《揭阳市全民阅读促进条例

（草案送审稿）》

起

草

说

明

关于《揭阳市全民阅读促进条例（草案送审稿）》起草说明

《揭阳市全民阅读促进条例》（以下简称《条例》）是2023年立法审议项目。2023年初以来，市人民政府受市人大常委会指派承担《揭阳市全民阅读促进条例》起草组织工作，具体工作由市新闻出版局（市委宣传部）承担。现就《条例》起草情况简要说明如下：

一、立法的必要性

**（一）制定《条例》是保障公民文化权利的需要**

公民阅读权利是《宪法》赋予公民的基本文化权利之一，推进全民阅读即是实现公民文化权利的重要内容。2009年，中央宣传部、文化部等9部委提出“倡导全民读书，建设阅读社会”，掀起全民阅读风潮，引领迈向学习型社会。党的二十大报告提出：“深化全民阅读活动。”“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确，“深入推进全民阅读，建设‘书香中国’”。自2014年以来，全民阅读连续10年写入《政府工作报告》。加强阅读设施建设、开展阅读推广活动、推荐阅读书目、指导市民学会阅读、公益性阅读组织和阅读志愿者等社会力量的培育等都是全民阅读促进工作的重要内容。这就迫切需要以法治来统一政府和社会对全民阅读的认识，明确各相关主体在全民阅读促进工作中的权利义务和责任，激发社会各界的参与全民阅读促进工作的热情，更好保障公民的文化权利。

**（二）制定《条例》是打造“书香揭阳”推进文化强市建设的需要**

文化是城市之魂。《揭阳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要建设书香之城，采用“旅游+文化”模式打造具有揭阳特色的文化品牌。建设书香之城是传承和弘扬揭阳优秀文化传统的现实需要，是打造“书香揭阳”以此推动揭阳高质量发展、创造高品质生活的必然要求，也推进文化强市建设的战略举措。以立法引领、规范和促进全民阅读工作，有助于我市加快发展动能转换、加快城市品质提升、加强城乡统筹发展、增添城市文化魅力，擦亮“书香揭阳”城市名片。

**（三）制定《条例》是解决我市全民阅读工作存在体制机制等问题的需要**

我市历史文化底蕴深厚，但是全民阅读工作仍有较大的提升空间，在培养市民阅读习惯、促进全民阅读良好氛围的形成方面，政府和社会各界仍有许多工作要做，在全民阅读工作体制机制等方面还存在着不足，与先进城市相比也有一定的差距。全民阅读促进工作中的政府责任不明确，各部门各自为政，社会与公民的参与有限，没有形成工作合力。全民阅读的设施保障、经费保障、人员保障、数字化建设、推广服务等方面有历史欠债，重复建设、资源利用率低等现象也客观存在，资源的有限与激励机制不够健全，调动社会各方面力量参与全民阅读工作也不够，等等。这些都需要通过地方立法来规范、引导和约束。

二、《条例》起草过程

根据《揭阳市人大常委会2023年立法工作计划》，《条例》列入2023年立法审议项目，并由市新闻出版局、市文化广电旅游体育局共同承担组织《条例》的起草工作。市新闻出版局成立代市政府起草《条例》的起草小组，成员有市新闻出版局、市人大文教科卫工委、市人大法工委、市司法局、市文化广电旅游体育局等相关单位领导和工作人员，市图书馆、市新华书店有关负责人，高校教师等专业人员组成。

调研和《条例》起草工作从3月份开始，**至7月**基本结束，主要做了三方面工作：

一是梳理分析相关资料。收集并汇编《揭阳市全民阅读促进条例（草案）》等材料，分析梳理涉及全民阅读方面的上位法、其他省市有关全民阅读的地方性法规、规章、规范性文件以及我市相关工作资料。

二是深化调研。在2023年市新闻出版局围绕本市全民阅读调研的基础上，《条例》起草小组又分别进行了市内的多次调研：在市内实地走访了市图书馆、市新华书店、农家书屋、城市书房等阅读主阵地，召开市有关部门负责人、县（区、市）相关同志、社会各界代表等参加的“建设书香揭阳”专题会议，听取意见建议。参与专题会议听取意见涉及的单位有：市广播电视台、揭阳日报社、揭阳电信、市社科联、市文联、市妇联、市总工会、团市委、市读书协会、作家书城、揭阳新华书店、揭阳市图书馆、市教育局、市文广旅游体育局，以及惠来县委宣传部、揭东区委宣传部、揭西县委宣传部、普宁市委宣传部、榕城区委宣传部等。6月12-13日，由揭阳市宣传部、人大法工委、人大教科文卫委员会、新闻出版局、文广旅游体育局、司法局、市图书馆、市新华书店等多个部门人员及高校教师专业人员组成调研组，由揭阳市委宣传部副部长黄宇生带队，到揭阳市下辖的2个市辖区(揭阳榕城区与揭东区)，2个县(惠来县与揭西县)，1个县级市(普宁市)采取实地视察走访、召开座谈会、听取汇报。7月12-13日，组织到中山市、江门市学习调研，借鉴兄弟市先进经验和做法，实地走访了解当地全民阅读促进工作中的实践经验，以及当地立法起草的过程、思路、遇到的主要问题，地方立法执行中的总结反思，以及同行们对揭阳市阅读条例制定的建议等，获取了极具价值的第一手资料。

三是起草及修改条例。起草小组采取边调研边起草边修改的工作思路，做到每次调研前有《条例》草案，让被调研单位相关人员就草案相关问题有的放矢地提出建议。每次调研后立法小组针对收集的信息，有针对性地对草案做出修改，之后再进行新的调研。如此反复，前后易稿多个版本。

三、制定《条例》的主要依据和参考资料

《条例》主要依据《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国公共图书馆法》《广东省全民阅读促进条例》等法律法规规定；吸收了《全民阅读“十三五”时期发展规划》、文化和旅游部发布的《“十四五”公共文化服务体系建设规划》，文化和旅游部等5部委《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》，中宣部等11部门《关于支持实体书店发展的指导意见》，中宣部等十部门《农家书屋深化改革创新提升服务效能实施方案》，新闻出版总署等九部委《农家书屋工程建设管理暂行办法》，中华全国总工会《关于开展全国工会“职工书屋”建设的实施意见》，市政府印发的《揭阳市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等政策文件中有关公共文化服务、公共文化设施建设的相关规定。

《条例》借鉴了《山西省全民阅读促进条例》《宁夏回族自治区全民阅读促进条例》《贵州省全民阅读促进条例》《吉林省全民阅读促进条例》《温州市全民阅读促进条例》《宁波市全民阅读促进条例》《河南省人民代表大会常务委员会关于促进全民阅读的决定》等其他省市有关促进全民阅读立法的有关内容；固化了“书香揭阳”建设中的创新实践经验。

四、《条例》的主要内容

《条例》全文共38条，包括总则、全民阅读设施、全民阅读推广服务、全民阅读保障、法律责任、附则等6章。《条例》坚持问题导向，重点关注体制机制理顺与各主体的职权（权利）义务配置，以有效发挥政府主导作用、培养阅读习惯以营造阅读氛围、促进阅读资源流通以提升有效阅读、创新阅读服务以方便市民阅读、加强基层阅读网点建设以促进阅读公平等几方面的问题。

**第一章**为总则，共7条。强调了制定该条例的目的、适用范围，明确全民阅读促进工作的基本原则、政府职责与协调机制、各级各部门各单位的基本职责与社会参与。

**第二章**为全民阅读设施建设，共7条，在规定全民阅读设施建设总体要求的基础上，着重规范了四类阅读设施的建设要求，即：公共图书馆、实体书店、城市书房、农家书屋、社区阅览室、全民阅读空间建设、职工/业主书屋等实体阅读设施以及数字阅读设施。

**第三章**是全民阅读推广服务，共12条。对揭阳重大节庆期间的全民阅读活动做了总体要求，规定了政府相关部门在书目推荐、阅读志愿者服务等方面的职责，公共图书馆、实体书店、基层书屋等在全民阅读推广中的职能和作用发挥，为未成年人、特殊群体提供的阅读推广服务，以及规定促进家庭、机关、社区、乡村阅读。

**第四章**是全民阅读保障，共7条。主要规范了政府及其职能部门在阅读促进工作中的保障责任，从阅读设施与服务平台、基金、政府采购与优质阅读资源下沉、全民阅读资金补助等方面正向保障，以及全民阅读公共设施保护与单位责任、阅读资源与信息监管、监督与奖励等方面反向禁止做出规定。

**第五章**为法律责任，共3条。本部分借鉴了大多数地方立法以及国务院《全民阅读促进条例（草案）》的通行做法，重点规定了政府工作人员侵害阅读资金或设施、公共阅读设施管理单位未按规定提供阅读服务的责任。同时，根据国家对净化阅读空间，打击传播非法阅读资源和保护公民个人信息的要求，对传播非法阅读资源、侵害个人信息的法律责任依据有关法律做了进一步强调。

**第六章**为附则，共2条，明确了全民阅读设施范围，规定了条例的施行日期。