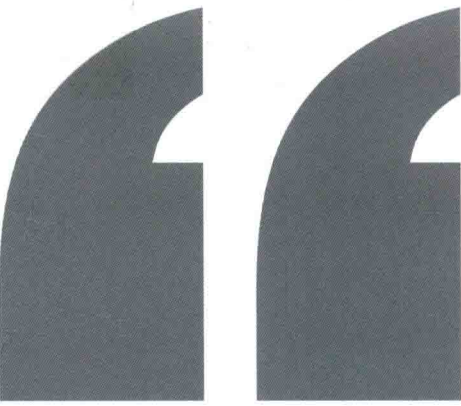




Introduction to Radio and Television Legal Systems

新闻传播专业“十三五”规划教材

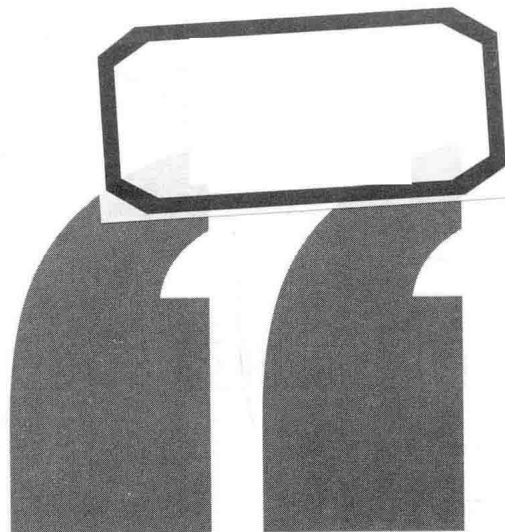
广播电视法律制度概论

(第3版)

涂昌波 著

中国传媒大学出版社





Introduction to Radio and Television Legal Systems

新闻传播专业“十三五”规划教材

广播电视法律制度概论

(第3版)

涂昌波 著

中国传媒大学 出版社

•北京•



图书在版编目(CIP)数据

广播电视法律制度概论 / 涂昌波著. —3 版. —北京:中国传媒大学出版社,2018. 6
新闻传播专业“十三五”规划教材
ISBN 978-7-5657-2349-0

I. ①广… II. ①涂… III. ①广播电视—法规—世界—高等学校—教材
IV. ①D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018) 第 139728 号

广播电视法律制度概论(第 3 版)

GUANGBO DIANSHI FALV ZHIDU GAILUN(DI-SAN BAN)

著 者 涂昌波
策划编辑 赵 欣
责任编辑 赵 欣
特约编辑 高卓毓
责任印制 曹 辉
封面设计 魏 东

出版发行 中国传媒大学出版社

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编:100024
电 话 86-10-65450528 65450532 传真:65779405
网 址 <http://www.cucp.com.cn>
经 销 全国新华书店

印 刷 北京玺诚印务有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 17.25
字 数 367 千字
版 次 2018 年 6 月第 3 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5657-2349-0/D·2349 定 价 49.00 元

版权所有 翻印必究 印装错误 负责调换



涂昌波

1971年生，毕业于中国政法大学，考取律师资格。曾在国家广播电视总局工作，现供职于中央广播电视总台。出版专著《广播电视法律制度概论》（获中国广播电视协会第六届全国广播电视学术著作一等奖）、《广播影视法律案例编析》，发表学术论文多篇。

新闻传播专业“十三五”规划教材

- | | |
|---|---------------|
| 新闻学概论(第2版) | 刘建明等著 |
| 新闻学原理(第2版) | 彭菊华 著 |
| 新闻采访(第2版) | 熊 高 熊 倩 著 |
| 新闻写作(第2版) | 郭光华 著 |
| 新闻采访与写作(第2版) | 许 颖 著 |
| 新闻编辑(第2版) | 谭云明 著 |
| 新闻作品评析教程(第2版) | 王灿发等著 |
| 外国新闻史教程(第2版) | 李 磊 著 |
| 新闻心理学概论(第5版) | 刘京林 著 |
| 新闻发布概论 | 刘建明 著 |
| 新媒体概论 | 黄传武等著 |
| 舆论学概论 | 刘建明 纪忠慧 王莉丽 著 |
| 舆论学原理、方法与应用(第2版) | 韩运荣 喻国明 著 |
| 传播理论:起源、方法与应用(第5版) | |
| [美] Werner J. Severin/ James W. Tankard, Jr 著 | |
| 传媒伦理学教程 | 张 傅主编 |
| 媒介学引论 | [法] 雷吉斯·德布雷 著 |
| 媒体创意与策划(第3版) | 陈 勤 著 |
| 当代广播电视概论(第2版) | |
| | 孟 建 黄 灿 著 |
| 广播电视法律制度概论(第3版) | 涂昌波 著 |
| 传播学调查研究方法 | 胡 颖 著 |

第3版修订说明

自本书2011年第2版出版以来,广播电视发展变化很快,特别是互联网、云计算、大数据、人工智能等新技术的广泛应用,使广播电视与互联网等新兴媒体融合加速,媒体生态不断调整、节目类型不断创新、产业升级不断推进,广播电视及网络视听新媒体法制建设取得了新进展。由此,笔者对本书作了以下修订:

一是对过时的数据、案例、法规文件进行删减和精简,将新近的数据、案例和法规政策文件,特别是十八大以来党和国家有关新闻宣传的政策法规充实到有关章节中,提高时效性和针对性。二是增加网络视听新媒体制度作为第八章,主要介绍网络视听新媒体的发展态势、基本含义、许可制度、法律规范以及网络传播权保护等。三是介绍广播电视及网络视听新媒体的融合监管制度,重点介绍国务院批准的国家新闻出版广电总局的“三定方案”。四是增加电视节目模式名称法律保护、纪录片管理等内容,介绍《中国好声音》电视节目模式名称纠纷案例。五是增加广播电视从业人员廉洁规定,作为广播电视从业人员制度中的一节,辅以案例进行剖析。

今年是国务院《广播电视管理条例》发布实施二十一周年。二十一年,弹指一挥间。在修订本书时,笔者时常想起当年起草修改《广播电视管理条例》的不易情景,时常想起当年企盼参与拟订《中华人民共和国广播电视法》的光荣梦想。媒体的发展离不开法制保障,依法治国基本方略的实现离不开媒体的法治化进步。媒体法制建设永远在路上。希望有更多的有识之士投身到广播电视及网络视听新媒体发展中来,也希望本书能为这些有识之士提供一些帮助和启发!再次感谢读者朋友们,再次感谢中国传媒大学出版社!

2018年4月18日

第2版修订说明

本书第1版于2007年出版后,得到了业界的肯定,被中国广播电视协会评为第六届全国广播电视学术著作一等奖;也受到了学界的关注,英国牛津大学的学者来电话和电子邮件,谈了对本书的评价和需要进一步探讨的问题。我要感谢所有读过本书的读者朋友们和我的同事们,你们的肯定和意见都是我不断学习的动力。

本书出版四年来,广播电视发展变化很快,广播电视法制建设进程很快。多年来一直处于争议中的《广播电台电视台播放录音制品支付报酬暂行办法》,终于在2009年11月10日由国务院发布了。近年,广电总局修改废止了一部分规章,发布了一批新规章。笔者对本书的有关内容进行了调整和修订:一是将有关三网融合的内容合并成一节,介绍国务院《推进三网融合的总体规划》、国务院办公厅《三网融合试点方案》的内容,介绍我国互联网视听节目、IP电视等新媒体的政策。二是按照2008年国务院批准的国家广电总局“三定方案”,介绍我国政府对广播电视的监管职能。三是为适应北京奥运会的要求,我国政府修订了有关外国常驻中国新闻机构和新闻记者采访的管理规定,笔者对这部分内容进行了修改。另外,介绍了《保护文化内容和艺术表现形式多样性公约》的有关情况。四是增加了体育节目著作权保护内容,介绍了国家广电总局对北京奥运会电视转播报道的规定,介绍了《广播电台电视台播放录音制品支付报酬暂行办法》的有关规定。五是增加了广播电视融资的内容,介绍了中宣部、人民银行等部门《关于金融支持文化产业振兴和发展繁荣的指导意见》的规定。此外,还介绍了广播电视发展的最新动态和广播电视法制建设的最新情况。

随着数字、网络等高新技术的突飞猛进,随着社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会建设的不断推进,我国广播电视的改革、发展任务和法制建设任务越来越重,希望本书的修订对投身于广播电视繁荣发展的有识之士能有一些启发和帮助!再一次感谢读者朋友们,再一次感谢中国传媒大学出版社!

2011年2月6日

序 一

我国广播影视法制建设任重道远

新时期新阶段,党中央提出了贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、建设创新型国家等重大战略思想,提出了民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的和谐社会的总体要求,这为我国广播影视发展改革提供了强大的思想武器。我国广播影视已进入了更多地依靠科技创新推动快速发展的新阶段,已进入了更多地依靠统筹兼顾推动协调持续发展的新阶段,已进入了更多地依靠法律治理推动健康有序发展的新阶段。

在党中央、国务院和中宣部的正确领导下,我国广播影视法制建设取得了可喜的成绩,立法进程日益加快,依法行政明显加强,法制宣传成效显著,法律意识逐步增强,版权保护取得进展。但是从总体上看,我国广播影视法制建设还不能完全适应构建社会主义和谐社会的要求,还不能完全适应建设社会主义民主法治和和谐文化的要求,还不能完全适应广播影视快速发展和依法管理的要求。“十一五”期间,我国广播影视法制建设任务艰巨,主要有以下几项:

一是坚持科学立法、民主立法,加快广播影视传输保障法、电影促进法、电台电视台法定许可播放录音制品支付报酬办法、互联网传播视听节目管理办法等法律法规的起草修改工作,建立健全广播影视法规体系,将广播影视发展改革管理纳入法制化轨道。二是强化依法行政,建设法治政府,推动各级广播影视行政部门有法必依、严格执法,有效治理乱设台、乱建网、乱播节目、乱播广告、擅自安装卫星接收设施、擅自开办网上视听节目、侵权盗版等违法行为,切实提高依法管理水平。三是全面实施“五五”普法教育计划,创新形式,注重效果,不断提高广

播影视从业人员的法律素质,不断提高广播影视法制节目的质量水平,为全社会学法守法用法营造良好的舆论氛围,使社会主义法治理念深入人心。四是增强版权意识,联合有关行政部门和社会组织,加强国际合作,加大版权和知识产权的保护力度,严打盗版盗播的违法行为,保护广播影视机构和受众、用户的合法权益,维护我国良好的国际形象。

加强广播影视法制建设,迫切需要广播影视法制研究的最新成果。涂昌波同志在多年从事法律知识学习和工作实践的基础上,利用工作余暇,潜心研究,勤奋思考,收集大量国内外广播电视法规资料,紧密结合我国广播电视的发展实践,进行了比较研究和提炼概括,撰写了《广播电视法律制度概论》一书,系统地概述了广播电视立法的依据、体系、框架和制度设计,具有很高的参考价值和较大的实践意义。希望有更多的广播影视同仁能认真地阅读这本书,从中得到启迪,也希望更多的有识之士投入广播影视法制研究中来,建言献策,共同推动我国广播影视法制建设上一个大台阶!

国家广播电影电视总局党组副书记、副局长 赵实

2007年4月3日

序二

我有幸作为涂昌波君这部专著《广播电视法律制度概论》的第一读者,披阅之后,觉得获益匪浅。

人类社会最初的大众传播媒介是印刷媒介,即书、报、刊,前些年人们所说的一些国家的新闻法或新闻出版法,其实都是规范印刷媒介的法。印刷传播的技术条件比较简单,影响也相对有限,所以新闻出版法的重点就在保障新闻出版权利,同时对内容底线和事后救济手段作出规定。有些国家就干脆不制定这样的专门法,直接以宪法和普通法律予以规范。及至电子传播问世以后,问题就日益复杂起来。时至今日,广播电视已发展成为包含地面无线广播电视、有线广播电视、卫星广播电视、互联网广播电视等传播方式的复杂而庞大的门类,无论是其所需的资源条件、采用的技术手段以及相应的组织形式,还是其无远勿届、瞬息可达的影响力,都是印刷媒介所不可比拟的。所以若干国家可以没有新闻法、出版法,却不能没有广播法或广播电视法,这些法律的内容不仅要维护公民通过广播载体的表达、传播、知情等基本权利,还要较多地考虑到保障广播电视活动中国家和社会的公共利益。而面对这样强大而无孔不入的媒体,更要注意对公民权利实行普遍的平等的保护,这就必须对广播电视的组织形式、创设条件和程序、营运流程、节目安排的原则直至设施保护、从业人员资格等予以明确界定,这比印刷媒介的规范可要复杂多了。而世界各国,由于社会制度、法律体系、文化传统等的差别,各自的广播电视法也存在着或多或少、有的甚至是很大的不同,也就不奇怪了。

所以,要对广播电视法律制度进行系统而细致的梳理阐述,很不容易。综观涂君此书,可以看到这样一些特点:

第一,从世界看中国。此书以“广播电视法律制度”为题,并非限于介绍中国,而是具有世界性的视野,在世界广播电视背景下说明中国的

相关问题。据我阅读时的不完全统计,全书所涉及的国家达50多个。作者将世界上广播电视的类型分为宣传服务、公共服务和商业服务三大类,阐述了不同的相关制度。在广播电视法律渊源方面,作者从成文法、判例法和国际法三方面予以介绍。其中成文法方面,作者以韩国、美国和俄国为例,介绍了这三国分别直接以广播法、纳入通讯法或大众传媒法之中对广播电视进行规范的不同做法。在广播电视监管制度方面,作者又分为以法国、韩国等为代表的统一监管体制和以英国、美国为代表的将商业、公共和宣传相区别的分类监管体制来进行介绍。然后分别阐述中国的相关问题。在论及广播电视许可制度、所有权制度、节目标准制度、网络制度、用户制度、从业人员制度等,也都是从世界说到中国。鉴于广播电视传播具有超越国界的特点,作者特别注意国与国之间传播的各种法律和制度问题。可以说,本书在一定程度上带有比较广播电视法的意味。作者正确地指出,尽管各国广播电视有不同的政治属性,但是其法律制度也有共同性。它山之石,可以攻玉。中国实行不同于西方的社会制度,既要立足本国,也可以从西方广播电视制度得到有益的借鉴。如作者在阐述了世界上宣传服务、公共服务和商业服务三类广播电视以后,提出中国广播电视属于集宣传、公共、商业三位于一体的特殊类型的看法,给人以启示。

第二,从历史到现状。全书以阐述当前广播电视制度现状为主,但对相关制度追根溯源,说明来龙去脉。书中简要回顾了从1920年KDKA开始的世界80多年广播史以及也有80年之久的中国广播史。对于主要在第二次世界大战后兴起的各类电视的历史,也有简要叙述。在涉及一些国家广播电视法制问题时,如美国以联邦通讯委员会(FCC)为主要管理机构的监管制度,英国以英国广播公司(BBC)为代表的公共广播体制,法国从对广播电视实行国有垄断到向社会开放,对于其兴起和沿革也有清楚的说明。而对中华人民共和国成立以来,特别是改革开放以来,中国广播电视法律制度的形成、变迁和发展,作者条分缕析,如数家珍,作了完整的概括。作者叙述当前广播电视制度,力求进入前沿,诸如对于卫星电视、数字电视、互联网广播电视的法规和制度,对于一度讨论十分红火但目前还只属于探讨发展前景的“三网合一”,对于世界贸易组织(WTO)视听政策的争议,都有一定的篇幅。另外,作者对我国广播电视法制的空缺和不足,也有一定批评,如指出我国在这个领域的行政许可项目过多,有发生交叉重叠的现象,需要改进。这种从历史到现状的行文方式,不仅有助于人们把握广播电视制度的当前全貌,而且对其未来的发展走向,也可以引起一定的思考。

第三,从规范说理论。作为研究和阐述法律制度的专著,当然不能不说法律、法规和条文,本书在阐述我国广播电视法规、规章方面,可以说到了无所遗漏的程

度,显示了作者占有大量资料的底蕴。本书不是仅仅照搬照引和解释那些现行规章制度,作者不仅要说明现行规章制度是什么,而且力求说明为什么是这样,这就使本书带上了相当的理论色彩。在我看来,本书的理论表述在以下三个方面给人以较深印象:一是对于广播电视属性的论述,作者指出广播电视同时具有经济、政治、文化的三重属性,各国各种社会制度,概莫能外,他还注意到在不同时代背景下会强调其中的不同属性,这些阐述有助于我们加深对不同类型广播电视和中国广播电视特殊类型的认识。二是对广播电视活动法律关系的论述,对广播电视运营机构、从业人员、监管机构和受众在广播电视活动中的权利和义务分别作了阐述,这些权利和义务关系是广播电视法的基础。三是对广播电视立法理据的介绍和阐述,包括频率资源稀缺理论、公共利益理论和社会责任理论等,这些理论虽然都源于西方,但是应该说是不同程度上、从不同侧面反映了广播电视活动中某些客观规律,可以为我国广播电视法制建设提供借鉴。

综上所述,我深信这本书对于我们了解广播电视法律制度是很有帮助的,可以作为高等学校广播电视专业的教材或教学参考书,也可以作为广播电视业界乃至社会上爱好广播电视的人士了解和研究广播电视法制的入门书。书中有些内容,对于我国广播电视法制建设,具有参考价值。

作者是一位勤奋有为的富有研究精神的年轻人,虽然公务繁忙,但是好学不倦,奋笔不辍,发表研究广播电视方面的论作多篇,业内颇有影响,这应该是他的第一部专著,值得庆贺。由于在行政部门工作,视野开阔,比起纯粹的学术机构来说,他有其独特的优势,我深信他会有更多的优秀成果问世。

魏永征

2007年5月13日于港岛宝马山

前言

本书从基本概念出发,通过中外比较,向读者简要介绍广播电视法律制度的基本知识、基本情况和基本规律。

广播电视法是伴随着广播电视的诞生而出现的调整广播电视社会关系的法律规范。1912年美国诞生了世界上第一部广播法(*Radio Act of 1912*),主要规范无线电频率分配,防止产生相互干扰。1924年北洋政府交通部颁布了我国广播史上的第一部法规——《关于装用广播无线电接收机的暂行规则》。随着科技进步,广播已从中短波调幅广播发展到调频广播、立体声广播、数字广播、网上广播等多种形式并存,电视已从黑白电视、彩色电视进入数字电视、高清电视、网络电视、智能电视等多种业态并发的新阶段。4K超高清电视、IP交互式网络电视、OTT互联网电视、网络音视频、社交电视等新业务不断涌现,跨网络、跨平台、跨媒介的产业格局正在形成,网媒体、融媒体、智媒体不断发展。在全球网络化、信息化时代,广播电视的社会关系越来越复杂,既有广播电视运营者之间的关系、广播电视运营者与公众之间的关系,还有广播电视运营者与国家之间的关系、广播电视运营者与新兴媒体业者之间的关系、广播电视频率所有者(公众)与其所有权行使者(国家)之间的关系。此外,还有因为广播电视而引起的公民之间的关系、广播电视运营者与其工作人员之间的关系,等等。这些社会关系,既需要法律进行调整,也需要道德、纪律进行调整。其中一些社会关系,由法律进行调整,便形成了广播电视法。许多国家制定了专门的广播电视法(通讯法或大众传媒法),广播电视法的调整对象和调整内容包括:

一是广播电视运营者之间的权利和义务关系。广播电视法限制广播电视运营者之间所有权过度集中、禁止垄断和不公平竞争、合理分配广播电视频率资源。二是广播电视运营者与国家之间的权利和义务关系。广播电视运营者可以依法监督国家机构及其工作人员,国家机构

可以依法监管广播电视运营秩序。广播电视法规定了广播电视的许可、监管、处罚、救济等制度。三是广播电视运营者与公民之间的权利和义务关系。广播电视运营者应当维护公民的合法权益,方便公众接收,净化荧屏声频,允许公众最大限度地通过广播电视媒介发表意见和主张,同时公民作为用户,应当依法缴纳一定的视听费用。广播电视法规定了广播电视的普遍服务、协商服务、更正报道等制度。四是广播电视运营者与其工作人员之间的权利和义务关系。广播电视运营者应当为其工作人员提供必要的工作环境和条件,其工作人员应当按照约定要求保质保量完成工作任务。这主要由劳工法、劳动合同法予以调整,广播电视法对广播电视运营的高级管理人员在公民身份、道德品质、政治面貌等方面有特别规定,对其雇用工作人员也有特别规定,禁止就业歧视。五是因为广播电视而引起的公民之间的权利和义务关系。广播电视法要求广播电视媒介客观、准确、平衡报道各方面的意见,被报道的公民有反驳抗辩的权利。六是广播电视运营者与新兴媒体业者之间的权利和义务关系。随着科技的快速发展和新兴媒体的不断涌现,广播电视运营者既可以自办新兴媒体,也可以与新兴媒体业者合作,主要由版权法、合同法、网络法予以调整。广播电视法具有技术性、专业性、复合性、复杂性等特点,它属于行政法的范畴,但又包括其他法律部门的内容。英国、美国、法国、日本、韩国等许多国家的广播电视法(通讯法)既有行政法的内容(比如行政许可、节目监管等),也有民法的内容(比如用户服务、版权保护等),还有刑法的内容(比如刑罚等)和程序法的内容(比如行政救济等)。

从多个国家的实践看,广播电视越发达,法律制度越完备;法律制度越完备,广播电视越发达。制定和完善广播电视法律制度的目的有:一是确定所有权、运营机制等生产关系内容,解放和发展广播电视生产力;二是确定监管体制,维护公平竞争的市场秩序;三是确定各方权利和义务,激励各方积极性,保护各方合法权益;四是确定广播电视与国家安全、经济社会发展的关系,促进媒体坚守责任品质,维护国家安全、经济效能、社会和谐、文化多样性。如果说广播电视节目内容属于精神文明范畴、广播电视技术设备属于物质文明范畴的话,那么广播电视法律制度则属于制度文明的范畴。尽管各国广播电视法律制度反映不同的政治属性,但也有共通性。它山之石,可以攻玉。毕竟法律制度的建设关系长远、关系根本,需要从本国的基本国情和广播电视的基本实际出发,积极借鉴各国的有益经验和成功做法以及一切人类优秀的文明成果,包容并蓄,突出特色,建立适应我国社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会发展的科学规范、切实可行的广播电视法律体系。

本书坚持少议论、多叙述,通过引用法律条文、案例判例,让读者从中得出自己的结论。尽管法律条文有些枯燥,但法律调整的社会关系丰富多彩。本书属于抛砖引玉之作,文字力求简洁,但有的地方难免晦涩。本书文责自负,不代表任何机构的意见。由于作者的学识有限、占有资料有限、研究能力有限,有些观点难免偏颇或者不正确,敬请读者谅解,并恳请读者提出批评和建议。

目 录

序 一 / 1

序 二 / 1

前 言 / 1

第一章 广播电视概述 / 1

第一节 广播电视的概念 / 2

第二节 广播电视的传播形式 / 4

第三节 广播电视的属性 / 10

第四节 广播电视的分类 / 20

第二章 广播电视立法制度 / 29

第一节 广播电视法律关系 / 29

第二节 广播电视法律渊源 / 33

第三节 广播电视立法理据 / 53

第四节 广播电视立法体例 / 56

第三章 广播电视监管制度 / 73

第一节 广播电视监管机构 / 73

第二节 广播电视监管手段 / 80

第三节 广播电视监管特点 / 87

第四章 广播电视许可制度 / 96

第一节 广播电视许可事项 / 96

第二节 广播电视许可条件 / 100

第三节 广播电视许可程序 / 104

第五章 广播电视所有权制度 / 108

第一节 境外广播电视的国家所有权制度 / 108

第二节 境外广播电视的民间所有权制度 / 111

第三节 我国广播电视所有权制度 / 115

第六章 广播电视节目制度 / 124

第一节 广播电视节目播放标准规范 / 124

第二节 广播电视节目分时分级制度及未成年人保护 / 135

第三节 政治活动节目规范 / 140

第四节 电视剧、动画片、纪录片管理 / 143

第五节 广播电视节目与知识产权保护制度 / 147

第六节 广播电视广告播放规范 / 158

第七章 广播电视传播网络制度 / 162

第一节 广播电视传播网络安全规范 / 162

第二节 地面无线广播电视网 / 165

第三节 有线广播电视网 / 170

第四节 卫星广播电视网 / 174

第五节 三网融合 / 179

第六节 广播电视用户制度 / 185

第八章 网络视听新媒体制度 / 189

第一节 网络视听新媒体的含义 / 189

第二节 网络视听新媒体许可 / 193

第三节 网络视听新媒体规范 / 198

第九章 广播电视从业人员制度 / 210

第一节 广播电视从业人员资格 / 210

第二节 广播电视记者的权利与义务 / 213

第三节 广播电视从业人员职业道德 / 217

第四节 广播电视从业人员违反宣传纪律处分处理 / 219

第五节 广播电视从业人员廉洁规定 / 223