



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

2016

JOURNALISM AND
COMMUNICATION MEDIA RULE OF
LAW ANNUAL REPORT

陈 绚 杨 秀 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

2016

JOURNALISM AND
COMMUNICATION MEDIA RULE OF
LAW ANNUAL REPORT

陈 绚 杨 秀 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. 2016/陈绚, 杨秀著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 11
(中国人民大学研究报告系列)
ISBN 978-7-300-23557-8

I. ①新… II. ①陈… ②杨… III. ①新闻学-传播学-法学-研究报告-中国-2016 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 263960 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 2016

陈 绚 杨 秀 著

Xinwen Chuanbo yu Meijie Fazhi Niandu Yanjiu Baogao 2016

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 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 185mm×260mm 16 开本

印 张 13.5 插页 1

字 数 231 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

定 价 39.00 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，与前三者合称为“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

2016年中国媒介与传播法治的发展过程中，互联网信息服务领域的法制建设仍是重点。具体表现在：第一，在国家层面，为媒体及互联网的发展指明了方向，提出网络安全和信息化是相辅相成的，必须同步推进。习近平总书记主持召开“2·19”新闻舆论工作座谈会、网络安全和信息化工作座谈会时都进一步强调了“网络空间是虚拟的，但运用网络空间的主体是现实的，大家都应该遵守法律，明确各方权利义务”的总目标。第二，技术的发展、媒介的融合对网络的治理体系提出了新的要求，因此，立法必须适应新的环境。网络出版服务、移动游戏出版服务、专网及定向传播视听节目服务、网络表演等监管规范的出台，还有《互联网广告管理暂行办法》《互联网信息服务内容管理行政执法程序规定（征求意见稿）》等规范性文件的制定，使得媒介融合背景下的网络信息服务得到了更为有效的监管。这也体现了政府部门与时俱进，根据媒介和传播的变化及时调整管理理念和方式的做法。第三，针对网络媒体的管理制度日趋完善。《互联网信息服务搜索服务管理规定》《移动互联网应用程序信息服务管理规定》等规范性文件的出台，使得政府部门进一步拓展了网络环境中对于媒体的监管范围，几乎涵盖了当前各类网络媒体形态，反映出互联网全面监管时代的到来。第四，随着“互联网+”时代的到来，权力机关不断加强自身权力的规范化运作。这体现在政务公开工作意见的发布、针对媒体发布禁止令制度的探索、法庭规则修改中涉及的信息公开方面的变化等等。通过对公权力更有力的监管，更好地保障传播活动中的公众权利。第五，网络空间监管经验的不足以及网络信息服务发展中出现的多方利益博弈，促使政府的网络治理呼唤理论的创新。快播案中围绕“技术中立”的争论、魏则西事件引发的ISP法律责任的思考、关于虚假新闻规制标准问题的讨论等等，都表明网络的治理越来越离不开对于理论问题的研究。

这一年中我国的网络监管规范体系逐步完善，由此可以看出，网络治理的整体

思路和大体框架都已基本确定，这一领域已初步做到了“有法可依”，这是建设互联网治理体系中极其重要的一步，意义深远。今后，网络信息服务的监管制度将从立法这一重点逐步转向“立法、执法、法律监督”相结合的全方位法治建设，从注重法律的数量向重视法律的质量过渡，从关注规范的合理性向强调其合法性转变。这就需要网络信息服务的监管政策在总结我国已有互联网治理经验的同时，更加重视政策、制度的多元价值，在创新与稳定、活力与秩序、网络安全与权利保障之间实现平衡，促进社会的协调发展。

目录

一、传媒政策与传播变革

习近平总书记“2·19”新闻舆论工作座谈会重要讲话	3
习近平主持召开网络安全和信息化工作座谈会	12
四川省纪委机关和四川省委宣传部联合出台《关于加强舆论监督持之以恒落实 中央八项规定精神的实施意见》	22

二、网络监管与法律责任体系建设

涉及快播的案件聚焦	31
网络直播（表演）的自律与规范文件	43
网络服务提供商（ISP）法律责任——基于莆田系事件中百度监管问题的思考	50
任志强遭网信办封号	59
虚假新闻信息传播监管与新闻侵权构成要件的法治化	66
文艺批评与名誉侵权的界限如何划分	81

三、网络监管行政法规的完善

国家新闻出版广电总局、工业和信息化部公布《网络出版服务管理规定》	91
--	----

广电总局发布《专网及定向传播视听节目服务管理规定》	98
《关于移动游戏出版服务管理的通知》解析	106
《互联网信息服务内容管理行政执法程序规定（征求意见稿）》	115

四、制度建设与公权力监督

政务公开与媒体参与《关于全面推进政务公开工作的意见》	129
新闻报道涉案禁令与程序法治建设	
——以考拉诉中国经营报社为例	138
公共利益视野下的媒体与司法关系	
——兼论《中华人民共和国民事诉讼法法庭规则》对媒体报道司法的影响	146

五、网络媒体监管的法制化

互联网信息搜索服务监管的法制化	157
《移动互联网应用程序信息服务管理规定》解析	168
融媒时代的广告监管创新	178

六、市场领域传播的新问题及监管创新

诋毁新技术与反不正当竞争法修改意见	189
“仅将竞争对手商业标记作为搜索关键词”与不正当竞争的关系	198

一、传媒政策与传播变革

习近平总书记“2·19”新闻舆论工作 座谈会重要讲话

习近平总书记在2016年2月19日于北京召开的党的新闻舆论工作座谈会上强调，党的新闻舆论工作是党的一项重要工作，是治国理政、定国安邦的大事，要适应国内外形势发展，从党的工作全局出发把握定位，坚持党的领导，坚持正确政治方向，坚持以人民为中心的工作导向，尊重新闻传播规律，创新方法手段，切实提高党的新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。在新的时代条件下，党的新闻舆论工作的职责和使命是：高举旗帜、引领导向，围绕中心、服务大局，团结人民、鼓舞士气，成风化人、凝心聚力，澄清谬误、明辨是非，联接中外、沟通世界。要承担起这个职责和使命，必须把政治方向摆在第一位，牢牢坚持党性原则，牢牢坚持马克思主义新闻观，牢牢坚持正确舆论导向，牢牢坚持正面宣传为主。

十八大以来，党中央高度重视党的新闻舆论工作，多次研究有关问题，做出重要部署。为召开这次座谈会，习近平到人民日报社、新华社、中央电视台等3家中央新闻单位进行了实地调研。习近平强调，做好党的新闻舆论工作，事关旗帜和道路，事关贯彻落实党的理论和路线方针政策，事关顺利推进党和国家各项事业，事关全党全国各族人民凝聚力和向心力，事关党和国家前途命运。必须从党的工作全局出发把握党的新闻舆论工作，做到思想上高度重视、工作上精准有力。

一、新闻舆论工作者做党的政策主张的传播者、时代风云的记录者、社会进步的推动者、公平正义的守望者

习近平强调，党的新闻舆论工作坚持党性原则，最根本的是坚持党对新闻舆论工作的领导。党和政府主办的媒体是党和政府的宣传阵地，必须姓党。党的新闻舆论

论媒体的所有工作，都要体现党的意志、反映党的主张，维护党中央权威、维护党的团结，做到爱党、护党、为党；都要增强看齐意识，在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致；都要坚持党性和人民性相统一，把党的理论和路线方针政策变成人民群众的自觉行动，及时把人民群众创造的经验 and 面临的实际情况反映出来，丰富人民精神世界，增强人民精神力量。

我们都知道，舆论也是有生态环境的，即各种舆论形成的人际环境和促进舆论有序发展的各种因素相互作用的状态。这种状态趋于平稳、和谐，人们就容易在一个共同体内相安无事地生活、工作。舆论生态失调，各种意见尖锐对峙，互相声讨，安定的环境就要遭到破坏。舆论生态失调对整个社会的刺激也是如此。如果人们非常熟悉、非常赞同的意见突然在几天之内被另外一种相反的意见所冲击，就要人心浮动，议论不休。同样，如果若干省、市广大群众对某一事物所持的观点大相径庭，作为全国或一省的舆论生态平衡就被破坏了，人们面对各种相反的议论无所适从，随之就要出现风潮变幻，动荡不安。舆论生态平衡的规律支配着多样态和不稳态的舆论。如果运用一定方式把舆论的多样态与不稳态纳入舆论平衡态的轨道，就能使社会舆论出现有序、平缓的发展趋势。社会舆论保持平衡，是社会信息流动的方向与比重趋于合理的结果，也是反映正确意见的信息流动的方向与比重趋于合理的结果。正确意见信息流动得越充分、广泛并占据社会的主导地位，错误舆论就越能受到有效的控制。^①

舆论是可以通过新闻报道加以引导的。习近平指出，各级党报党刊、电台电视台要讲导向，都市类报刊、新媒体也要讲导向；新闻报道要讲导向，副刊、专题节目、广告宣传也要讲导向；时政新闻要讲导向，娱乐类、社会类新闻也要讲导向；国内新闻报道要讲导向，国际新闻报道也要讲导向。

随着形势发展，党的新闻舆论工作必须创新理念、内容、体裁、形式、方法、手段、业态、体制、机制，增强针对性和实效性。要适应分众化、差异化传播趋势，加快构建舆论引导新格局。要推动融合发展，主动借助新媒体传播优势。要抓住时机、把握节奏、讲究策略，从时度效着力，体现时度效要求。要加强国际传播能力建设，增强国际话语权，集中讲好中国故事，同时优化战略布局，着力打造具有较强国际影响的外宣旗舰媒体。

国家以各种形式，有目的地对舆论进行干预，使其朝着有利于国家的方向发展，并使舆论发挥积极的作用。舆论调控是使舆论发挥正功能、防止负功能的条

^① 参见童兵、陈绚主编：《新闻传播学大辞典》，196页，北京，中国大百科全书出版社，2014。

件。舆论的基本功能可概括为反映、监督、参与、调节、宣传。这五大基本功能的发挥，在一定条件下，可能是积极的正功能，也可能是消极的负功能。在不同的社会，站在不同阶级、不同集团的立场上，对舆论的正负功能的认识也会有所不同。然而不同性质的国家期待和利用舆论的正功能，反对和防止负功能，几乎都是一致的。如果没有舆论调控或调控不利，就会出现负功能，破坏社会生活的健康发展和社会的安定。通过舆论调控，可调整人们的社会心理倾向，排除人们的偏激情绪，防止人们产生心理失重，确保社会的稳定。通过舆论调控，可强化宣传政府的施政方针，渗透政府的意向，作为施政的向导。舆论调控还具有组织、引导的功能，能转移群众视线、沟通民众情感、诱发民众激情，从而实现对民众教育、组织和引导的目的。舆论调控最根本的目的就是使社会舆论发生转变，使它按照一定的意志方向发展。^①

舆论监督和正面宣传之间是什么关系？习近平也讲得很清楚：“团结稳定鼓劲、正面宣传为主，是党的新闻舆论工作必须遵循的基本方针。做好正面宣传，要增强吸引力和感染力。真实性是新闻的生命。要根据事实来描述事实，既准确报道个别事实，又从宏观上把握和反映事件或事物的全貌。舆论监督和正面宣传是统一的。新闻媒体要直面工作中存在的问题，直面社会丑恶现象，激浊扬清、针砭时弊，同时发表批评性报道要事实准确、分析客观。”

积极、正确的舆论，可以鼓舞人心、凝聚力量，激发全体中华儿女一同“追梦”的热情；而消极、错误的舆论，则会混淆黑白、颠倒是非，轻则造成思想迷茫，重则酿成信仰危机。尤其是在媒体格局发生深刻变革的今天，社会思潮更加多样，社会声音更加复杂，很多时候各种观点碰撞激烈、真假难辨。越是在这种情势下，越需要主流舆论的引导与“发声”，让人民听到权威的声音，看到真实的社会图景，廓清思想的重重迷雾，明晰正确的行进方向。什么是对、什么是错，坚持什么、反对什么，提倡什么、抵制什么，新闻媒体和舆论工作者对此要保持正确的立场、鲜明的观点和坚定的态度。

时代在前进，社会在变化，传媒技术在迅猛发展，社会舆论的形成方式和整体生态也都在不断调整和重塑。可以说，当前舆论工作的环境、氛围、对象和方式都已不同以往，不跑步向前就有可能跑不赢新挑战，只有不断革故鼎新，才能牢牢把住舆论主导权，坚持正确方向不偏移。我们要顺势而变主动出击，把握大势积极作为，拆掉思维里的墙，推动思想观念、传播手段和表达方式的创新；加快媒体融合

① 参见童兵、陈绚主编：《新闻传播学大辞典》，198页，北京，中国大百科全书出版社，2014。

发展、打造主流舆论传播平台，切实提高党的新闻舆论传播力、引导力、影响力和公信力；提升互联网治理水平，打造理性健康的网络舆论生态；深化传媒领域相关体制机制改革，激活发展活力、增强市场竞争力。

二、推进传播理念、内容、手段、体制创新以强化互联网思维

习近平曾就宣传思想工作强调，胸怀大局、把握大势、着眼大事，要找准工作切入点和着力点，做到因势而谋、应势而动、顺势而为。

互联网的蓬勃发展是“大势”之一。数据显示，截至 2015 年底，我国仅手机网民规模就达到 6 亿，在互联网的深度普及下，移动互联网时代已全面开启。

网络和数字技术裂变式发展，带来媒体格局的深刻调整和舆论生态的重大变化，新兴媒体发展之快、覆盖之广超乎想象。触屏阅读已经成为大众获取信息的基本渠道，甚至成为一种文化生活方式，这使互联网意识形态话语权争夺呈现出许多新特点、新趋势。先进的思想，若无先进的传播手段支撑，便很难深入人心；正确的主张，若没有快速多样的先进技术传播，便无法有效占据舆论阵地。针对新的时代特点，习近平指出，随着形势发展，要推动融合发展，主动借助新媒体传播优势。要抓住时机、把握节奏、讲究策略，从时度效着力，体现时度效要求。推动传统媒体和新兴媒体深度融合的创新发展思路。要坚持先进技术为支撑、内容建设为根本，推动传统媒体和新兴媒体在内容、渠道、平台、经营、管理等方面的深度融合，着力打造一批形态多样、手段先进、具有竞争力的新型主流媒体，建成几家拥有强大实力和传播力、公信力、影响力的新型媒体集团，形成立体多样、融合发展的现代传播体系。

习近平在对各级宣传工作负责同志讲话中指出，很多人特别是年轻人基本不看主流媒体，大部分信息都从网上获取。必须正视这个事实，加大力量投入，尽快掌握这个舆论战场上的主动权，不能被边缘化了。要解决好“本领恐慌”问题，真正成为运用现代传媒新手段新方法的行家里手。

此次来到 3 家中央新闻单位，习近平对互联网催生的新闻传播新技术、新业态、新机制尤为关心和重视。他不仅听取汇报，还多次试用体验，对“互联网思维”这一创新融合工作的切入点做了细致调研，关心从“相加”到“相融”的新型主流媒体建设进程。

在新华社，习近平亲手点击手机屏幕，通过新华社客户端为全国新闻工作者点赞；拿起手持视频直播云终端，对着随行人员试拍，体验新华社记者的工作状态。

新华社的机器人写稿系统“快笔小新”、新华丝路数据库、中国照片档案馆数据管理系统、海外社交媒体等特色产品和服务，也都引起习近平的兴趣，他对新华社着力发展新媒体业务，创新表达形式，增强新闻传播力影响力给予肯定，称赞“新华社事业取得了很大发展”。在人民日报社，习近平亲手点击键盘，通过“两微一端”向全国人民致以元宵节问候；通过人民网视频连线福建宁德市赤溪村，同村民“面对面”交流。

从手摇马达到海事卫星，从发报机到先进直播设备，再到每天用多语种多媒体向世界提供各类新闻信息产品……在中央新闻单位调研时，习近平总书记对加快媒体融合发展表示肯定。巨大的变化，折射出党的新闻事业取得的巨大成就，让人深感与时俱进、开拓创新的强大力量。^①

推动融合发展，才能激发事业发展活力，不断巩固和拓展舆论阵地。随着新媒体快速发展，媒体间的界限日益模糊，舆论场日趋复杂，这既是新挑战，也是做好新闻舆论工作的新机遇。主动借助新媒体传播优势，完善运用体制机制，打通并用好同群众信息交流的新渠道，就能有效占领新媒体阵地。融合发展，关键在融合，目的在发展。尽快从相“加”阶段迈向相“融”阶段，坚持内容为王，以内容优势赢得发展优势，就能打造一批新型主流媒体，进一步巩固壮大主流思想舆论。

把握好时度效，才能提高引导力，让新闻舆论工作更有实效性。舆论给公众带来的社会效益，表现为舆论满足舆论人需要的程度、维护舆论人切身利益的效果。舆论价值又是衡量舆论重要性的尺度，价值大的舆论往往是重要的舆论。人们所以要造成舆论、运用舆论，就因为它能给社会或自己带来好处，获得舆论价值是人们从事舆论行为的动力和最终目的。判断舆论价值的大小主要依据舆论从众人数的多少和社会效果的好坏。社会效果是主要标准，但社会效果并不属于舆论价值范畴。效果不是价值，而是检验价值的尺度。^②

新闻信息讲的是时度效，时度效也是检验新闻舆论工作水平的标尺。不管是主题宣传、典型宣传、成就宣传，还是突发事件报道、热点引导、舆论监督，都要从时度效着力、体现时度效要求。主流媒体在坚持真实准确的前提下抢抓“活鱼虾”，力争第一时间介入、第一时间发布，就能以速度赢得先机；恰当掌控舆论引导的密度和尺度，合理运用媒体和宣传方式，就能靠分寸拿捏掌握好火候；找准思想认识的共同点、情感交流的共鸣点、利益关系的交汇点、化解矛盾的切入点进行舆论引

^① 参见新华社评论员：《坚持改革创新 提高能力水平》，见新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-02/21/c_1118109719.htm，2016-02-22。

^② 参见童兵、陈绚主编：《新闻传播学大辞典》，196页，北京，中国大百科全书出版社，2014。