附件3

《佛山市公共图书馆管理办法》（送审稿）

起草说明

为推进佛山市文化领域依法行政，加快构建现代公共文化服务体系，健全佛山市人民文化权益保障制度，佛山市文化广电旅游体育局联合佛山市图书馆起草了《佛山市公共图书馆管理办法》（以下简称《办法》），现将有关情况说明如下：

一、立法的必要性

（一）是推进佛山市文化领域依法行政的重要任务

全面建成小康社会对依法治国提出了更高要求，《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出：“建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是坚持和发展中国特色社会主义的内在要求。必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，全面推进依法治国，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。自改革开放以来，我国地方性图书馆法律法规不断健全，如深圳市、内蒙古自治区、湖北省、北京市、四川省、广州市等相继颁布了地方性图书馆法规，贵州省、天津市、上海市、河南省、广西壮族自治区、浙江省、乌鲁木齐市、山东省、江苏省、重庆市、东莞市等先后颁布图书馆相关地方性政府规章。近年来，尤其是随着2016、2017年《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》）、《中华人民共和国公共图书馆法》（以下简称《公共图书馆法》）的颁布实施，我国图书馆事业法制建设取得重大进展。在此背景下，制订《佛山市公共图书馆管理办法》，与现行国家“两法”配套实施，是佛山市文化领域依法行政的题中之义，是完善我国文化领域尤其是公共图书馆领域法治体系的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化，贯彻落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的内在要求。

（二）是健全佛山市人民文化权益保障制度的具体要求

作为公民基本权利之一的文化权利，在我国《宪法》第二十二条中的表述为：“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。”近年来，为保障公民文化权益、满足人民日益增长的精神文化需求，我国不断推进现代公共文化服务体系建设。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》指出，“加大公共文化服务保障力度”，“建立健全公共文化服务法律体系”，“加强公共文化立法与文化体制改革重大政策的衔接，加快制定地方性公共文化服务法律规范，提高公共文化服务领域法治化水平”。与之相应的，佛山市政府有关部门陆续出台《佛山市构建现代公共文化服务体系实施意见》（2015）、《基层公共文化体系建设扶持办法》（2016）、《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作指导意见的通知》（2017）、《关于全面推进全市公共图书馆服务体系一体化建设的通知》（2018）、《佛山市公共文化服务体系高质量发展行动计划（2019-2022年）》（2020）等重要文化政策，不断巩固和健全佛山市民众文化权益保障制度。制订并实施《佛山市公共图书馆管理办法》这一地方性行政法规，是保障人民文化权益，加快构建现代公共文化服务体系，健全人民文化权益保障制度的重要环节。

（三）是展示佛山市公共图书馆事业建设水平的有益窗口

佛山市公共图书馆事业建设和发展历经六十多载，几代图书馆人筚路蓝缕、艰苦创业，使得佛山市公共图书馆事业走在全省乃至全国先列，并在保障民众基本文化权益、提升全民素质、建设学习型社会等方面发挥着日益重要的作用。2019年，佛山市凭借“网络完善、运行高效、供给丰富、保障有力”的公共文化服务体系成功创建为国家公共文化服务体系示范区，同时也是同批次广东省唯一入选的地区。作为现阶段公共文化服务体系中主要版块的佛山市公共图书馆，其创新服务，其联合共享，其便捷高效，在业内有目共睹，文化部开展的第六次全国县级以上公共图书馆评估定级结果中，全市6家市、区级公共图书馆全部达到了国家一级的标准。《办法》的制定既可有效保障并促进其未来发展，同时也可呈现过去六十多年来佛山市公共图书馆事业建设成就，是展示佛山市公共图书馆事业建设水平的有益窗口。

（四）是引领佛山市公共文化服务新时期改革发展的有力保障

新时期公共文化服务体系建设需要加强顶层设计与基层服务，促进基本公共文化服务标准化、均等化。佛山市公共图书馆事业在佛山市公共文化服务体系中发挥着中坚作用，引领新时期佛山市公共文化服务改革。结合其现状，如完善佛山市联合图书馆体系、全面推进佛山市公共图书馆服务体系一体化建设；积极调动并有序引导社会力量建设和参与图书馆事业发展；解决基层服务点标准化、规范化和可持续发展等问题。适时出台《办法》，是新时期佛山市公共文化服务改革发展的有力保障，有利于认真贯彻落实党的十九大精神，建设更具品质的文化导向型城市。在“创新、发展、绿色、协同、共享”之新发展理念框架下，缩小公共文化服务供给的差距，解决市域总分馆架构与机制的问题，解决区域图书馆发展不平衡不充分的问题，解决社会力量参与公共文化事业建设的可持续性问题，持续为人民日益增长的美好生活需要提供优质高效的文化服务保障。

二、立法的可行性

（一）国家文化立法的重大进展为新时期地方文化立法提供了重要保障

长期以来，我国文化领域立法大量空白，与其他领域相比，仍然存在立法总量偏少、层次偏低等问题。为了构建现代公共文化服务体系，保障人民基本文化权益，丰富群众文化生活，提高全民族文化素质，我国于2016年正式出台了《公共文化服务保障法》，该部法律是我国首部文化领域的基础性、全局性、基本性重要法律，意味着我国公共文化服务法律保障取得历史性突破。

继《公共文化服务保障法》之后，国家于2017年出台了又一部公共文化领域的重要法律——《公共图书馆法》。作为首部全国性图书馆法，《公共图书馆法》以宪法为依据，对接《公共文化服务保障法》，确定了公共图书馆的基本原则和目标方向，充实完善了文化法律制度的相关内容，进一步弥补了我国文化立法的“短板”。

《公共文化服务保障法》和《公共图书馆法》的颁布标志着我国文化领域立法取得巨大突破，并进入了全新阶段。在国家法律政策利好的背景下，地方文化立法工作也因此进入了新时期。《公共文化服务保障法》构筑起了我国公共文化服务基本法律制度体系的框架，为地方文化立法提供了基本法律依据与方向。《公共图书馆法》构建了公共图书馆制度体系，是地方公共图书馆立法的重要法律支撑。

（二）图书馆地方立法的丰富实践为佛山市公共图书馆立法提供了宝贵经验

20世纪80年代以来，我国图书馆地方性立法实践不断累积、不断完善，标志着图书馆事业建设走向现代化。其中，以广州、深圳、东莞、佛山为代表的珠三角地区图书馆群，走在了我国图书馆事业法治建设的前端。目前除了佛山市以外，其他三地均已颁布相应的图书馆法律规章。而事实证明，地方性图书馆法律法规的实施，以法规条文的形式进行明确规定，有效厘清了图书馆事业发展中的模糊边界、解决争议性问题，有效清理了图书馆发展道路中的阻障，明确了未来可期之目标，进而有力保障和促进地方图书馆事业发展。深圳经济特区早在1997年便颁布的《[深圳经济特区公共图书馆条例（试行）》](http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=lar&Gid=62258d1b51f5dda72df6853f19155d24bdfb&keyword=%e6%b7%b1%e5%9c%b3%e7%bb%8f%e6%b5%8e%e7%89%b9%e5%8c%ba%e5%85%ac%e5%85%b1%e5%9b%be%e4%b9%a6%e9%a6%86%e6%9d%a1%e4%be%8b&EncodingName=&Search_Mode=accurate&Search_IsTitle=0" \t "_blank)（2019年进行了修订），被认为是深圳市公共图书馆事业全面、协调、健康、可持续发展的最根本的保障。2015年的《广州市公共图书馆条例》为十八届三中全会全面推进依法治国后首部地方性图书馆立法，其中对图书馆事业建设发展的相关定量指标进行约束，行之有效地保障了与地方经济社会发展相适应的图书馆建筑面积、馆藏量、人员配备等的量化标准。《东莞市公共图书馆管理办法》正是在其基础上，根据地方特色而制定。上述立法实践，为同处粤港澳大湾区这一地理位置、图书馆事业发展及整体环境与之相似的佛山市，在新时代背景下编制相应地方性图书馆法规，提供可参考的范本。

（三）佛山市公共图书馆事业的深厚积累为立法提供了充分条件

佛山市公共图书馆初步建成“覆盖城乡、功能健全、便捷高效的公共文化服务设施网络”，构成了科学规范、运行有效的市、区、街（镇）、村（社区）四级公共图书馆服务体系。佛山市公共图书馆的实践围绕“联合图书馆建设、国家示范区建设、各级试点建设、标准化建设”四个方面展开，各区积极参与，取得了一系列的成就。如佛山市联合图书馆建设，截至2019年12月31日，其成员馆已发展至339家，遍布市内五个区，实现了统一服务形象、统一联合书目检索平台、一证通借通还、数字资源共建共享等服务。自2016年开始的国家示范区建设创建工作中，如2016年的禅城区图书馆总分馆试点建设、文化中枢试点建设，2017年南海区图书馆总分馆试点建设等均取得不俗成绩，2019年3月，佛山市在第三批公共文化服务体系示范区验收标准中达到了优秀档次，佛山市获批“公共文化服务体系示范区”。此外，为从总体上提升图书馆的服务水平和效能，推动图书馆一体化建设，佛山市文广旅体局联合佛山市质量和标准研究院，共同编制《佛山市联合图书馆标准体系》，对佛山市图书馆可持续发展进行标准化管理。上述种种，均为《办法》的制定提供了充分的条件。

（四）适逢“十三五”收官、“十四五”谋划，为佛山市公共图书馆立法提供了最佳时机

“十三五”时期是我国促进文化繁荣发展的关键时期，也是建设社会主义文化强国的重要时期。佛山市在“十三五”期间坚持“两手抓、两手都要硬”，大力推动物质文明和精神文明协调发展，繁荣发展社会主义先进文化，努力实现“全市文化事业发展主要指标、整体实力处于珠三角领先水平，部分领域和项目居全国前列”的发展目标。在各级党委政府高度重视、社会各界和人民群众积极参与文化建设的背景下，“十三五”时期佛山市的文化建设取得显著成就，特别是在公共图书馆事业建设方面创下累累佳绩。

2020年是“十三五”规划实施的关键之年，也是“十四五”规划的谋篇之年。在这一重要历史节点上，佛山市基本完成“十三五”时期确定的各项文化事业任务，“十三五”规划即将圆满收官。“十三五”时期公共图书馆事业的繁荣发展为佛山市公共图书馆立法提供了实践依据，即将到来的“十四五”则提供了绝佳的历史际遇。《办法》立足当下，是过去佛山市公共图书馆事业阶段性的成果的展示；《办法》更面向未来，为新时期佛山市公共图书馆事业长期向好发展保驾护航。

三、指导思想

为引领佛山市公共图书馆事业发展，建立公共图书馆法制建设的佛山样板，“高于国家标准，突出基础特色”是《办法》的指导思想。因此本《办法》在有效衔接上位法的基础上，结合地方实践进行适当细化及延伸，立足当下，呈现佛山市公共图书馆事业建设面貌，关注当前发展的主要问题、体现现实需求，同时面向未来，结合新发展理念关注文旅融合、文化加科技、数字阅读、智能图书馆、社会力量可持续性参与等议题。通过鼓励新业态、促进佛山市公共图书馆创新实践，持续推进佛山市图书馆事业发展。

四、法律政策依据

根据《中华人民共和国公共文化服务保障法》（中华人民共和国主席令第六十号）、《中华人民共和国公共图书馆法》（中华人民共和国主席令第十六号）等有关法律、法规，参考《广州市公共图书馆条例》、《东莞市公共图书馆管理办法》、《深圳经济特区公共图书馆条例》（征求意见稿）、《深圳经济特区公共图书馆条例》（修订版）等地方性图书馆法律法规，结合佛山市城市定位和公共图书馆事业发展实际，制定本《办法》。

五、起草过程

（一）沟通立法目标与思路（2019年12月-2020年1月）

2019年12月，市文广旅体局、市图书馆就立法方案进行初步沟通。2020年1月，市文广旅体局明确在《公共图书馆法》的框架下，主要参考广州和东莞，结合佛山实际拟定《办法》的整体思路。提出了《办法》的两个定位：（1）高于国家标准，以引领发展为定位；（2）突出基础特色，以建立公共图书馆法制建设的佛山样板为定位。与此同时，将科学设定、充分论证，力保核心量化指标及标准进《办法》（吸取深圳这方面修订的遗憾）作为突破。

（二）调研国内地方立法现状、佛山市公共图书馆事业发展现状（2020年1月-2月）

2020年1月，起草工作正式启动。这一阶段，市文广旅体局和市图书馆对我国地方图书馆立法现状展开调研，了解当前地方性图书馆法律法规的发展态势和立法特点；系统调查并搜集图书馆、公共文化、阅读等国家及地方相关政策文件；翻阅佛山市公共图书馆事业发展相关资料，初步获悉其历史沿革、管理体系及发展现状。

（三）草拟《办法》（草案征求意见稿）初稿（2020年2月）

2020年2月，市文广旅体局根据初步文献整理调研及佛山市公共图书馆事业发展调研情况，以总则、设立、运行、服务、法律责任、附则为框架，草拟《办法》（草案征求意见稿）初稿，并附条文注释。

（四）形成《办法》（草案征求意见稿）2稿（2020年3月）

2020年3月12日，市文广旅体局牵头召开立法座谈会，根据参会的各方意见进一步完善内容，于3月30日形成提交审议的《办法》（草案征求意见稿）。

（五）形成《办法》（草案征求意见稿）3稿（2020年4月）

2020年4月，在收集政府相关部门和各区图书馆意见并进行讨论的基础上形成《办法》（草案征求意见稿）3稿。

（六）意见征集（2020年4月-5月）

2020年4月-5月，市文广旅体局公开征求各相关部门和各级政府意见，收到回复20份，其中无意见9份，有意见11份。收到回复意见43条，其中采纳意见22条，不采纳意见21条。根据意见修改草案（委托方或文件起草组）；同时向公众公开征求意见并对公众意见的采纳情况作出说明；并于2020年5月8日组织召开专家咨询论证会，听取专家意见。

（七）形成《佛山市公共图书馆管理办法》（草案送审稿）（2020年6月）

2020年6月，市文广旅体局吸纳各方面意见和建议形成《办法》（草案送审稿），进行廉洁风险评估及公平竞争审查，在业务机构与法制机构审核、领导班子集体讨论通过后，形成送审稿，经主要负责人签字后报送市人民政府审议。

六、征求意见及分歧意见协调情况

（一）公众意见

三位市民对《办法》（草案征求意见稿）提出相关意见，涉及活动频次、活动开展方式、线上版权责任、用户处罚措施、图书馆设备、空间服务等方面。

经讨论论证，对关于“活动项目向辖区用户公开征集意见”的提议部分采纳。其它意见由于标准过低、过于细节、不属于《办法》范畴等原因不予采纳。

（二）各级政府及其相关部门的意见

佛山市各级政府及其相关部门，以及五个区图书馆的意见内容主要分为：（1）调整硬性指标；（2）对不同法律主体的法律责任界定；（3）调整工作人员资质要求、数量结构；（4）对少年儿童图书馆、学校图书馆等分馆、基层馆的职能规定；（5）规范专业术语、特定词汇的表述。

经过讨论，在《办法》（草案征求意见稿）的基础上，重新考量部分硬性指标；对不同法律主体的法律责任进行原则性界定；调整工作人员任职要求及数量结构；保留规定学校图书馆职责的原表述，不另外增加设立少年儿童图书馆的要求；规范了相关表述。

（三）专家意见

专家论证会上，12位图书馆领域专家一致认为《办法》（草案征求意见稿），兼具经验性及创新性，既符合国家大政方针又体现佛山特色，同时提出修改意见：（1）建议进一步测评量化指标，尤其是人、财、物指标，应符合佛山经济社会高质量发展水平和城市发展目标；（2）进一步做好与国家相关法律规定的衔接，规范表述，简化篇幅；（3）根据具体意见进一步完善文本内容。

经过进一步讨论，再次敲定涉及人、财、物的硬性指标；进一步简化了《办法》；除了部分不符合佛山实际、不符合《办法》逻辑结构的专家意见，其它意见基本采纳。

七、主要内容的说明

（一）关于《办法》的框架结构

本《办法》参照《公共图书馆法》的基本结构设置六章：第一章 总则；第二章 设立；第三章 运行；第四章 服务；第五章 法律责任；第六章 附则。

第一章包括11条条文，分别从立法目的与依据，适用范围，概念界定，实施主体，成立专家委员会，纳入政府规划、编制公共图书馆事业发展规划，政府财政投入与公共图书馆经费，社会力量参与与政策扶持，落实社区图书馆建设资金，设立图书馆发展社会基金，设立阅读日和阅读月、建设全民阅读之城等方面对佛山市公共图书馆管理中的基本问题进行规范。

第二章包括10条条文，分别从公共图书馆服务体系，佛山市联合图书馆体系建设原则及协调机制，选址及配套完善，馆舍独立及其专用，建筑面积，工作人员数量、资质要求及专业化人员队伍建设，馆长负责制及馆长资质要求，馆藏结构与新增，安全保障制度，统一标识等方面对佛山市公共图书馆管理中的设立进行规范。

第三章包括17条条文，分别从法人治理结构，中心馆职责，区总馆职责，分馆职责，基层服务点职责，馆藏建设制度、佛山市联合图书馆资源共建共享平台、地方文献信息馆藏建设，出版物和地方文献交存，政府信息公开，提高图书馆馆藏、空间及相关资源、文献信息处置工作细则，人才队伍提升与交流机制，考核与第三方评估，年报制度，志愿服务机制，各类型图书馆交流与合作长效机制，各类型公共文化设施交流与合作机制，广佛同城及粤港澳大湾区联动机制，佛山市图书馆学会等方面对佛山市公共图书馆管理中的运行机制进行规范。

第四章包括13条条文，分别从服务原则，免费基本服务及依法提供文献信息，专项服务，推广全民阅读，重点群体服务，古籍保护与文化传承，延伸服务、文旅融合，文化科技融合、数字服务网络共建共享、线上线下结合，社会采购服务，开放时长，服务信息公示，保护用户隐私、听取用户意见，用户义务等方面对佛山市公共图书馆管理中的服务提供进行规范。

第五章包括5条条文，分别对政府文化主管部门或者其他有关部门及其工作人员，公共图书馆及其工作人员，公民、法人或者其他组织，用户，违反治安管理行为或犯罪等违反本《办法》的法律责任进行规范。

第六章包括1条条文，明确《办法》的施行时间。

（二）关于《办法》的条文设置

如上所述，本《办法》共设置条文57条。根据《中华人民共和国立法法》第七十三条“制定地方性法规，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定”，除影响《办法》结构完整的必要条款外，本《办法》不对《公共图书馆法》中的条款进行重复。所设条款均结合佛山实际在《公共图书馆法》的基础上或明确义务主体，或减少裁量空间，或增强规范性。

《办法》一方面符合《公共图书馆法》的整体结构，另一方面不论是与《公共图书馆法》还是与其他四份地方立法相比，都具有明显的不同。这些不同正是根据佛山市公共图书馆事业发展的需要所作的具体考量。