

法律讲义

（一九八七年三月于北京）

广播电影电视部政策研究室编

说 明

为加强广播电影电视部的法制建设,抓好法规起草工作,特于3月3日至10日在北京举办了一期法律讲习班。邀请了联邦德国艾伯特基金会驻中国代表雷尔克、北德电台副台长普洛格、北德电台法律顾问贝尔格教授和国务院法制局副局长黄曙海、研究室主任高帆、中国政法大学副校长江平教授、国家版权局版权处处长裘安曼、国家教委法规处处长罗宏述授课。部法规领导小组、法规草案起草工作小组、中国广播电视学会法学研究委员会委员和全国29个省、自治区、直辖市、计划单列市广播电视厅(局)的代表近八十人参加了讲习班。聂大江副部长到讲习班看望大家并讲了话。

现将这期讲习班的讲义和部领导的讲话汇编成册,以飨读者。其中有的内容是根据录音整理的,仅供内部学习参考。

由于时间匆促,水平有限,疏漏和错误之处在所难免,恳请读者批评指正。

广播电影电视部政策研究室

1987年6月

目 录

艾知生部长谈法制建设.....	(1)
聂大江副部长在广播电影电视部法律讲习班上的讲话	(3)
郝平南同志(原副部长)在广播电影电视部法律讲习班结 业式上的讲话.....	(7)
第一讲 联邦德国和欧洲其他国家的广播电影电视法雷尔克 普洛格 贝尔格	(12)
一、联邦德国广播电视台的发展概况.....	(12)
二、联邦德国和欧洲其他国家的广播电视法	(16)
三、联邦德国和欧洲其他国家的电影法规	(23)
第二讲 关于德国第二电视台的国家合同	(25)
第三讲 关于北德意志广播电台和电视台的国家协议书	(30)
第四讲 行政立法黄曙海	(40)
一、我国立法工作的简要回顾.....	(40)
二、政府在行政立法中的地位和作用.....	(48)
三、关于我国立法工作的指导思想.....	(53)
四、关于立法程序的几个问题.....	(61)
第五讲 立法技术高 帆	(81)
一、研究立法技术的必要性.....	(81)

二、立法技术的主要内容及研究方法	(84)
三、认真进行可行性研究	(90)
四、正确调整各种利益关系,善于向矛盾的焦点开刀	(94)
五、要善于处理需要与可能的关系	(96)
六、要善于发挥行政立法的作用	(102)
七、要善于解决法规之间同步配套的问题	(105)
八、法律、法规、规章的结构	(108)
九、法律规范和法律条文	(118)
十、法律的文体	(121)
十一、认真做好立法规划的编制工作	(126)
十二、认真做好立法的系统化工作	(129)
第六讲 版权的基本知识	裘安曼(131)
一、什么是版权	(131)
二、版权的概念、版权的观念是怎样产生的	(131)
三、版权的性质	(132)
四、版权的作用	(135)
五、版权的基本特点	(135)
六、版权的主要内容	(138)
七、如何确定版权的归属	(149)
八、版权的限制	(153)
九、版权的保护	(155)
十、与版权保护有关的几个问题	(157)
第七讲 民法通则讲话	江 平(161)

一、民法概述	(161)
二、民事主体	(171)
三、民事法律行为和代理	(187)
四、民事权利	(189)
五、民事责任	(193)
第八讲 教育立法	罗宏述(195)
一、关于教育立法体系问题	(195)
二、关于义务教育立法	(199)
三、坚持实事求是的立法原则	(204)
四、立法工作的科学化和民主化	(206)
五、加强地方教育立法工作	(209)
六、注重立法技术问题	(212)
第九讲 《广播电视法》大纲的初步设想	
.....	林玉兰(217)
第十讲 《广播电视法》草案大纲的设想	
.....	康庆良(227)
第十一讲 浅谈广播电影电视立法体系	
.....	张书义(232)
关于法律讲习班情况的汇报	
.....	法规处(237)

艾知生部长谈法制建设

艾知生部长在中国广播电视学会成立大会上就如何加强法制建设问题发表重要讲话。

艾知生部长说，他希望学术研究能够帮助行政领导在决策方面更加科学化，而且还要加一条法制化。他说，现在我们广播电视事业需要法的事太多。现在，整个社会象文化大革命中那样无法无天的时候已经过去了。现在我们这一行中有些问题还是无法无天。比如，我只要有一个录像机，好象我什么都敢干，都可以干。一个新电影，我可以录下来拿到电视台就放。别人的节目，我也可以录下来在电视上放。一些外国的、甚至是走私来的或者坏的录像我有录像机也可以放，我还可以转卖给别人，这一类事情很多。另外，我有几台摄像机的话，我在差转台上一插，就可以算是个电视台。就是说，凡是技术上可能做到的事情，就以为在法律上、行政上也都是可以的。现在技术上能做到的事，法律上不一定允许，管理规定不一定允许。现在事业发展中出现这一现象，当然也有它的不可避免性。但是我们要予见到，比如收看外国电视，从技术上说，有比较大的天线的就能收看，但是应不应该看，允许不允许看，那就是问题了。技术日新月异，出现了各种各样技术上的可能性，但是这种可能性在法律上、行政上、道德上是不是许可呢？这就要研究，你不能简单地说，不许。都不许就统得太死，管得太严，没有搞活。所以就应该研究一个界限。希望学会帮助部里有关部门加强法制方面的科学研究，可以调查研究外国关于这个问题有些什么法律，这样做怎么样，那样做怎么样，可以研究。还有些老大难问题，象电视经费来源，希望将来我们都能有计划地开展研究。

立法方面，我们在政策研究室里设了法规处，部里还有法规领导小组。总之希望学会和各个有关的行政单位，事业单位，密切协作，共同努力，大家共同为建设有中国特色的社会主义广播电视事业做出越来越大的贡献。

聂大江副部长在广播电影电视部

法律讲习班上的讲话

听说我们这个讲习班办的不错，讲课的和听课的都非 常认真。先是外国专家讲，接着就是国内法学名家讲，据学员们反映，这次课程内容相当丰富，收获比较大。看起来，办这次讲习班还是十分必要的。我没有太多好说的，只是从平时工作中接触到这方面的问题，讲讲看法。

这一年多以来，在中央、国务院关怀下，我们部里的立法工作可以这样认为，虽然起步比较晚，但终究是起了步，而且是迈出了可喜的一步。在这一年中，成立了部的法规领导小组，在政策研究室内设置了法规处，它是一个部法规领导小组下面的、承担经常性工作的机构。部下面的一些局、台，或者地方的一些省、市、自治区厅（局）或许设置了从事立法工作的专人或专门机构。这的确是一件很必要的事情，叫做组织落实吧！毛主席过去讲，民兵三落实，首先的一项就是组织落实，因为事情都是人干的，干任何一件事，在其刚刚起步的时候，首先要解决的是人员。如果人员落实不了，组织机构不能够落实，要想起步是很困难的。这算一条吧。第二条就是经过一年的努力，通过实践，起草了若干个法规、条例，也就是作出了一点成绩。诸如《关于实行电视剧制作许可证制度的暂行规定》、《录音录像出版物版权保护暂行条例》、《录音录像出版工作暂行条例》，还有已经送交国务院法制局的《广播电视设施保护条例》，等等。上述的规定、条例的出笼，都是经过各种大小会议，征求大家的意见，群策群力，集中大家的智慧完成的。可以说是我们上下一心，齐

心协力，共同努力的结晶。第三个方面，就是集中精力清理了建国以来所颁布的一些法规性文件。通过清理，对那些可以继续生效的文件，继续作为学习和工作的依据。就目前为止已清理出一百五十多项。第四个就是草拟了我部“七五”立法规划。在短短的一年里能取得这些成果是很不容易的，这是可喜的一步。可是我们终究是起步较晚的单位，未来的任务还是相当艰巨的。为更好地完成这艰巨的任务，我想提几点意见供大家参考。

首先一点是明确立法工作的指导思想。这是一个很重要的问题，我也很难作出全面的论述，只是想提示一下。法属于上层建筑范畴，是根据历史唯物主义的原理，由一定的经济基础所决定的。反之也是为经济基础服务的。我们所立的法是社会主义的法，这个法就是要为保护和发展社会主义经济基础服务，说得具体些，也就是为四化建设服务。党的工作重点转移后，搞四化建设，就成了全国人民的最大愿望和根本利益所在。这是我们党在相当长的时期内的一个最中心的任务。我们国家各方面的工作，当然包括立法工作，都要围绕这样一个根本任务，服从于这样一个根本任务。这不仅限于经济立法，其他方面包括广播电影电视系统的立法，同样是如此。因此，在我们进行立法的时候，我们应胸怀全局，不是为了立法而立法，也不是为某一部门或某一系统而立法，而要有全局的观点。这样看起来似乎比较抽象，实际上是关联于大的小的各个层次的立法。第二点，在我们具体立法当中，既要看到立法工作的重要性，紧迫性，又要看到这项工作的艰巨性和复杂性，在1981年12月间中央工作会议上，小平同志曾经讲过，要继续发展社会主义民主，健全社会主义法制。这是三中全会以来党中央坚定不移的基本方针，不允许有任何动摇。发展民主，健全法制，这是我们党的一个既定而且是长期的，不可动摇的根本方针。在发展民主，健全法制方面，我们是有沉痛的教训的。我们单位立法工作起步较晚，而我们的事业又是一项新

兴的事业，或者说是一项现代化的事业，发展很快，跟社会各方面各阶层都有较多的联系，跟国外也有不少往来，而不免会产生一些矛盾，一些纠葛。如果立法跟不上，我们就会被动。就象“大班”这样一个纠纷，“大班”一出笼，国外华人反映强烈。开始外界有些怀疑，以为是我们和外国人合拍，实际上，我们只是协拍提供劳务。在这当中对方耍了很多滑头，不告而别，然后又加了不少镜头。这就提出一个问题，今后协拍，我们就要承担责任。这是一个教训。因此立法意识要增强。另外在音像出版方面，过去很少出现版权纠纷，现在不断出现，而且解决起来很棘手。作为个人来讲，法律意识增强了，但我们的立法工作跟不上，因此经常出现被动局面。当然这仅仅是从很小的局部的侧面来谈的。另外像广东这样的地方，与外界接触较多，在立法方面就有一种相当的紧迫感。这是形势的需要，也是事业发展的需要。这是一个主要的侧面。另一方面，立法工作是十分艰巨和复杂的。要使立法工作符合党和国家的方针政策，同时又符合我国的国情的实际。紫阳同志很强调不论是搞经济建设，还是搞宣传工作，都要从中国的实际出发。就像法规处的同志所讲，我们这个系统是个多侧面多层次的复杂的整体，除了我们自身的规律性的东西必须认识清楚而外，更重要的还要认识我们和外界的彼此间的天然联系。这在立法过程中是应予以充分考虑的。另外在我们制定法律过程中，首先要考虑到宪法，同时要考虑法与法之间的联系，法与法规以及规定、条例等之间的主次关系，要协调，要衔接。如果牵涉国际方面，还要跟国际法以及有关法规、有关惯例相协调相衔接。这就要吃透党和国家的方针政策，吃透我们的国情。一个法立在那里之后，要有它的相对稳定性，相对稳定的本身原出于它的严肃性，总不能朝立夕改。所以要做艰巨复杂的工作。另外在我们具体立法过程中，不能照抄照搬，闭门造车，简单从事，而必须从我国的实际出发，从我们本系统的实际

出发，努力提高我们的认识水平，政策水平，马列主义毛泽东思想水平。在制定有关法规、条例时，要有先后主次，轻重缓急，所以党组讨论“七五”立法规划，有个基本原则，强调先从最急需的，易于着手的，单项的搞起。重复一下，从最急需的，易于着手的，单项的，低层次的，客观条件比较成熟的方面搞起，不要贪大太急，求全责备，不然的话，事与愿违。第三点是党组讨论的，就是几个结合，一个是实现野战军和游击队的结合，一个是本部门与相关部门的结合，第三是上下结合。第四点是学习问题。我们搞立法的同志，除了学习马列主义、毛泽东思想，学习必备的法律知识而外，还要学习部门本身的业务特点、内在规律，以及与外部的联系等。并且还要很好的学习理论、学习实际，同时还要学习国外的间接的经验。

我就说这么几点不成熟的意见，供同志们参考。不对的地方，请同志们批评。谢谢！

（法规处徐汉群根据录音整理）

郝平南同志(原副部长)在广播电影电视部

法律讲习班结业式上的讲话

我讲几点意见，昨天和林玉兰同志、张书义同志商量了。这次会议实际上是讲习班，主要听教员讲课。至于教员所讲的课，我和同志们一样，还未能很好的消化，但和大家一样，这次听课很有收获。根据会议习惯，总要说两句，有的聂大江同志已经讲过了，我只想就这次讲习班讲几点意见。

第一，对这次讲习班要有一个评价，我觉得这次讲习班有收获也有不足。这不是套话，首先我们完全按照预定计划完成了任务，除了请了三位外国专家外，我们还请了国内的五位专家，尤其是国内专家讲课，大家反映不错，这是第一点。其二，我们这个讲习班办的是成功的。原来我们还担心，怕请的专家不会全来，完全出乎所料，预请的几位专家都按时来了。通过学习，我们增加了知识，开阔了眼界，开拓了思想。第三，我们还了解了立法工作当中的一些具体情况。首先我们认识到立法工作不是一个简单的问题，要做大量的调查研究工作，要占有材料，进行分析，过去我们立法工作中就缺少理论上的分析。这次请人家讲，开阔了思路，了解了不少立法的技术问题。第四，通过学习，增强了法律意识，认识了立法的重要性。过去虽然参与了这个工作，说老实话，有时候法律观念不牢固，刚才李凯同志在发言中，怕提带刺激性的意见，实际上他没提什么，更没提带刺激性的。意见尖锐一点，被批评的同志，一时可能感到脑子“翁”了一下，脸红一下，这是可能的。这说明思想受到触动。这个好嘛！这说明我们的立法意识还是不那么强。我听课，确实感到

立法非常需要，在我们的日常的现实生活中，工作中，确实有好多地方是违了法但还不认识是违法，也有好多地方存在无法无天的现象。如果我们增强了立法工作的意识，增强了责任感，我们就能很有信心的去工作，去完成任务。我们部有个法规领导小组，我还是小组长。我虽然离休了，但作为一名共产党员，我应该发挥余热，为党为人民工作。我们知道，立法工作担子是相当重的。困难也不少。首先，我自己的法律知识就很少，要搞一个什么样的法，如何争取各方面的支持等都要我们去努力。我的信心也比以前足了。这次讲习班除了学习而外，还把1987年的立法工作计划作了研究，同时对立“广播电视法”和“电影法”也作了研究。大家在短时间里作了讨论。会后，我们根据大家的意见作出安排。特别值得一提的，也是会前未被列上的，我们本系统的专家的发言。林玉兰同志、康庆良同志讲了自己起草的大纲。张书义同志讲了广播电影电视立法体系问题，可能还有同志有想法，想讲讲，由于时间关系，没来得及讲。不过，同志们可以写成书面的东西，一条，一章、一个大纲都行。大家献计献策，群策群力把我们的立法工作向前推进一步。我们的专家，虽然暂时得不到社会的认可，但是只要努力，还是能够成为出色的专家的。这次我们请教委的同志给我们讲课，将来我们的林玉兰同志、张书义同志，还有其他同志，也可以去其他单位讲课。这是可能的。不少同志讲，听了他们三人的大纲后，很受启发。我也很有启发，参加了两个小组的讨论会，也收益不小。今天四位同志的发言（电影局的戴群同志、湖北省台的纪卓如同志、武汉市局的李凯同志以及大连局的王忠山同志）也不错。戴群同志在发言中讲了一堆困难，对这一堆困难如何理解，我看是个好现象。当然你从消极方面听了，越听越泄气。十八个会议砍掉一个，而这一个就是立法。过去我们一直觉得电影立法比广播电视问题少些，可能快些。现在老戴讲可能慢一点。这是可能的。快一点，

慢一点，现在也没有把握。如果我们感觉到了困难，这就是一种进步。我是这么看的。当然比起更大的进步来这是第一步。我们都能把想到困难是一种进步，我们的立法就好办了。就怕不少同志脑子里根本没有这个法。脑子里不存在这个东西，还有什么困难可言呢？他什么都不想，什么都不听。有一次一位同志问我干什么，我告诉他去开立法会。他听了以后，不以为然，冲着我的面笑笑：“哈哈，你们开立法会？！”好象莫名其妙似的。这样一种看法，我当然敏感，这一笑是有含意的。他一笑，我也一笑，彼此心照不宣。当然我没有他笑的痛快。所以，干任何一件事并非一帆风顺，要碰到难以想象的困难。所以老戴同志谈到困难，我看是一种负责的表现，工作还是要做的。经过这次会议，收获还是很大。

那么这次讲习班有没有不足的地方呢？当然有，而且不少，同志们提出的批评是对的。实在说，有些事，不一定是我们主观能办到。比如说，外国专家讲课，我们还是有收获的，起码我就知道了西德广播电视有法。是不是收获那么大，使每个同志都满意，那就是另外一回事。不就是有人认为没有必要立法吗？！引经据典，不论是中国，还是外国。我们中国至今没有广播电视法。我国现在开放了，广播电视没有法恐怕不行。这次请外国专家讲课，原本打算讲三天，后来只讲了两天半。这两天半应该是内容讲的多些，但由于语言关系，未能听到更多的内容。但是三位西德专家讲了西德第二电视台和北德电视台的法律条文，对我们还是很有参考价值的。专家讲课时，没有书，也没有讲义。正如我们知道的，就是那个法，还是传真过来的，说明外国专家对这次讲课是重视的。在课下他们一再问咱们，想给咱们解答，可是我们尚未制定广播电视法、电影法。我们想听听与广播电视法、电影法有关的问题。我也向外事局的同志提过建议，希望外国专家能讲这么几个内容：第一，为什么要立广播电视法，也就是

说，广播电视需不需要立法、立法的根据等；第二，为什么要规定这么几章，这么几条、第三，他们在立法中，遇到过一些什么问题，怎么解决的。如果能这样讲就好了。不过，他们能万里迢迢来到中国，三月二号下午到北京，三号上午就讲课，他们的工作热情是值得赞扬的。另一个最大的问题，就是时间安排很紧。外国人讲，咱们自己人讲，连续六天，干劲的确很足。大家听的东西很多，只好以后慢慢消化。另外，这次搞的大纲设想应该安排时间让大家讨论，但是因为时间短，未能做到。

关于1987年的工作任务安排，已经发给大家了。你们回去汇报时，把这个情况告诉领导。第一，我们如何完成今年的任务，怎样组织力量，解决一些什么问题。我想了一下，首要的还是作好思想发动工作。只有解决了思想认识问题，我们的立法工作才奠定了基础，才能满意地完成任务。解决思想认识问题，有两个是最为突出的，一个是需不需要立法，广播电视应该不应该立法，有没有必要立法。这是必须解决好的。对于这个问题，在我们系统内部也有两种不同的看法。一种认为应该迅速制定广播电视法，一种则认为不制定广播电视法，也没有关系，照样广播，照样播放电视。对于这样一些看法是非解决不可。另外，外部也有一些不正确的看法，认为立法对广播电视来讲是可有可无。这种内部、外部对我们的不理解，正好促使我们加倍努力，尽快地把广播电影电视的立法工作搞上去，使我们的广播电影电视事业尽早地由人治转向法治，一切按法律办事。第二，我们对广播电视比较熟悉，根据历史和现状也必须立法。工业部门很多都立了法，我们也是一个部为什么不应该立法。什么是中国特色的社会主义呢？中国特色就是两条：一条是坚持四项基本原则，一条就是改革、开放、搞活。全国各部门各个方面无一例外。有很多方面倒是证明我们非立法不可。我们的广播电视记者以及其他工作人员的社会地位、权利、义务，广播电视设施可以随意破坏，我

们的有线广播的电线杆，可以一个省，一个省，一个地区一个地区被破坏光。这种现象显然是不能存在的。从组织上讲，应该有专人来抓。这件事你们回去后，一定向领导汇报清楚。我们搞这两个法，全系统都要互相配合，这件事不是一天两天能完成的，而需要相当长的时间，至少两三年时间。从今年下半年开始，讨论大纲（广播电视法、电影法），预计明年把广播电视法草案、电影法草案交部党组讨论，然后送法制局。为了制定好广播电视法，电影法，我们必须组织好调查研究，组织论证，组织修改，把工作做细。在两、三年内能完成两个法，那就是胜利。在此有些话要说在前头，到时我们去征求意见时，你也没人管，等我们把两个法搞出来了，甚至人大都通过了，你一看，就觉得不行，认为哪一条给你们漏了，哪一条对你们不适合，那时你哭也没用。因此今天有言在先，请各位把这个意见也向领导汇报。第三，是谁来拿出广播电视法大纲和草案，拿出几个。原来计划拿出三个，部里以政策研究室牵头，组成起草小组，拿出一个，吉林一个、四川一个。我建议上海拿一个，广东拿一个，五个自治区以新疆为主拿一个。至于其他省份，你拿不出一个稿子，拿几章，几条都可以，提一些建议也是可以的。对于立法的性质、地位、任务，各省都要做文章。我在这里说广播电视说的多些，电影也是一样，一定要抓紧。我们的地位要靠我们自己去争，国家不重视，我们向国家争，部长、厅长不重视，我们向部长、厅长争，群众不重视，我们向群众宣传。至于经费就靠我们大家做文章。希望大家多提意见，为早日完成广播电视法、电影法，为搞好广播电视电影电视立法而努力工作。

（法规处徐汉群根据录音整理）

联邦德国和欧洲其他国家的广播电影电视法

雷尔克 (LEHRKE)

普洛格 (PLOG)

贝尔格 (BERG)

一、联邦德国广播电台、电视台的发展概况

广播电台始建于一九二三年。柏林电台为第一家。电视台始建于一九三六年(第三帝国时期),在柏林奥林匹克广场试播。电视固定节目创办于一九五三年,由北德台负责。

魏玛共和国时期,广播、电视首先被当作娱乐媒介。为使其节目内容不具有任何政治色彩,而受到严格的监护。但在一九三九年至一九四五年,广播电视沦为宣传国家社会主义(纳粹)思想的工具。战后,盟军接管了电(视)台。当时的德国分为四个战区:英、美、法、苏。在英占区,首先恢复了电(视)台,很受英国人办台思想的影响。第一家“西北德台”的台长叫Sir尤格林(英国人),他在第二次世界大战期间,主持英国BBC广播公司的工作,战后派往德国,力图用BBC的模式办台。

英国BBC模式:一是不受国家控制(纳粹时代的教训);二是非商业性。依法办节目。

恢复建台碰到的首要问题是,建全国性的还是地方性的电(视)台。最后决定建州级电(视)台。除国家负责制定法律外,各州有权针对一些问题制定自己的法规,包括文化方面的问