

ZHONGGUO XINWEN CHUANBOFA
GANGYAO

□ 魏永征 / 著

上海社会科学院出版社

中国新闻
传播法
纲要



中国新闻 传播法纲要



□ 魏永征 / 著

上海社会科学院出版社

责任编辑 赵玉琴
封面设计 闵 敏

中国新闻传播法纲要

魏永征 著

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路622弄7号)

新华书店上海发行所发行 上海社科院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 15 插页 2 字数 390000

1999年9月第1版 1999年9月第1次印刷

印数 1-2000

ISBN7-80618-625-5/D·193

定价:25.00 元

序 言

贾安坤

这部学术专著作者魏永征,是为挚友。他在大学读的是新闻专业,踏上社会后,研究的是法学和新闻学;而我在大学读的是法律专业,踏上社会后,却一直从事新闻工作。几十年的过密交往,原来我以为,真是一对难兄难弟,渊源在于学的与干的有许多相关之处,至于水平,一个半斤一个八两,如此而已。认真拜读《中国新闻传播法纲要》这部专著之后,我深感自己方才从认识的“误区”中解脱出来,迈向了一个新的“境界”:他在法学和新闻学这两个完全不同又密切相关的领域,是造诣颇深的学者,而本人只是在新闻这条战线上,“无法无天”地实际操作了近40年,所幸没有“闯穷祸”罢了。拜读这部学术专著的过程,对于我来说,学习到的,是如何以理论指导实践、将法学的新闻学的理论与具体的操作实践妥善地踏合起来,开创一片新天地,跃上一个新台阶!惜乎,廉颇老矣,感悟太晚。想必这部学术专著的读者,开卷是从,合卷深思,对“开创新天地,跃上新台阶”,是会有同感的。

这部学术专著的显著特点,是观点鲜明,立论正确,论理有据,对法理和新闻理论的关系,以及司法实践与新闻实践的相互制约,阐述得清晰可信。从总体上讲,它从理论和实践、知与行的有机结合上,帮助当今社会人们冲破了一个认识误区。即自中华人民共

国成立的 50 年来,随着民主与法制建设的不断加强,社会的不断进步,我国的新闻事业和新闻实践的发展,并非无法可依;仅改革开放以来至 1998 年 3 月,全国人大及其常委会、国务院制订通过或修改的千余件法律、法规,特别是根本大法《宪法》和一些基本法律,多为同新闻活动密切相关,有的还专门对新闻活动的某些方面作了明确的规定。专著这个基本点的确立,至关重要,是为传道授业,它至少告知我辈新闻工作者,在观念上,在实际操作中,不可有意无意地以为“无法可依”,可以“无法无天”,一方面抱怨我们没有《新闻法》,一方面干出有悖法律法规的蠢事来。

然而,新闻活动的有法可依,并非已经万事大吉。正如这部学术专著所云:尽管现今“有法可依”,但“尚不完备”。这个尚不完备,便是我国新闻活动有相当部分,还没有法律予以规范,这与贯彻落实依法治国方略,建设社会主义法治国家,确有一段距离。所以,人们呼唤、企盼《新闻法》的早日出台。专著关于“有法可依,尚不完备”,有法可依是为主,尚不完备是为次的立论,以及证明立论的论据,是严谨的,也是实事求是的。

专著立论和论证的严谨,反映了著作者的学者风范。这个风范,便是著作者的思维逻辑力度、学识才智,以及认真得一丝不苟的精神等等。如果说,这部学术专著总体的立论和论证,依据的学者风范,是为读者传道授业,那末,专著的八章以及它们各自的每一节,便是替读者释疑解惑了,至少我对此感受尤深。它们受“导论”的“统帅”,又将导论的精髓清晰无误地阐述开去,最后再逻辑地回归导论“麾下”。这种逻辑力量令人钦佩,各章节的有序排列、错落有致亦然。不过,它们的顺理成章,即在每个章节以至各个小点中,对法理、法律法规同新闻媒介、新闻活动相互制约、相辅相成的关系,是以著作者的学识才智和一丝不苟为基础的。

我所拜读过的一些专著,不外乎三种情况:一类是有观点无素材,失之空泛;一类是素材堆砌而无见解,失之芜乱;一类是论点与

以翔实事件为证据的有机结合,是为有头有脑有血有肉,堪称上乘之作。这部学说专著,实属后者。在拜读中实实在在体味到,作者对我国现有的法律法规规章条例乃至办法,凡与新闻媒体和新闻活动有关的,熟知到了如指掌的程度,而引其条款阐述自己观点之确切,又是那么无懈可击;对“拿来”说明自己见解的多多个案,即司法实践和新闻实践中的一个个案例,“配置”得恰到好处,令人信服。这一切,足见著作者的博学多才和平时的认真积累的功底。顺便说一句,即便比较成功的学说之专著,往往严谨有余,生动不足;然则此著作,由于运用司法实践和新闻实践中的个案多多,无疑弥补了不足的生动,增强了它的可读性。

严格地说,实事求是,是学者风范之本。这里说的实事求是,包含两层意思:一是主观,自己怎样认识,就如实地将自己的认识写出来,决不掩掩盖盖,更无附炎媚俗;一是客观,对别人的观点,也如实摆出来,尽管这些观点与自己的认识相悖,但决不拉开“辩论”批点的架势,更无“学阀”的霸道。这种实事求是的风范,正是我们贯彻执行“百家争鸣,百花齐放”方针,推动学术自由,促进社会稳定发展,实现以法治国方略所需所求的舆论环境。我们通读魏永征的这部学术专著,不难发现,著作者在字里行间,体现了实事求是的风范。

从大的概念而言,对我国的新闻法,在新闻界和司法界,以及这两界之外的许多仁人志士,尚有不少不同的见解;基于具体的《新闻法》尚未出台,即作者所言“尚不完备”,究竟《新闻法》何时出台等等,仁人志士也意见不一。而对如此现实,作者在著书立论的过程中,明白无误地表明自己的一孔之见,甚至连自己感悟到的困惑,也如实写来;而对别人的见解,也尽己所知言于笔下,以供仁人志士和诸多读者阅解、求索、探讨,企求新闻法治的不断完善。这种实事求是,在学术领域务实求真的风范,是值得发扬光大的,尤其是在欺世媚俗不正之风依然甚盛的今天。

读罢《中国新闻法纲要》，合卷思量，深感这部 30 余万言的学术专著，岂只具有较高的学术价值，它对新闻工作者和司法工作者以及关注新闻与司法的读者，也不失为很好的工具书。欲略知法理和新闻理论以及两者之间的关系，欲稍晓在涉及两者关系的实践中何所能为何所不能为，欲吸取在司法实践和新闻实践中的正反面经验，以及欲获取与新闻实践有关的法律法规条款等等，也许在这部专著中多能查找得到。这决无过言。

1999 年 7 月

本书由

上海社会科学院黄逸峰学术著作基金资助出版

目 录

序 言	贾安坤
导 论:我国新闻传播法的体系	(1)
一、我国新闻立法的历程	(2)
二、我国现行新闻传播法的渊源	(5)
三、我国现行新闻传播法的基本内容	(11)
四、新闻活动的法律规范和其他规范	(16)
第一章 新闻活动的宪法原则	(26)
第一节 中国共产党的领导和为社会主义服务、为人民服务的方向	(26)
第二节 言论、出版自由	(40)
一、言论自由、出版自由和新闻自由的联系和区分	(40)
二、对新闻活动中表达权的规范	(43)
三、对新闻活动中知情权的规范	(52)
四、新闻单位和新闻工作者的权利问题	(63)
第三节 公民的批评建议权和舆论监督	(75)
第二章 新闻活动与维护国章安全、社会正章秩序(上)	(89)
第一节 维护国家安全	(89)
第二节 保守国家秘密	(99)
一、国家秘密构成要件	(100)
二、新闻单位的保密制度	(103)
三、违反保密法的法律责任	(108)
第三节 禁止淫秽、色情的内容	(117)

一、淫秽、色情内容的认定标准·····	(118)
二、对黄色出版物的鉴定·····	(124)
三、其他相关应取缔出版物和禁载禁播内容·····	(125)
四、对制“黄”、传“黄”的惩治·····	(126)
第四节 维护民族平等和团结·····	(131)
第三章 新闻活动与维护国家安全、社会正常秩序(下)···	(135)
第一节 统一发布的新闻·····	(135)
一、重要政务新闻·····	(135)
二、有关党和国家主要领导人的作品·····	(137)
三、气象预报·····	(138)
四、汛情、疫情、震情·····	(142)
五、地图·····	(146)
第二节 法制新闻·····	(149)
一、公开性·····	(150)
二、尊重司法独立,维护法制尊严·····	(158)
三、新闻和司法的平衡·····	(162)
四、其他有关规范·····	(166)
第三节 证券信息和新闻·····	(172)
一、公开、公平、公正的原则·····	(174)
二、证券新闻的真实性、准确性、完整性·····	(180)
三、误导性消息必须及时澄清·····	(184)
四、对刊播证券信息的传媒和发表投资咨询文章的作者的 限制·····	(187)
五、对违反信息披露规则非法牟利的制裁·····	(190)
第四章 新闻报道与公民、法人的人格权·····	(195)
第一节 新闻侵权行为和新闻侵权法·····	(195)
一、新闻侵权行为的特征·····	(196)
二、我国新闻侵权法的渊源·····	(197)

三、新闻侵权行为的构成	(200)
第二节 新闻侵害名誉权	(218)
一、新闻侵害名誉权的对象和内容	(219)
二、新闻侵害名誉权的方式	(222)
三、新闻侵害名誉权的排除	(237)
四、新闻侵害名誉权的犯罪	(251)
第三节 新闻侵害隐私权	(261)
一、我国法律对隐私权的保护	(261)
二、新闻侵害隐私权的方式	(268)
三、新闻侵害隐私权的排除	(280)
第四节 新闻侵权的法律责任	(289)
一、新闻侵权行为的责任主体	(289)
二、新闻侵权行为承担责任的方式	(302)
第五章 对新闻单位的行政管理	(312)
第一节 报纸、期刊	(314)
一、报刊的创办和登记	(315)
二、内部资料性出版物	(321)
三、报刊的主办和主管单位	(324)
四、对报刊的日常监督管理	(328)
五、禁止非法出版	(334)
第二节 广播、电视	(347)
一、我国广播电视管理体制的特点	(347)
二、广播电台、电视台的设立和管理	(351)
三、广播电视节目管理	(356)
四、广播电视设施保护和广播电视传输覆盖网管理	(359)
五、卫星广播电视的管理	(362)
第六章 新闻活动中的著作权问题	(366)
第一节 新闻活动中的著作权主体	(367)

第二节	新闻活动中的著作权客体·····	(375)
第三节	新闻单位与作者之间的权利和义务关系·····	(383)
第四节	新闻单位的著作权和邻接权·····	(397)
第五节	法律责任和制裁·····	(402)
第七章	新闻媒介的广告与禁止“有偿新闻”·····	(411)
第一节	新闻媒介广告活动的规范·····	(413)
	一、新闻媒介广告市场准入资格·····	(414)
	二、新闻媒介广告部门与广告主、广告经营者的合同关系 ·····	(415)
	三、新闻媒介广告部门对广告的查验审核·····	(418)
	四、广告违法行为的法律责任·····	(427)
第二节	区分广告与新闻, 严禁“有偿新闻”·····	(435)
	一、把广告与新闻严格区分开来·····	(435)
	二、“有偿新闻”的违法性质·····	(439)
第八章	对涉外新闻活动的管理·····	(444)
	一、外国记者和外国常驻新闻机构的管理·····	(444)
	二、港、澳、台记者到祖国内地采访的管理·····	(446)
	三、有关与境外新闻产业合作和进口境外报刊节目 等问题的规定·····	(448)
附件一	引用法律、法规和司法解释等文件目录·····	(451)
附件二	参考书目·····	(465)
后 记	·····	(471)

导论：我国新闻传播法*的体系

新闻传播法，即新闻法是调整新闻活动中各种法律关系，保障新闻活动中的社会公共利益和公民、法人的有关合法权益的法律规范的总称。广义的新闻法是指规范新闻活动的所有的法律、法规的规定的总和，既包括专门法，也包括散见于其他法律、法规的条款之中的内容，而后者往往比前者更为重要，构成一个庞大的体系框架。狭义的新闻法则仅指以“新闻法”为名称的单行的法律文件。新闻法既要规范公民和各种社会组织运用新闻媒介的权利和义务，也要规范新闻机构的设立和运作，还要规范新闻单位的从业人员的采访、报道和传播等行为，以及规范新闻传播的内容等等。

我国经 20 年的社会主义民主与法制建设，已经形成以宪法为核心的社会主义法律体系的框架。新闻法是其中的一个组成部分。本书旨在对我国新闻法^①、即新闻活动的现行法律规范作一概叙。

本书对下列概念界定为：

“新闻活动”：指新闻的传播和接收活动，包括新闻的采集、制

* 本书使用“新闻法”和“新闻法学”概念，不仅是因为全国人大常委会决定要制定的就是“新闻法”，而且作者认为这个概念比较切合这门学科的实际。有的学者使用“传播法”，而传播活动涵盖了人类社会所有的信息交流和传播的种类方式，大众传播只是它的一个分支，新闻传播则是大众传播的一个部分，目前显然还不可能来论述规范所有传播活动的法律规范。至于“大众传播法”，同“新闻法”是交叉的概念，新闻法只规范大众传播中的新闻活动，许多大众传媒不仅传播新闻，而且传播其他文化形态，后者要由其他法律来规范；有的大众传媒，如图书、电影、广播、电视等，需要有专门的立法，但它们有关传播新闻的行为则要受新闻法的规范。本书也不使用“大众传媒法”，因为传媒和传播是不同的概念，大众传播活动和新闻活动及其相关权利的主体是公民而非非局限于大众传播媒介及其从业人员，如果需要把大众传媒作为法律的主体加以研究，那是另一本专著。

作、编辑、传递、出版、发行、播放、接收、反馈、交流的全过程,其中的主要角色为:新闻源、新闻传播者即新闻从业人员和新闻媒介、新闻接受者即受众。

“新闻”:除按本体论的定义使用外,还有以下含义:(一)新闻活动的简称,如新闻自由,即指从事新闻活动的自由;新闻侵权行为,即指以新闻活动侵害他人人格权的行为。(二)泛指新闻媒介所传播的一切事实和意见及其评论,包括消息、通讯、特写、速写、深度报道、调查报告、报告文学、社论、评论、照片、画图、图表、录音、录像、读者听众观众来信来电和谈话等。例如,新闻内容,即指上述各类新闻作品所表达的事实和意思。

“新闻媒介”:指传播新闻的载体,在本书中,主要论及报纸、期刊、广播、电视。

“新闻单位”:指专门从事新闻传播活动的组织,包括:报社、期刊社、通讯社、电台、电视台。

“新闻事业”:对一切新闻单位及其经营职能部门、新闻教育和研究单位、新闻工作者团体、新闻学术团体等的总称。

一、我国新闻立法的进程

中共十一届三中全会以来,社会主义民主与法制迅速发展并且日益健全。许多社会公共生活领域相继走上了法制化的轨道。在新闻领域,早在“文化大革命”结束后的拨乱反正的初期,一些有识之士就在总结新闻工作正反两方面的经验教训的基础上提出了重视新闻法制建设的要求。在1980年的第五届全国人大三次会议和第五届政协三次会议上,就有一些来自新闻界的代表和委员,就制定新闻出版法和保障公民言论出版自由等问题提出了意见和主张。在1983年召开的第六届全国人大一次会议上,黑龙江省代表王化成、王士贞,湖北省代表纪卓如同时正式提出了“在条件成熟时制定中华人民共和国新闻法”的建议。全国人大法制工作委

员会把他们的建议转给了中共中央宣传部。中宣部新闻局经同全国人大法工委和教科文卫委员会会商,在1984年1月向中共中央书记处正式提出了《关于着手制定新闻法的请示报告》,彭真委员长在这个报告上批示“同意”^②。根据这个报告,由全国人大教科文卫委员会牵头,抽调新闻、法律有关部门人员,组成起草小组,广泛开展调查研究、搜集资料,为起草《新闻法》做了很多准备工作,打下初步基础。1986年,上海社会科学院新闻研究所受委托起草过一个《上海市关于新闻工作的若干规定》文稿和《关于建立新闻仲裁委员会的建议》文稿,向全市新闻界征求意见^③。1987年1月,新闻出版署成立,根据它所负有的“起草关于新闻出版的法律、法令和规章制度”的任务^④,新闻法起草工作移交新闻出版署,于1988年1月另行组成起草小组,共有9家单位派人参加。按起草小组的规划,为使《新闻法》文稿更加完备一些,2月在上海也建立了一个新闻法起草小组,另行起草一个新闻法的文稿,给北京的新闻法起草小组提供参考。

1987年10月中共召开十三大,大会报告提出:“必须抓紧制定新闻出版……等法律,……使宪法规定的公民权利和自由得到保障,同时依法制止滥用权利和自由的行为。”在十三大精神鼓舞下,新闻立法工作加紧进行。新闻出版署的新闻法起草组于1988年6月拿出初稿,7月,上海的征求意见稿也脱稿印出。新闻出版署的新闻法起草小组还曾草拟过一份《新闻记者条例》文稿^⑤。中国社会科学院新闻研究所新闻法研究室在1985年就拟写过一初稿,后经修改,在1988年4月以《新闻法(试拟稿)》为题发表在《内刊》上。这就是当时备受瞩目的三个《新闻法》文稿^⑥。据当时的新闻出版署副署长、新闻法起草小组组长王强华透露,中国社会科学院新闻研究所新闻法研究室的草案同前两个草案“不同之处在于,它规定个人有办私人报纸的自由,而另外两个草案没有触及这一点”。王强华还透露,前一草案“建议在全国人大科教文卫委员

会属下设立一个新闻法评定委员会以监督和指导新闻媒介,而另两个草案则建议成立一个新闻仲裁委员会以调解新闻单位、新闻来源和投稿者之间的纠纷”^⑦。新闻出版署还将《新闻法》文稿在一定范围内分发,听取意见^⑧。同时,这个起草小组还起草了《出版法》文稿,进展还比起草《新闻法》快一些。在第八届全国人大立法规划中,《新闻法》、《出版法》均被列入。但是,《出版法》文稿在1990年和1993年两次提交立法机构审议,均未获通过。而《新闻法》文稿因意见始终不能统一,尚未提交全国人大常委会审议通过^⑨。事实表明,《新闻法》和《出版法》不可能在近期内出台。根据《新闻出版业2000年及2010年发展规划》,建立以《新闻法》、《出版法》和《著作权法》为主体的新闻出版法律体系要到2010年实现。

但是,改革开放以来我国社会主义民主与法制建设取得了举世瞩目的进展,必定并且已经推动新闻活动逐步纳入法制轨道。从1978年至1999年7月,全国人大及其常委会共制订通过法律250件,通过有关法律问题的决定106件,国务院发布行政法规830件^⑩,其中许多法律、法规的规定同新闻活动密切相关,有的法律或法规某些条款还专门就新闻活动的某些方面作出规定。此外,近年来国家也颁布了若干有关新闻活动和新闻工作的行政法规和部门规章。现在,我们谈论新闻活动所要遵循的法律规范,已经远远不是十五年前刚刚提出制定《新闻法》的时候那样,只有几句原则可讲,而是有具体丰富而且带有系统性的内容了。我国新闻法可以说已经粗具规模。以《新闻法》尚未出台而断言这些年来新闻法制建设毫无进展,新闻工作还是处于无法可依的状态,在中国不存在新闻法,这种看法是不正确的。新闻活动是社会公共生活的一部分并且同社会公共生活密切相关,随着社会公共生活走向法制化,新闻活动在整体上无疑必须受到社会法制的制约。纵观世界主要法治国家,有《新闻法》(或《传播法》、《媒介法》等)的

少,没有《新闻法》的多,有《新闻法》的国家的新闻活动并不是只须遵守《新闻法》的规范,也要受到其他诸多法律规范的保障和约束,没有《新闻法》的国家并不等于新闻活动无法可循,新闻活动也并没有乱来,同样是在法治轨道上运作。实际上,新闻活动的法制化、规范化,并不是光靠一部专门的《新闻法》就可以解决的,新闻活动中有许多重要事项,必须由其他法律来予以规范。当然,按我国国情,由于还没有《新闻法》,新闻活动有相当部分还没有法律予以规范,这也是实情。所以对我国现在新闻领域的法制建设的状况应该是两句话:有法可依,尚不完备;这样说才比较符合实际情况。

以法治国,建设社会主义法治国家,这是邓小平理论的具体体现,是中央既定的建国方略,并且已经载入《宪法》而为全国人民所遵守循行。新闻活动当然必须走上法治轨道。我们学习和研究中国的新闻法,既是为了确保新闻活动在法律范围内进行和开展,又是为了总结新闻法制建设的经验教训,推动新闻法制建设的发展与完善。

二、我国现行新闻传播法的渊源

法的渊源即法律渊源(the sources of law),是指法的表现形式,也称法的形式,即由不同的国家机关依法制定的具有不同法律效力、不同类别的规范性文件。法律渊源并不等于国家机关制定的所有的法律文件,只有国家机关依照法定程序和权限范围制定的具有要求人民普遍遵守的规范性文件,才是法律渊源。我国新闻法的渊源分为以下几类:

首先是《宪法》(1982年)。宪法是国家的根本大法,是由全国人民代表大会经过特定立法程序制定的,是制定普通法律的法律基础,是我国法律体系的基石。宪法具有最高的法律权威和效力,一切法律、行政法规或者地方性法规都不得同宪法相抵触。全国