



中国人民大学研究报告系列

新闻传播与媒介法治年度研究报告

2017

JOURNALISM AND
COMMUNICATION MEDIA RULE OF
LAW ANNUAL REPORT

陈 绚 杨 秀 李 伟 著



中国人民大学研究报告系列

新闻传播与媒介法治年度研究报告

2017

JOURNALISM AND
COMMUNICATION MEDIA RULE OF
LAW ANNUAL REPORT

陈 绚 杨 秀 李 伟 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新闻传播与媒介法治年度研究报告. 2017/陈绚, 杨秀, 李伟著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 7

(中国人民大学研究报告系列)

ISBN 978-7-300-25579-8

I. ①新… II. ①陈… ②杨… ③李… III. ①新闻学-传播学-法学-研究报告-中国-2017
IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 031327 号

中国人民大学研究报告系列

新闻传播与媒介法治年度研究报告 2017

陈 绚 杨 秀 李 伟 著

Xinwen Chuanbo yu Meijie Fazhi Niandu Yanjiu Baogao 2017

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 14.5 插页 1

字 数 252 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2018 年 7 月第 1 版

印 次 2018 年 7 月第 1 次印刷

定 价 46.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

“中国人民大学研究报告系列”编委会

主 任 陈雨露

副主任 冯惠玲

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 中	王孝群	毛基业	冯惠玲	刘大椿
杜 鹏	李路路	杨伟国	杨瑞龙	吴晓求
陈雨露	陈 岳	郝立新	贺耀敏	袁 卫
倪 宁	郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舸争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先，内容原创，关注时事，咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》、《中国社会发展研究报告》、《中国人文社会科学发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会科学发展领域的重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三种合称为“四大报告”。此外还有一些散在的不同学科的专题研究报告，也连续多年在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社资源相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大

规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收“协同创新”之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

前言

十九大报告将“坚持全面依法治国”明确作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。其中就要求：“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”。报告还指出，“加强互联网内容建设，建立网络综合治理体系，营造清朗的网络空间”。2017年，网络内容治理体系的法治化建设迈出了重要的步伐，无论是网络内容监管中政府的法治建设，还是针对社会主体的法治化治理，都有了很多新的进展。

这一年，文化领域的法治建设得以加强，网络内容法治化治理规范体系进一步完善。国家层面，中央审议通过《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》，两办印发《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》等指导性文件。这些文件的出台，推动了文化改革发展中的制度建设，有利于促进文化事业和产业的健康发展。而且，随着互联网内容的迅猛增长，政府制定或是引导推出了多个重要的规范性文件，这依旧是2017年传播法治建设最为显著的成果。国家网信办公布《互联网跟帖评论服务管理规定》《互联网用户公众账号信息服务管理规定》《互联网群组信息服务管理规定》等法律文件，同时，《网络视听节目内容审核通则》《微博社区娱乐信息管理规定》等多个自律性文件相继发布，还有《网络安全法》等法律法规的正式施行，这些都使得对于网络内容法治化治理的规范体系更加完善。此外，针对新闻信息内容服务的治理也是2017年传播内容法治建设和政府信息内容监管法治建设的重点。其中涉及的规范性文件或者相关的重要事件就包括：《互联网新闻信息标题规范管理规定（暂行）》的制定，《新闻单位驻地方机构管理办法（试行）》和新版《互联网新闻信息服务管理规定》的施行，以及北京市网信办责令腾讯、新浪、搜狐等网站关停违规自采栏目等。从中可以看出，在互联网时代，针对新闻信息内容的监管思路和管理制度日渐成熟，而且，愈发注重现有规范性文件的落实问题。最后，面对网络传播引发的新的侵权问题，不断加强社会主体之间传播行为的

规范化,也成为2017年传播领域法治建设的重要课题。社会公众传播活动不断地引发侵权等各类社会问题,而且,其中不少成为社会广泛关注的热点。比如:“水滴直播”平台涉嫌侵犯“被直播者”隐私权、《孤芳不自赏》“网络水军”讨薪事件、信息网络传播权屡遭侵权问题、新浪微博起诉脉脉非法抓取使用用户信息案件、自媒体侵犯商誉权、大数据时代广告传播中的品牌安全问题等等。这些问题的“爆发”,表明深化社会领域传播活动的制度建设以及加强对此类问题的研究,已变得十分紧迫。

2017年,通过持续推动网络内容治理的法治化建设,政府对于网络信息内容的治理能力和水平不断提升。一是,网络内容治理所覆盖的互联网空间的范围更广,网络空间治理的“法外之地”变得越来越少。《互联网跟帖评论服务管理规定》的制定,有利于减少网络评论和表达中的“戾气”,推动网络空间更加清朗。《微博社区娱乐信息管理规定》的发布,将发挥净化娱乐信息传播空间的作用,更好满足公众对于娱乐信息的需求。二是,网络内容的治理重点更加突出,分类分级管理推动网络内容的治理愈发深入。网络新闻信息是一类特殊的信息类型,而对其的管理在互联网时代遇到了前所未有的挑战,唯有勇于制度创新才能实现各方对于网络新闻信息健康、有序发展的期待和要求。不难看出,针对这一问题,2017年陆续出台了多个文件,加强了对于新闻信息的管理,使得互联网时代新闻信息内容的规范体系更加健全。《互联网用户公众账号信息服务管理规定》《互联网群组信息服务管理规定》等法律文件通过对于网络内容的分类分级和差异化管理,在治理力度上“轻重有别”,增强了网络内容管理中规范的可操作性,提升了制度实施的效果。这也成为我国网络内容治理的一条重要经验。三是,治理方式不断创新。“软法”之治,是公共治理的重要形式,是治理方式现代化的体现。一般说来,“软法”是指虽无法律效力或不能依靠国家强制力保证实施,但有实际效力的行为规则。从网络内容治理的实践来看,“软法”治理运用得已较为娴熟。比如说,在行业协会牵头或者政府引导之下制定的《网络视听节目内容审核通则》《微博社区娱乐信息管理规定》等文件,就都体现了治理手段逐步从“硬法”向“软法”的转变。可以预见,今后此类治理手段的运用将会愈来愈普遍。

十九大报告提出,“加强互联网内容建设,建立网络综合治理体系,营造清朗的网络空间”,这既为我们指明了网络内容法治化治理的目标和方向,又提供了一条网络内容法治化治理的现实路径——“建立网络综合治理体系”。通过不断推进互联网内容的法治化治理,由此“建立网络综合治理体系”,这就需要:一方面,重视加强网络内容治理中公法、私法和实体法、程序法的共同建设,特别是推动网

络内容治理实体法与程序法的同步发展，以此进一步提高网络内容治理的法治化水平；另一方面，要注意平衡“法治政府、法治社会一体建设”。这两方面“一体化”的制度建设是促进网络内容持续、健康发展的根本保障，二者缺一不可。今后，对于网络内容治理体系中法治社会的建设，需要继续完善相关的法律规范，加大规范的出台力度，以便应对市场和社会传播领域在网络内容快速发展过程中出现的一些新的或者棘手的问题。此外，还需要持续加强网络内容管理中“法治政府”的建设，特别是应更加重视权力运行的规范化问题，强化政府网络内容执法中对于公众“权利”的保障。

目录

一、传媒政策与制度完善

中央审议通过《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》加强文化领域行业组织建设	3
两办印发《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》	12
《新闻单位驻地方机构管理办法（试行）》施行	26
中国记协深化改革 努力建设“记者之家”	32

二、网络监管与法律体系建设

新版《互联网新闻信息服务管理规定》施行	45
《网络安全法》施行 撑起网络时代“安全伞”	56
《网络视听节目内容审核通则》评析	66
网络服务商个人信息保护制度的缺陷及其完善 ——以新浪微博诉脉脉案为例	77

三、社交媒体新闻信息传播法治

《互联网新闻信息标题规范管理规定（暂行）》评析	93
-------------------------------	----

国家网信办公布《互联网跟帖评论服务管理规定》	102
网络新闻信息监管制度的现状及其演变趋势	
——从北京市网信办责令腾讯、新浪、搜狐等网站关停违规自采栏目谈起 ...	114
《微博社区娱乐信息管理规定》解析	125
自媒体内容管理制度创新与网络治理的新境界	
——公众账号和互联网群组信息管理规范解读	136

四、网络商业信息传播环境建设

影视营销中的“网络水军”问题探析	
——以《孤芳不自赏》“网络水军”讨薪事件为例	147
大数据时代广告传播中的新问题及其治理	
——由 2017 年“两会”政协委员的品牌安全提案引发的思考	155

五、权利维护与社会正义

自媒体言论表达与商誉权冲突的理念及制度问题探析	
——以瓜子二手车起诉自媒体等诉讼案件为例	167
维护网络版权，以“人民的名义”	182
“水滴直播”平台涉嫌侵犯“被直播者”隐私权	191
“可视正义”背景下司法公开的新问题及其应对	
——以于欢案为中心	199
“新闻反转”现象之马克思主义新闻观分析	212

中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加快推进文化领域行业
组织建设的指导意见》、《加强其他
行业组织建设的指导意见》

一、传媒政策与制度完善

中央审议通过《关于加强文化领域行业 组织建设的指导意见》加强文化 领域行业组织建设

2016年7月22日，中央全面深化改革领导小组第二十六次会议审议通过了《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》。会议强调，加强文化领域行业组织建设，要坚持中国特色社会主义文化发展道路，始终把社会效益放在首位，坚持积极引导发展和严格依法管理并重，通过明确职能定位、做好培育发展、完善内部治理、强化规范管理等，健全党委统一领导、政府有效监管、分级负责、协调配合的行业组织管理体制机制，引导行业组织在服务文化企事业单位、服务广大文化工作者、服务行业发展、丰富群众文化生活等方面，更好发挥自身功能和独特优势，激发全社会文化创造活力。

2017年5月11日，新华社播发消息称：近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》（以下简称《指导意见》），并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

一、重要性和紧迫性

2013年底成立的中央全面深化改革领导小组由中国最高领导人习近平出任组长，三位政治局常委李克强、刘云山、张高丽任副组长，负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。有关加强文化领域行业组织建设的《指导意见》由中央全面深化改革领导小组审议通过，并由中办、国办联合印发，足见这项工作的重要性。

《指导意见》肯定了改革开放以来，特别是近年来，文化艺术、新闻出版、广播影视、网络文化等领域涌现出的一大批行业组织，在提供决策咨询、服务行

业发展、规范市场秩序、扩大对外交往等方面发挥了积极作用。同时也指出文化领域行业组织存在的几个突出的问题：总体发展不够、活力不足，还不能适应文化事业、文化产业迅速发展的要求；一些行业组织党的建设缺失，党的领导弱化，有的职能定位不清晰、内部治理不规范，没有很好地发挥应有作用；一些“山寨社团”“离岸社团”四处敛财、屡禁不绝，侵害了社会公众权益，亟待加以解决。

《指导意见》提出，落实全面深化改革的总目标，推进国家治理体系和治理能力现代化，需要加强和改进党对文化领域行业组织的领导，创新行业组织管理体制和运行机制，提高文化管理效能。协同推进文化建设与社会建设，激发全社会文化创造活力，需要在行业组织建设大框架下，把握文化建设特点和规律，引导文化领域行业组织更好地发挥自身功能和独特优势。把文化领域各方面企事业单位和广大文化工作者联系起来，汇聚起繁荣发展社会主义先进文化的合力，需要补齐行业组织发展的短板，推动行业组织全面加强自身能力建设。

二、总体要求

《指导意见》对加强文化领域行业组织建设的总体要求是：全面贯彻党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和落实新发展理念，坚持中国特色社会主义文化发展道路，坚持文化自信，坚持把社会效益放在首位，一手抓积极引导发展、一手抓严格依法管理，着力健全党委统一领导、政府有效监管、分级负责、协调配合的行业组织管理体制机制，构建结构合理、富有活力、服务高效、治理完备的行业组织体系，引导行业组织更好地服务文化企事业单位、服务广大文化工作者、服务行业发展、丰富群众文化生活，促进社会主义文化繁荣发展。

切实加强党对文化领域行业组织的政治领导、思想领导、组织领导，以社会主义核心价值观为引领，确保正确发展方向。落实社会组织、行业组织改革有关部署，体现文化例外要求，区别对待、分类施策，加强制度设计，推进改革创新，激发行业组织内在活力和发展动力。依法依规，健全准入退出机制，放管服并重，完善扶持措施，强化事中事后监管，尊重行业组织主体地位，优化行业组织发展环境。加强行业组织自身能力建设，提升自治水平和自我发展能力，在服务会员发

展、规范行业秩序、开展行业自律、制定团体标准、维护会员权益、调解贸易纠纷等方面发挥积极作用。

三、明确职能定位 强化社会责任

《指导意见》对文化领域行业组织的职能定位分为四个方面：当好桥梁纽带，畅通党委、政府与市场、社会之间的联系；强化社会责任，体现价值引领和文化担当；服务会员单位和广大文化工作者，促进文化事业全面繁荣、文化产业快速发展、优秀传统文化传承弘扬；推进行业自律与诚信建设，规范行业发展秩序。

《指导意见》要求文化领域行业组织要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，认真学习贯彻党中央精神，落实党中央、国务院关于文化改革发展的决策部署，及时向全行业传递党和政府声音。适应深化行政体制改革要求，做好政府有关职能转变的承接工作。做好参谋助手，向党委和政府反映行业组织的重大事项、行业发展情况和行业诉求，为科学决策提供咨询服务。

《指导意见》要求文化领域行业组织把社会主义核心价值观要求贯穿到行业组织运行管理的各方面和全过程，引导会员单位和从业人员自觉践行社会主义核心价值观。坚持以人民为中心的发展思想和工作导向，推进文化创新，推出更多精品力作，唱响主旋律、传播正能量。组织开展公益性文化活动和文化志愿服务，丰富群众文化生活，坚定文化自信，增强文化自觉。

在规范会员单位和从业人员行为方面，《指导意见》要求行业组织把牢方向导向，把诚信自律建设内容纳入行业组织章程，制定诚信守则，建立失信惩戒机制。建立健全行业道德规范和职业道德准则，强化道德调节，激励向上向善。抵制侵权盗版、假冒欺诈、价格虚高，维护公平竞争秩序。网络文化领域的行业组织，应积极参与网络空间治理，推动净化网络环境。

《指导意见》特别指出，新闻出版传媒领域的行业组织，可探索建立道德委员会。实际上，2013年第一批新闻道德委员会就已经在河北、上海、浙江、山东、湖北试点成立。经过两年多的试点工作，中国记协新闻道德委员会于2015年12月29日成立。中共中央宣传部副部长吴恒权指出，“新闻道德委员会是经中央书记处同意开展的重要工作，是新形势下坚持党管媒体的创新形式，是加强新闻队伍建设的重要举措，是解决新闻界突出问题的有效途径”。新闻道德委员会成立以来，把各级各类新闻媒体和从业人员纳入监督范围，通过新闻评议、媒体道歉、通报曝光等

方式,在加强职业道德建设、治理新闻界突出问题方面发挥了很大作用,有效遏制了新闻敲诈、虚假新闻等不正之风。

四、扶持打造“排头兵” 向新媒体领域拓展

《指导意见》提出,要加大培育力度,优化布局结构。全面加强文化艺术、新闻出版、广播影视、网络文化等领域行业组织建设,进一步深化改革、加快发展,扶持和打造一批具有代表性、排头兵地位的文化领域行业组织。新闻出版、广播影视等领域行业组织,要适应传统媒体和新兴媒体融合发展新形势,向新媒体领域拓展。

以习近平为核心的新一届中央领导集体高度重视新媒体发展,其中,人是关键因素。2015年5月,习近平在中央统战工作会议上强调,要加强和改善对新媒体中的代表性人士的工作,建立经常性联系渠道,加强线上互动、线下沟通,让他们在净化网络空间、弘扬主旋律等方面展现正能量^①。“要加强和改善对新媒体中的代表性人士的工作”的表述引起海内外热议,中共中央统战部通过官方微信账号“统战新语”就“何谓新媒体中的代表性人士”做出解读。文章指出,“新媒体中的代表性人士是伴随新媒体的发展而产生并成长起来的新群体,具知识层次高、流动性强、思维活跃、影响面广等特点,其中党外人士占多数,在维护网络安全、影响社会舆论等方面发挥着重要作用,是推动经济社会发展的一支重要力量”^②。因而,在新形势下,广泛团结凝聚包括新媒体中的代表性人士在内的新社会群体,是统一战线面临的一项新任务。

2017年4月中办印发的《中国记协深化改革方案》就专门提出了要建立联系新兴媒体工作机构和运行机制,扩大服务有效覆盖面。探索团结服务新兴媒体的组织形式,将新兴媒体从业人员纳入中国记协联系服务范围。建立中国记协新兴媒体平台协调机制,整合中国记协新兴媒体工作平台,建立日常沟通协调机制,加大信息、资源共享力度。在8月举行的第十七届中国网络媒体论坛上,中国记协书记处书记王冬梅透露,中国记协正在推动北京和浙江新媒体专业委员会试点工作,条件成熟时,将推动中国记协和全国各省市记协成立新媒体专业委员会^③。

① 习近平:巩固发展最广泛的爱国统一战线 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/20/c_1115351358.htm.

② 官方渠道谈“新媒体中的代表性人士指哪些人?” [EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2015/06-03/7320624.shtml>.

③ 快讯:中国记协正在筹建新媒体专业委员会 [EB/OL]. <http://news.jxntv.cn/2017/0825/8660068.shtml>.