关于《温州市全民阅读促进条例（草案）》

（征求意见稿）的说明

一、《温州市全民阅读促进条例》（以下简称《条例》）立法意义和必要性

1.制定《条例》是贯彻中央和省有关精神，实施国家战略的需要

在我国，党中央和国务院将全民阅读作为一项国家文化民生领域的重要战略任务。2011年11月，党的十七届六中全会首次将“全民阅读”写入全会决议。2014至2020年，“倡导全民阅读”连续七年被写入国务院《政府工作报告》。省委、省政府提出加快推进“书香浙江”建设的战略目标，“书香浙江”建设也是建设“文化浙江”的重要内容，并把制定全民阅读中长期规划纳入我省全面深化改革工作要点。2020年10月10日中共中央宣传部印发《关于促进全民阅读工作的意见》，明确到2025年大力推动全民阅读工作，基本形成覆盖城乡的全民阅读推广服务体系的基本目标，并提出全民阅读促进工作的法治化建设取得重要进展。

通过《条例》制定，站在战略和全局高度贯彻中央和省重要精神，以立法保障和推动我市全民阅读促进工作具有重要意义。

2.制定《条例》是保障公民阅读权利，实现基本阅读服务均等化的需要

保障公民阅读权利是全民阅读促进工作及其促进立法的重要目的。公民阅读权利是实现我国《宪法》规定公民文化权利的重要内容。公民阅读权利的保障，首先是保障公民均等地从国家和社会获得阅读服务的权利。经过多年的全民阅读促进工作，我市在“书香社会 阅读温州”建设、保障公民阅读权利上取得显著成绩。2020年，中国新闻出版研究院《2019年温州市全民阅读状况调查报告》和浙江省委宣传部《2019年浙江省全民阅读报告》对外发布，温州居民综合阅读率、人均纸质读书阅读量、公共图书馆图书外借量、阅读推广活动等多项指数名列全省前茅、全国领先。

目前，我市公共阅读资源和阅读服务均衡化仍显不足，基本阅读权利均等化原则尚未得到很好落实。当前，温州的人口发展表现出如下特征：（1）城镇老龄化严重；（2）农村老龄人口和留守儿童人口呈两极分布；（3）外来务工人员及其随居子女人口数量较高。这些重点人群因为经济原因、生理原因（比如视力障碍、年龄偏大）或者知识储备（比如老年人、外来务工人员文化程度普遍较低）等诸多因素无法同其他群体一样正常利用阅读内容和接受阅读服务。如果这些人群得不到重点或特殊关照，基本阅读权益均等化原则只能流于表面而无法真正落实。但从目前的现实来看，对于这些重点群体的阅读需求和阅读权益尚未建立特殊、专门保障机制。未成年人的阅读服务和指导尚有待提高，尤其对于农村留守儿童、贫困家庭儿童、城市流动儿童等重点儿童群体的基本阅读需求，尚未建立针对性保障机制；对老年人、残障人士的阅读权益保障仍显不足。另一方面，城市与农村阅读服务不均衡性仍然存在，农村全民阅读设施的内容、管理单位及其职责不清，影响农村全民阅读促进工作的开展。综上，制定《条例》也是事关民生，促进社会和谐发展的重要立法举措。

3.制定《条例》是探索我市文化立法，推动文化温州建设的需要

全民阅读作为衡量公民综合素质、城市文明程度的重要指标，将在文化温州建设和文明城市建设中发挥不可替代的作用。市民文化素养的提高是城市文明程度提升的核心环节，是个人阅读积累及道德修养的综合体现，市民的文化素养极大地影响着城市形象的塑造。阅读是提高市民素质与城市文明形象的必然选择，全民阅读立法在很大程度上会唤醒和激发全社会对国民阅读的关注与参与，形成全社会崇尚阅读、热爱阅读的市民文化，进而提升温州市民的整体文化素养，也为文化温州建设和城市文明形象的构建提供坚实的基础。

我市自获得地方立法权以来，已实现“十年五法”的积极成效，制定《条例》是我市在文化立法领域的又一重要探索和尝试。推进全民阅读立法工作，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、加快文化温州建设，加强我市文化立法工作。

4.制定《条例》是凝练全民阅读工作成果，保障全民阅读工作长效协调开展的需要

温州有着深厚的历史文化底蕴，全民阅读促进工作群众基础较好，各部门工作特色明显，形式丰富，全民阅读促进工作初见成效。城市书房建设是特色，全省各地市中阅读推广活动数量显踞第一是成效，社会力量多元参与是活力。近年来，温州市委、市政府高度重视“书香社会 阅读温州”建设，开展全民阅读活动。通过阅读阵地建设、活动载体创新、丰富内容供给等途径，在全社会形成了“爱读书、读好书、善读书”的良好风尚。温州“城市书网”项目入选国家公共文化服务示范项目。2019年市委办、市府办联合印发《关于加快推进全民阅读建设书香温州的实施意见》，并成立了我市全民阅读指导委员会，指导全市全民阅读工作。这些既有的工作成绩和经验，是《条例》制定的现实基础，也是需要通过立法予以凝练和固化的实践经验。

另一方面，全民阅读促进工作仍存在诸多困难。缺乏长效统筹协调机制和系统化规范化制度，部门职能设置欠清晰、合理。虽于2019年成立了温州市全民阅读指导委员会，统筹协调全市的全民阅读工作，但是由于该协调机制缺乏法治保障，在现有职权和财政经费等方面仍未有效形成统筹协调的工作机制。各部门基于不同的工作体系和考核指标开展阅读促进工作，部分领域重复建设和服务，部分领域出现服务空缺；各部门的资源优势发挥不够，也制约了合力推进力度。同时，我市目前城市书房的建设管理已呈现“共建、共享、共赢”的良好局面，有民间社会力量捐建图书馆、捐献图书资源的社会基础，以及阅读推广人、服务组织已形成一定阅读服务效益。但是，对于社会力量参与全民阅读服务，仍缺乏体系性机制和制度保障，对于捐建者权益保护、捐建资源的管理、社会力量参与的长效激励机制等问题尚待立法保障。

总体上，我市制定《条例》，具有符合我市地方立法权限的合法性基础；具有对立法重要性的初步共识基础；具有全民阅读促进工作和活动的实践经验基础；具有可资借鉴的国内外立法经验基础；具有财政投入政府保障的物质和机制基础。因此，制定《条例》兼具必要性和可行性。

二、《条例》起草过程和主要思路

《温州市全民阅读促进条例》被列入市人大常委会2020年立法调研项目。2020年6月市委宣传部就该立法项目成立立法专班，委托温州大学法学院作为第三方研究并起草《条例》，并启动立法调研和起草工作。主要开展了以下研究和起草工作：

1.积极对接沟通相关立法工作部门，以实现高效务实立法。我部积极向市人大常委会科教文卫工委和法工委、市司法局等相关立法部门对接沟通立法工作情况，邀请参加立法调研座谈会，并就立法工作机制、路径、技术等问题获得有效的指导和帮助，相关立法部门积极提前介入《条例》的前期立法起草工作，有效降低了立法工作成本，为草案顺利起草提供重要帮助。如，我们重点解决了非政府部门作为起草单位时的草案提案主体和立法程序问题，经多方协商，目前拟继续采用我市《文明行为促进条例》的立法路径，由我部作为起草单位向市政府报送草案和说明，由市政府向市人大常委会提交法规案。

2.全面精准梳理研究相关立法资料，以实现合法立法和科学立法。立法专班收集并汇编《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》《浙江省公共文化服务保障条例》《浙江省公共图书馆管理办法》等法律、法规和规章，以及中宣部《关于促进全民阅读工作的意见》等党中央和国家政策文件，深入、精准研究上位法和上位文件的规定精神、原则和内容。同时，收集研究了广东、吉林、宁波、深圳、烟台等13个省市的全民阅读促进立法例，掌握了各地立法例所呈现的主要特征。整理研究了我市全民阅读促进工作的相关文件和汇报材料，分析研判了我市全民阅读促进工作的体制机制、特色成绩、基础数据、困难和问题。

3.理论研究扎实有效，以实现科学立法。主要对阅读权理论、阅读推广理论、公共文化服务理论、国外阅读促进立法等进行了理论研究，为《条例》起草提供理论基础。

4.实证调研广泛深入，以实现民主立法和特色立法。召开部门立法座谈会，汇集各县（市、区）、各相关部门的立法诉求和工作困难；专题走访市文广旅局、市图书馆等，深入沟通拟将通过立法解决的问题及立法思路；举行由市、县两级图书馆、高校或中小学图书馆、实体书店等单位人员和阅读推广人参加的公众立法座谈会。现场考察城市书房、农家书屋、公共图书馆、实体书店等20余个阅读机构或阅读场所，赴瓯海区、文成县、永嘉县三个具有代表性的县（区）专题调研基层全民阅读促进工作，直接感知、精准捕捉待研究解决的立法难点。与此同时，还赴宁波市委宣传部考察取经，了解宁波市全民阅读促进立法工作和实践经验。

经过反复研究修改，最终撰写完成了《条例（草案）》及其说明。

三、《条例》主要内容的说明

1.关于全民阅读促进工作统筹协调机制

《条例》规定了建立全民阅读促进工作综合协调机制，设立市、县两级全民阅读指导委员会，指导、协调和推动本行政区域全民阅读促进工作。全民阅读指导委员会办事机构设在本级新闻出版主管部门，负责全民阅读指导委员会的日常工作（第五条）。这一协调机制是将《关于印发加快推进全民阅读建设书香温州意见》（温委办发〔2019〕29号）文件建立的工作机制法定化，有现实基础，也符合立法目的。

2.关于全民阅读促进工作的政府责任和部门职责

《条例》明确了全民阅读促进工作的政府责任，主要有做到“三纳入”、经费补助、人员保障、评估考核、激励机制、建立阅读服务体系示范项目制度等（第五条、第三十三条、第三十四条、第三十五条、第三十六条、第三十七条）。明确新闻出版主管部门对全民阅读促进工作的主管责任，规定文化旅游主管部门的具体职责（第六条）。

3.关于全民阅读设施的建设和管理

《条例》首次定义了全民阅读设施，并对其进行了阐释性列举规定，用于提供全民阅读服务的建筑物、场地和设备等公共文化设施，主要包括主要包括公共图书馆、乡镇（街道）和村（社区）基层阅读服务中心、公共阅报栏（屏）、公共数字阅读设备终端等（第八条）。该规定是对《公共文化服务保障法》中“公共文化服务设施”的具体适用性规定，为实施该法律以及本《条例》提供规范基础。

《条例》明确了我市公共图书馆体系，以市级公共图书馆为中心馆，县级公共图书馆为总馆，乡镇（街道）公共图书馆为分馆，城市书房和农家书屋为特色分馆，村（社区）图书室为基层服务点，流动服务设施为补充的公共图书馆体系；并规定公共图书馆服务体系包括场馆服务、流动服务和数字服务。

《条例》规定了全民阅读设施中的特殊形态即在公共场所设置的便利可及的阅读设施，并明确了其建设、管理主体（第十五条）。该规定系吸收采纳部门和社会公众意见，并以我市现有初步实践为基础。

《条例》首次明确了各类全民阅读设施的管理单位，并规定全民阅读设施应当规范挂牌及标识适用，公示阅读服务基本信息等管理职责（第十七条）。《公共文化服务保障法》和《浙江省公共文化服务保障条例》规定了公共文化设施管理单位及管理责任，但是没有规定各类设施的具体管理单位，导致法规定的设施管理单位和管理责任制度没有得到实际施行，而阅读促进工作现状又亟需建立全民阅读设施的有效管理和服务保障机制。该规定即是对法定“管理单位”的具体适用性规定。

4.关于阅读推广和服务

《条例》设定了法定阅读季，每年第二季度为温州全民阅读季，并规定政府等主体开展全民阅读活动的职责，鼓励社会组织开展阅读推广活动（第二十一条）。设定第二季度为我市全民阅读季，是对《浙江省公共文化服务保障条例》第二十条第二款的重申，同时，4月23日是联合国教科文组织确定的“世界读书日”。

《条例》建立优质阅读内容供给和引导机制。规定有关主管部门以及相关组织，定期发布包括数字化作品在内的基础书目和分类推荐书目（第二十三条）。该规定将实际工作中未形成制度化、规范化的书目推荐工作予以法定化，且明确为部门和团体职责。

《条例》建立地方文化阅读内容的生产引导机制。规定主管部门应当建立本地优秀出版物生产引导机制，鼓励和支持反映瓯越文化、温州人精神、浙南红色文化和其他体现本地地域文化特色的原创性出版物的创作、出版和传播（第二十四条）。该规定作为本《条例》的特色和亮点条款，是首次将弘扬和传承温州地域文化予以立法保障，是对本地优秀出版物的立法保护和激励。

5.关于重点群体的阅读保障

《条例》规定了对农村人口、未成年人、老年人、残障人士等重点群体基本阅读需求的保障，分别规定了提供特殊阅读服务的责任主体、主要方式、保障目标等（第二十五至二十九条）。对于农村阅读保障，将已推行但尚未规范的流动图书车服务、物流方式借阅等服务方式予以法定化。对于未成年人阅读保障，特别规定市、县（市、区）教育、财政等主管部门应当对农村留守儿童、贫困家庭儿童、城市流动儿童等重点儿童占比较高的中小学和幼儿园提供专门阅读保障经费。这是针对目前儿童阅读服务明显薄弱的重点儿童作出的专门规定，以解决阅读服务中“热闹处越来越热闹，冷清处一直冷清”的问题，是本《条例》的特色条款。

6.关于社会力量参与和全民阅读实施捐助机制

《条例》明确鼓励和支持社会力量兴建、捐建或者与政府部门合作建设全民阅读设施的基本态度，并指引适用国家和省有关规定给予用地等支持，规定市、县（市、区）人民政府可以采取政府购买、项目补贴、以奖代补等方式，鼓励和支持社会力量开展公益性阅读服务活动（第二十条）。社会力量参与全民阅读设施建设和全民阅读服务是对《条例》“社会参与”原则的具体落实，鉴于社会力量参与的鼓励支持机制具有较强政策性，《条例》不宜作过于具体规定，故仅采此原则性、授权性规定。

《条例》规定市、县（市、区）人民政府应当建立完善全民阅读服务的捐助机制，鼓励和支持有条件的公民、法人和非法人组织通过捐赠图书、资助项目、提供场所设施等方式参与全民阅读服务。并规定新闻出版主管部门和接受捐赠的组织机构捐赠出版物的鉴别、应用和管理的责任（第三十二条）。一方面，对于捐赠明确了政府的制度保障职责，且确立了鼓励和支持的立法态度；另一方面，因有关出版物管理规定，全民阅读服务领域的捐助具有特殊，尤其是阅读资源和阅读设施的捐助需要建立专门的鉴别、管理制度，故《条例》作了此规定。

《条例》规定可以依法成立提供阅读推广、阅读志愿服务的阅读服务组织，并规定支持机制（第三十一条）。阅读服务组织也是社会力量参与全民阅读服务的形式之一，目前已有一定实践基础，对于解决基层全民阅读机构服务能力有限、人员不足问题有重要意义。

7.关于实体书店和数字阅读

《条例》规定了新闻出版、文化旅游、财政、自然资源、住房城乡建设等部门扶持实体书店、特色书报亭发展的政府责任，并引导扶持的途径（第十九条）。《条例》明确鼓励和支持实体书店参与阅读推广活动，开展公益性阅读服务，并规定市新闻出版主管部门会同财政部门制定发布扶持实体书店发展的具体办法（第三十条）。实体书店是城市的文化绿地和精神客厅，在网络书店兴起的今天，实体书店的生存与发展面临诸多困难，需要大力扶持。两个条款分别从实体书店一般扶持和参与阅读推广、服务的特别补助作了规定。

《条例》规定推行全民阅读设施的数字化和网络建设，利用互联网、广播电视网和卫星网络等现代传播技术提供数字阅读服务，推广运用数字图书馆、电视图书馆、电子阅报屏等数字阅读设施，并要求建立全市统一的全民阅读数字资源目录，实现数字阅读资源全市范围内共建共享（第十八条）。全民阅读设施数字化建设，推进数字阅读，是适应阅读方式发展的理性态度。数字阅读资源建设和应用，对于实现阅读服务均衡化也具有重要的技术价值。

8.关于政府保障和激励机制

《条例》规定了人员保障。应当建立阅读推广人队伍，主管部门应当定期提供免费的阅读培训（第三十一条）。乡镇街道应配备专职文化工作人员管理全民阅读设施，并为通过购买服务利用社会阅读服务组织、文化人才提供法规依据（第三十四条）。

《条例》规定了经费保障。一方面明确将全民阅读基本公共服务经费纳入本级财政预算（第四条），另一方面规定可予以资金补助的全民阅读促进活动内容，同时要求市政府制定资金补助的具体办法以提高财政资金使用效益（第三十三条）。

《条例》规定了评估考核机制。主管部门应建立阅读调查评估制度、建立全民阅读设施使用效能考核评价制度，并有效运用评估和评价结果（第三十五条）。

《条例》规定了阅读服务体系示范项目制度，鼓励乡镇人民政府、街道办事处等单位申报创建基层全民阅读服务体系示范项目，以实现全民阅读服务向基层深入（第三十七条）。