行为的责任进行了规定；同时，对破坏公共文化设施或者扰乱公共文化设施管理秩序的行为，以及建设单位未按照规定标准配套建设和交付公共文化设施的行为，《条例（草案建议稿）》补充了相应的法律责任。