

张小强 著

新闻出版（版权）法律完善研究

——基于政府职能视角

中央高校基本科研业务费跨学科重点资助项目（CODXWL-2012-Z022）

国家新闻出版广电总局新闻出版课题资助项目（B 2013-12-1）

教育部新世纪优秀人才支持计划资助项目（NCET-13-0640）



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

中央高校基本科研业务费跨学科重点资助项目 (CQDXWL-2012-Z022)

国家新闻出版广电总局新闻出版课题资助项目 (B 2013-12-1)

教育部新世纪优秀人才支持计划资助项目 (NCET-13-0640)

新闻出版（版权）法律完善研究

——基于政府职能视角

张小强 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

新闻出版 (版权) 法律完善研究: 基于政府职能视角/张小强著. —北京: 知识产权出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-5130-3730-3

I. ①新… II. ①张… III. ①出版法—研究—中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 200481 号

内容提要

本书在调查和梳理国内外新闻出版 (版权) 法律制度和相关政府职能现状基础上, 从政府和市场、政府和社会的关系视角, 系统分析了我国现行新闻出版与版权法律法规中涉及经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四大政府职能的相关条款中存在的问题, 并给出了完善建议。本书研究成果为修订相关法律法规提供参考, 以促进新闻出版法治建设, 并开辟新闻传播法学研究的新领域。

责任编辑: 崔 玲

装帧设计: 品 序

责任校对: 董志英

责任出版: 刘译文

新闻出版 (版权) 法律完善研究

——基于政府职能视角

XINWEN CHUBAN BANQUAN FALÜ WANSHAN YANJIU

张小强 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号 (邮编: 100088) 天猫旗舰店: <http://zsqcbs.tmall.com>

责编电话: 010-82000860 转 8121

责编邮箱: cuilin@cnipr.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm×1000mm 1/16

印 张: 15.25

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

字 数: 302 千字

定 价: 48.00 元

ISBN 978-7-5130-3730-3

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

前 言

2015年4月24日,“中国媒介法治与新闻伦理规范高端论坛”在重庆大学举行,笔者全程参加了论坛并就本书的内容作了发言。在论坛上,参会专家热议的话题是网络隐私权和我国的新闻立法。但两个值得关注的细节是,魏永征老师指出新闻法不是一个具体部门法,在我国新闻出版领域已经有众多的法律法规,其中包括行政法规。童兵老师则呼吁要为我国新闻法的尽快出台创造条件,而条件之一就是抓紧对有关新闻传播法律法规历史文件的清理。在新闻出版领域,以行政法规和部门规章为主的制度体系是我国的特色,清理现有法律法规主要是清理现行的、繁杂的行政法规和部门规章。对此,亟须我国学者对相关领域进行研究,让我国相关部门在修订相关行政法规或部门规章时获得理论支持。而从“中国媒介法治与新闻伦理规范高端论坛”中讨论的主题以及当前新闻传播法学界发表的文献主题来看,我国新闻传播学界对新闻法的研究有脱离我国新闻出版法律制度完善现实需求的倾向。

2013年,国家新闻出版广电总局新闻出版课题指南中出现“职能转变与完善新闻出版(版权)法律法规问题研究”。2015年,“新闻出版依法行政现状及改进措施研究”出现在国家新闻出版广电总局新闻出版课题指南中。这说明,我国新闻出版行政主管部门对从政府职能角度完善我国新闻出版(版权)法律法规有较为紧迫的需求。

这是因为,我国新闻出版行政法规和部门规章的主要内容就是规定新闻出版行政主管部门的职能,完善新闻出版法律法规,其核心就是完善其中有关政府职能的规定。只有在新闻出版法律法规中理顺了政府和市场、政府和社会、中央政府和地方政府的关系,才能使“依法行政”有法可依。而我国政策推动下的新闻出版体制改革和行政体制改革走在相关法律法规等制度建设的前面,法律法规的滞后已经影响到新闻出版产业体制改革和新闻出版行政体制改革的进一步深化。我国对新闻出版行政职能转变和法律法规完善的研究较为零散且缺少可供借鉴的理论成果。本书尝试系统研究政府职能转变背景下我国新闻出版(版权)法律法规的完善问题,从政府职能视角给出修订我国新闻出版和版权领域主要法律法规的立法建议。为相关部门修订完善新闻出版法律法

规提供参考，并从理论上丰富我国新闻传播法学研究的视角和领域。

本书研究还有很多不足之处，一是书中尚有不少研究需要进一步深化。如对其他国家相关制度的研究，书中提到的部分立法建议还可以更为具体。二是本书的研究主要集中在新闻出版和版权两大领域，而新闻出版主要集中在报纸、期刊和图书这些传统纸质媒体，对于广播电视和网络领域虽然有所涉及，但没有做系统和深入的梳理。三是研究偏重于对媒体的管制而对新闻相关的行政法规和部门规章较少涉及。而广播电视、网络和新闻领域由于涉及更多的部门，相关行政法规和部门规章中涉及政府职能方面的问题更为复杂，是值得进一步加强研究的领域。

虽然本书的成稿一拖再拖，但是限于作者的水平和精力，书中的错误在所难免，恳请读者朋友批评指正。

张小强

2015年6月于重庆嘉陵江畔

目 录

前 言	I
第 1 章 研究背景与问题的提出	1
一、研究背景	1
二、新闻出版政府职能转变、法律法规及学界相关研究现状	2
三、主要研究内容和研究方法	7
四、主要创新之处	8
第 2 章 我国新闻出版法律法规完善的顶层设计与底层需求	10
一、顶层设计之一：新闻出版政府职能转变	10
二、顶层设计之二：新闻出版体制改革	13
三、出版单位对新闻出版政府职能转变的认知和需求调查	15
第 3 章 新闻出版政府职能转变与相关法律修订现状调查	20
一、中央政府新闻出版行政职能转变及相应的法律修订进展	20
二、行政法规和部门规章滞后于职能转变情况调查	25
三、地方政府新闻出版（版权）职能转变情况调查	28
第 4 章 国外新闻出版法律与政府职能调查	35
一、美国	35
二、英国	39
三、法国	41
四、德国	42
五、日本	43
六、韩国	45
七、国外新闻出版法律制度和政府职能及其相互关系的启示	47

第 5 章 政府和新闻出版宏观市场：经济调节职能与法律完善	49
一、经济调节职能的内涵	49
二、政府统筹改革和规划制定职能与法律完善	50
三、消除市场壁垒和行政壁垒职能与法律完善	52
四、引导和调节新闻出版业运行职能与法律完善	53
第 6 章 政府和新闻出版微观市场：市场监管职能与法律完善	55
一、对出版单位资质的行政许可问题	55
二、对出版单位成为市场主体的限制问题	56
三、对出版物内容和质量的监管	60
四、对新闻出版从业人员的资质许可制度的完善	68
五、程序性规定的完善	70
六、政府市场监管行政执法职能与刑事司法衔接制度完善	71
第 7 章 新闻出版、政府和社会：社会管理、公共服务职能与法律完善	82
一、社会管理职能与新闻出版法律法规的完善	82
二、公共服务职能与新闻出版法律法规的完善	84
第 8 章 政府与版权宏观市场：经济调节职能与版权法律完善	88
一、版权及其交易需要政府干预的原因	88
二、部分国家干预版权及其交易的方式——间接的经济调节模式	90
三、我国版权行政主管部门干预版权交易的方式及弊端	93
四、我国版权制度在政府经济调节职能方面的完善建议	99
第 9 章 政府与版权微观市场：市场监管职能与版权法律完善	102
一、版权市场监管与出版物市场监管的区别	102
二、我国版权法律法规中涉及政府市场监管职能的主要内容梳理	103
三、我国版权制度中涉及政府市场监管职能部分存在的主要问题	107
四、我国版权制度在政府市场监管职能方面的完善建议	115
第 10 章 版权、政府和社会：社会管理、公共服务职能与版权法律完善	121
一、社会管理职能与版权制度：著作权集体管理组织管理制度及其完善	121

二、公共服务职能与版权制度的完善	135
第 11 章 结论：以制度规范政府在新闻出版（版权）领域越位、 错位、缺位问题	141
一、我国新闻出版（版权）法律法规完善具备可行性和时机	142
二、我国新闻出版（版权）法律法规完善的技术性措施	142
三、新闻出版领域政府与市场关系的定位及其制度化	143
四、新闻出版领域政府与社会的关系定位及其制度化	145
五、版权领域政府与市场的关系定位及其制度化	146
六、版权领域政府与社会的关系定位及其制度化	146
致 谢	149
参考文献	150
一、图书	150
二、论文	151
三、法律文本与案例	153
附录 1 国务院办公厅关于印发国家新闻出版广电总局主要职责 内设机构和人员编制规定的通知	154
附录 2 《国务院工作规则》（2013 年）	160
附录 3 部分地区公布的新闻出版行政职能及职能转变情况	166
1. 北京市	166
2. 重庆市	169
3. 天津市	170
4. 上海市	173
5. 山东省	174
6. 湖南省	176
7. 浙江省	177
8. 湖北省	178
9. 江西省	179
10. 四川省	180

11. 广东省	181
12. 福建省	184
13. 广西壮族自治区	185
14. 云南省	186
15. 新疆维吾尔自治区	187
16. 内蒙古自治区	188
 附录 4 《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》	 194
 附录 5 部分地区新闻出版（版权）行政处罚自由裁量标准和行政执法与 刑事司法衔接制度	 197
1. 江西省新闻出版（版权）自由裁量权执行标准	197
2. 浙江省新闻出版局（版权局）关于规范行使行政处罚自由 裁量权的指导意见	222
3. 广东省新闻出版、版权行政执法与刑事司法相衔接联络员 工作办法	228
4. 四川省新闻出版版权行政执法机关移送涉嫌犯罪案件实施办法 ...	229
5. 江西省行政执法与刑事司法衔接工作办法	231

第1章 研究背景与问题的提出

一、研究背景

2009年原国家新闻出版总署发布的《关于进一步推进新闻出版体制改革的指导意见》中提出将“加大行政体制改革力度，转变政府职能”作为进一步推进新闻出版体制改革的主要任务。2013年3月国务院进行机构改革，将原国家新闻出版总署、原国家广播电影电视总局（以下简称“原广电总局”）的职责整合，组建国家新闻出版广电总局，国家新闻出版广电总局加挂国家版权局牌子，不再保留原国家广播电影电视总局、原国家新闻出版总署。这是我国新闻出版行政管理体制的重大改革，核心任务是在我国新闻出版体制改革不断深化的基础上，以机构改革促使新闻出版行政管理部门进一步转变职能，提高新闻出版公共服务能力和水平，提高行政效能。作为行政机关，新闻出版行政管理部门必须在宪法和法律规定的范围内行使职权、提供服务。然而，我国新闻出版产业体制改革和行政体制改革已经走在相关法律法规等制度建设的前面，法律法规的滞后已经影响到新闻出版产业体制改革和新闻出版行政体制改革的进一步深化。对此，国务院和我国新闻行政主管部门有清醒的认识。在《国务院机构改革和职能转变方案》中明确将“依法行政”作为职能转变工作的重要措施和工作重点之一。原国家新闻出版总署发布的《新闻出版业“十二五”时期发展规划》中将“依法行政”作为推动“十二五”时期新闻出版业发展的主要措施之一，明确提出要“健全保障新闻出版业发展的法制体系，推动新闻出版法规、规章的制定和修订”。2013年党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中再次明确提出要“加快转变政府职能”，提出“建设法治政府和服务型政府”。2014年10月，党的十八届四中全会作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国。党的顶层设计之一，就是坚持依法治国、法治政府、法治社会一体建设，并明确到2020年法治政府基本建成。在这样的背景下，我国新闻出版法律法规的完善问题显得极为紧迫。

因此，本书从政府职能角度研究我国新闻出版（版权）法律法规的完善问题，具有重要的现实意义，能够为相关部门修订完善新闻出版（版权）法律法规提供参考。

二、新闻出版政府职能转变、法律法规及学界相关研究现状

新闻出版政府职能转变基本情况与法律法规现状、相关研究现状综述如下：

（一）我国新闻出版政府职能转变情况

新闻出版行政体制改革是我国新闻出版体制改革和国家行政体制改革的重要组成部分，近年来我国新闻出版政府职能转变工作一直在原国家新闻出版总署的领导下不断推进，包括取消了一批审批事项，将一批审批事项改为备案制，将一批原来由原国家新闻出版总署审批的事项下放到地方等。这些职能转变的措施，极大提高了行政效率，提高了新闻行政管理部门的公共服务能力和质量。2013年7月11日，国务院批准印发《国家新闻出版广电总局主要职责内设机构和人员编制规定》，这是我国新闻出版政府职能转变的又一次重大突破，该规定取消了期刊变更登记地审批、调控书号总量的职责等一大批涉及新闻出版的行政许可职能，并将音像复制单位、电子出版物复制单位设立审批职责等一批涉及新闻出版的职能下放到省级新闻出版行政主管部门，同时该规定也明确提出加强新闻出版行政部门的公共服务职能，提出“加强管理理念和方式的创新转变，充分发挥市场调节、社会监督和行业自律作用”。该规定还明确了国家新闻出版广电总局下设的涉及新闻出版的“新闻报刊司”“出版管理司”等机构及其职能。

因此，我国新闻出版政府职能转变已经取得重要成果，未来我国新闻出版政府职能的转变会更深入和彻底。

（二）我国新闻出版法律法规现状

我国一直未出台一部基本的新闻法，对于新闻传播业的管理主要依赖行政法规，立法层次偏低。同时，自2003年文化体制改革试点工作启动以后，我国新闻传播业的改革不断深化，已经取得很多突破性成果，但新闻传播业的改革远远走在法律环境完善的前面，2009年国务院出台的《文化产业振兴规划》及2011年通过的《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》再次重申文化体制改革的重要性，其中相当大的比重是针对新闻传播业，这是因为新闻传播业是文化产业的重要组成部分，文化只有在传播中才能发扬光大。但我国当前的法律制度对新闻传播业改革的制约也是较为明显的，很多20世纪90年代颁布的行政法规和部门规章已经不

适应当前的形势。因此，原国家新闻出版总署制定的《新闻出版业“十二五”时期发展规划》中明确指出，推动“十二五”时期新闻出版业发展的主要措施之一是：“健全保障新闻出版业发展的法制体系，推动新闻出版法规、规章的制定和修订，完善出版单位法人制度、主管主办制度、新媒体出版管理等法律制度。”因此，我国的新闻传播行政法规和部门规章在将来会逐步修订完善，如2011年国务院就对《出版管理条例》做了重大修订，使其能够基本适应我国当前的改革需要。从新闻传播业改革发展的趋势看，将来应该将部分行政法规“升级”为法律，才能满足体制改革和新闻传播业发展的需要。

我国新闻出版领域的主要行政法规和部门规章梳理如下：

1. 法律和行政法规

我国已经颁布实施的出版领域的法律和行政法规主要包括：《著作权法》《出版管理条例》《音像制品管理条例》《印刷业管理条例》《互联网信息服务管理办法》《广播电视管理条例》《广播电视设施保护条例》《卫星电视广播地面接收设施管理规定》《电影管理条例》《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定》《法规汇编编辑出版管理规定》《中华人民共和国地图编制出版管理规定》《著作权法实施条例》《信息网络传播权保护条例》《著作权集体管理条例》等。

2. 部门规章和规范性文件

除了上述法律和行政法规，大量的适用于新闻传播业的行政规章是由原国家新闻出版总署（或联合其他部委）颁布，少量涉及广播电视和网络传播的规章由原广电总局或工业和信息化部颁布，还有一些由文化部颁布。行政规章是以国务院颁布的行政法规为依据的，当出现冲突时应以国务院颁布的行政法规为准。国务院的行政法规和各部委的部门规章或规范性文件共同构成了我国新闻传播业的制度体系。按照新闻传播业的分类，新闻传播业的行政规章与规范性文件主要包括：

（1）报纸、期刊：《报纸出版管理规定》《期刊出版管理规定》《报纸期刊审读暂行办法》《关于报刊社社长、总编辑（主编）任职条件的暂行规定》《报纸、期刊年度核验办法》《报纸质量管理标准》《报纸质量管理标准实施细则》《关于报纸刊载证券期货信息管理规定》《关于设立高校校报类报纸刊号系列的规定》《文摘类报刊管理的规定》《关于法制报刊管理的规定》《关于广播电视类报纸出版管理的规定》《关于报纸出版“周末版”管理规定》等。

（2）图书、音像、电子出版物：《图书出版管理规定》《图书质量管理规定》《音像制品出版管理规定》《音像制品制作管理规定》《电子出版物出版管理规定》《书号实名申领管理办法》《音像制品内容审查办法》《音像制品复制

管理办法》《音像制品批发、零售、出租管理办法》等。

还有一些规定,是适用于所有出版业的,如:《图书、期刊、音像制品、电子出版物重大选题备案办法》《关于出版单位的主办单位和主管单位职责的暂行规定》《关于严格禁止买卖书号、刊号、版号等问题的若干规定》等。

(3) 印刷、复制:《印刷业经营者资格条件暂行规定》《设立外商投资印刷企业暂行规定》《关于〈设立外商投资印刷企业暂行规定〉的补充规定》《印刷品承印管理规定》《复制管理办法》《内部资料性出版物管理办法》《印刷品广告管理办法》《关于加强固定形式印刷品广告监督管理工作的通知》《新闻出版总署、商务部、海关总署2004年第2号公告(关于公布就复制管理行政审批项目调整后加强光盘复制管理有关问题)》《关于规范利用互联网从事印刷经营活动的通知》等。

(4) 广播电视:《广播电视管理条例》《广播电视节目制作经营管理规定》《境外电视节目引进、播出管理规定》《广播电台电视台审批管理办法》《广播电视站审批管理暂行规定》《关于加强对聘请港、澳、台从业人员参与广播电视节目制作管理的通知》《关于台湾电视从业人员来大陆摄制节目的管理办法》《外国人参加广播影视制作节目制作活动管理规定》《境外电视节目引进、播出管理规定》《关于加强广播电视节目电影片进口管理的通知》《广播电视安全播出管理规定》《广播电视广告播出管理办法》《〈广播电视广告播出管理办法〉的补充规定》等。

(5) 电影与电视剧:《电影管理条例》《电视剧管理规定》《电影审查规定》《电视剧审查管理规定》《外商投资电影院暂行规定》《中外合作摄制电影片管理规定》《电影企业经营资格准入暂行规定》《关于使用文物古迹拍摄电影、电视的暂行规定》《故事影片各类稿酬的暂行规定》《科学教育影片各类稿酬的暂行规定》《关于新闻纪录影片各类稿酬的暂行规定》《电影片进出口洗印、后期制作审批管理办法》《国产电影片字幕管理规定》《中外合作制作电视剧管理规定》《广播电视节目出品人持证上岗暂行规定》。

(6) 互联网:《互联网出版管理暂行规定》《互联网公告服务管理规定》《网络游戏管理暂行办法》《非经营性互联网信息服务备案管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》《互联网IP地址备案管理办法》《中国互联网络域名管理办法》《互联网视听节目服务管理规定》《互联网电子邮件服务管理办法》《互联网文化管理暂行规定》等。

(7) 新闻记者与播音主持:《新闻记者证管理办法》《报社记者站管理规定》《关于禁止有偿新闻的若干规定》《广播电视编辑记者、播音员主持人资格管理暂行规定》等。

(8) 市场监管及进口管理:《出版物市场管理规定》《外商投资图书、报纸、期刊分销企业管理办法》《关于〈外商投资图书、报纸、期刊分销企业管理办法〉的补充规定》《关于〈外商投资图书、报纸、期刊分销企业管理办法〉的补充规定(二)》《音像制品批发、零售、出租管理办法》《中外合作音像制品分销企业管理办法》《关于〈中外合作音像制品分销企业管理办法〉的补充规定》《关于认定淫秽及色情出版物的暂行规定》《关于部分应取缔出版物认定标准的暂行规定》《关于认定淫秽与色情声讯的暂行规定》《关于认定非法出版物单价数额的意见》《音像制品进口管理办法》《订户订购进口出版物管理办法》《关于音像制品进口及市场管理有关问题的公告》等。

(9) 依法行政:《出版管理行政处罚实施办法》《新闻出版行政执法证管理办法》《新闻出版总署立法程序规定》《广播电影电视立法程序规定》《国家广播电影电视总局行政许可实施检查监督暂行办法》《广播电影电视行政复议办法》《文化部行政复议工作程序规定》《文化部立法工作规定》《文化市场行政执法管理办法》《文物行政处罚程序暂行规定》《信息产业部行政复议实施办法》《电信网间互联争议处理办法》《通信行政处罚程序规定》等。

(10) 版权:《著作权行政处罚实施办法》《广播电台电视台播放录音制品支付报酬暂行办法》《使用文字作品支付报酬办法》《实施国际著作权条约的规定》等。

(11) 其他:《出版专业技术人员资格管理规定》《新闻出版保密规定》《新闻出版统计管理办法》《新闻出版行业标准化管理办法》等。

通过梳理上述法律、法规、规章及规范性文件,可发现我国新闻出版方面的法律文件虽然在近年来的制度建设中取得较大进步,已经基本形成了较为全面的法律法规体系,但仍存在以下问题:

①规范的效力层级偏低,法律基本空缺。法律性规范仅有《著作权法》,其国务院颁布的行政法规也为数不多,存在大量的部门规章和规范性文件。部门规章和规范性文件一般由新闻出版行政主管部门主导制定,存在自己给自己“赋权”的可能,与我国新闻出版行政体制改革的目标不符,不少部门规章和规范性文件中的有关规定不符合新闻行政部门精简放权、向服务型政府职能转变的形势。

②很多法律法规不适应当前新闻出版体制改革的新形势。上述行政法规中,很多行政法规和部门规章、规范性文件的制定年代较早,还有不少20世纪90年代、21世纪初制定的法规或规范性文件依然有效,部分法规名称中冠以“暂行”“试行”字样,但已实施超过10年甚至20年。近年来我国新闻出版行政体制和产业体制改革不断提速,而法律法规修订的速度远未跟上。虽然

国务院与原国家新闻出版总署意识到这一问题，2011年修订了《出版管理条例》等行政法规，但我国新闻出版行政法规和部门规章众多，必须系统清理和修订才能解决法律法规滞后于改革的问题。

③体系化差、部门规章之间存在冲突。主要表现为个别规章之间、规章与法律之间存在重复、冲突，其原因在于新闻出版行政管理部门在制定相关规章时往往为解决当时的问题，但随着形势发展又出现新的管理问题，又颁布新的规章，不同时期颁布的规章之间难免产生冲突。还有网络化和数字化的发展使得新闻出版的管理多部门化，不同部门颁布的规章之间可能存在冲突。

④法律法规未跟上职能转变的推进。原国家新闻出版总署和新成立的新闻出版广电总局已经取消或下放了一大批新闻出版行政审批职责，不断推进新闻出版行政职能转变工作，但是部分新闻出版行政审批职责的变化还未及时反映到法律法规的修订中，造成各级新闻出版行政部门现有职责和法律法规的规定不一致，降低了法律法规的权威性，也妨碍了“依法行政”，阻碍了行政职能的转变和我国新闻出版体制改革的深化。

3. 我国新闻出版行政职能转变与法律法规研究的现状

通过检索 CNKI 等数据库发现，我国新闻出版行政职能转变的研究多由新闻出版行政机关推动，因此相关研究不够系统和连续，相关文献大多数集中在2004年左右，因为当年我国实施了《行政许可法》，对行政机关行使职权进行了严格的法律限制，从而引起了我国新闻出版行政管理部门的关注。2004年是我国新闻出版体制改革开始的头几年，这些成果很多是从改革初期我国新闻出版中还存在政企不分、政事不分等现象的角度出发，提倡职能转变必须解决政企不分、政事不分等改革问题。然而，当前出版单位市场主体地位已基本确立，政企不分、政事不分已不是新闻出版行政体制改革中的主要问题，如何建设服务型政府成了主要问题。而从这一角度研究新闻出版行政机关职能转变的较少。在这一问题上，范军等原国家新闻出版总署领导当年提出的强化社会管理和公共服务的职能，理顺与企业、市场、社会的关系，推进管理方式和管理手段的创新等职能转变的措施对当前也有一定借鉴意义。^① 吴锋等学者对我国新闻出版与广电业行政管理体制改革的历史与现状进行了系统梳理，有一定借鉴意义。^② 也有学者从文化体制改革的角度探讨了政府职能转变，提出建立新

^① 范军，以贯彻实施行政许可法为契机：加快新闻出版行政部门的职能转变 [J]，中国出版，2004（4）：15-16。

^② 吴锋，屠忠俊，我国新闻出版与广电业行政管理体制改革的回顾与前瞻 [J]，现代传播，2013（5）：1-6。

型职能方式和明确职能定位^①。

由于我国新闻出版（版权）法律法规的完善与行政法密切相关，从事新闻传播或新闻传播法学研究的学者一般不具有行政法学背景，对其较难把握。检索相关数据库发现，有关的文献依然以原国家新闻出版总署政策法规司的官员发表的文献居多，这些文献多以解读中央文件精神为主，未提出具体的法律法规完善对策。我国行政法学者基本未关注我国新闻出版法律法规的完善问题。虽然近年来我国新闻传播学者出版了一些新闻传播法的图书，但这些图书多为本科或研究生教材，多以法律文本和知识介绍为主，更未涉及职能转变背景下我国新闻出版法律法规的完善问题。

此外，由于新闻出版也是文化产业的重要组成部分，一些研究文化产业的学者对此也进行了研究。胡惠林、张晓玲、孙栋、郭玉兰、徐升权等学者从文化产业法律法规完善角度对我国新闻出版法律法规的完善做了一定的思考，但由于研究的背景设定为文化产业，相关成果只提出了框架式的建议，难以具体指导我国新闻出版法律法规的完善。

综上所述，我国当前对新闻行政职能转变和法律法规完善的有关研究较为零散，且缺少相关理论成果供有关部门完善相关法律法规时借鉴参考。因此，本书的研究试图解决我国新闻出版行政职能转变和体制改革背景下法律法规的完善缺乏理论支撑的问题。

三、主要研究内容和研究方法

全书共分为11章：

第1章介绍研究背景和提出研究问题。

第2章分析我国新闻出版（版权）法律法规完善的制度环境，对出版单位做了制度需求调查，特别是从党和政府对政府职能转变和新闻出版体制改革已经确定好的框架来解读我国新闻出版法律法规的完善方向。

第3章梳理了我国新闻出版政府职能转变与相关法律修订的过程和现状，从立法技术上，指出了我国新闻出版法律法规中明显与我国政府职能转变不一致的条款。

第4章调查了美国、英国、法国、德国、日本、韩国的新闻出版法律制度和相关政府机构，并分析了上述国家的制度对我国新闻出版法律法规完善的借鉴意义。

第5章从政府与宏观市场的关系角度分析了我国新闻出版法律法规中涉及

^① 课题组：文化体制改革背景下的政府职能转变与整合[J]．中国行政管理，2010（10）：14-18．

政府经济调节职能方面存在的问题,并给出了具体的制度修订建议,主要涉及规划制定、消除行政和市场壁垒、引导经济运行等几个方面。

第6章从政府与微观市场的关系角度分析了我国新闻出版法律法规中涉及政府经济调节职能存在的问题并给出了具体的制度修订建议,主要涉及对出版单位资质的行政许可,对出版单位成为市场主体的限制,对从业人员的行政许可,程序性规定、行政执法与司法系统的衔接问题。

第7章从政府与社会的关系角度分析了政府社会管理和公共服务职能与新闻出版法律法规完善之间的关系,并给出了具体的制度修订建议。

第8章从政府与宏观市场的关系角度分析了我国版权法律法规中涉及政府经济调节职能存在的问题并给出了具体的制度修订建议,主要涉及政府对版权交易市场的干预问题。

第9章从政府与微观市场的关系角度分析了我国版权法律法规中涉及政府经济调节职能存在的问题并给出了具体的制度修订建议,主要涉及行政执法的启动标准、版权行政执法与司法的衔接、版权执法自由裁量标准、执法机构的建设等问题。

第10章从政府与社会的关系角度分析了政府社会管理和公共服务职能与版权法律法规完善之间的关系,并给出了具体的制度修订建议,主要涉及对著作权集体管理组织的监管、版权信息公共服务等问题。

第11章对全书的研究成果进行了简要梳理和归纳。

采用的主要研究方法有:

①文献调研。通过分析相关文献中的观点,使职能转变背景下新闻出版(版权)法律法规完善中的难点、重点问题凸显。

②法律文本分析。收集国内外相关立法文本,并进行归纳梳理,结合相关政府部门职能进行分析,指出新闻出版法律法规与职能转变之间存在的不协调之处。

③行业调查。通过发放问卷和实际走访,调查我国部分新闻出版单位对职能转变的认识。

④跨学科分析方法。将新闻学中的定性分析和法学中的价值分析方法相结合。

⑤网络调查。通过访问国内外政府部门的官方网站,获取其职能以及相关立法、相关文件并进行分析,克服不能实地调查的不足。

四、主要创新之处

本书系统梳理了当前法律法规滞后于职能转变的情况,并考察了地方新闻