



广播电影电视法律讲义

广播电影电视部政策研究室编

编辑说明

为加强广播影视法制建设，抓好《广播电视法》、《电影法》和广播影视法规起草工作，我室于4月12日至27日在北京举办第二期广播影视法制工作干部培训班。邀请了全国人大法律委员会副主任、中国经济法研究会会长顾明、国务院法制局局长孙琬钟、全国人大常委会法制工作委员会国家法行政法室主任陈延庆、中国人民大学教授郭寿康、国务院法制局司长、中国经济法研究会秘书长王正明、副司长季泽民、国家版权局司长沈仁干、中国政法大学副教授应松年、张佩霖、国家体改委办公厅处长洪继明和中央人民广播电台台长杨正泉、中央电视台台长黄惠群、部副总工程师章之俭、电影局副局长包同之、技术局研究室主任吴贤纶等授课。部法规领导小组，法规起草工作小组的部分成员，各省、自治区、直辖市、计划单列市广播电视厅（局）和电影制片厂负责法制工作的领导和法制工作人员以及体制改革试点城市广播电视局的代表近六十人参加干训班学习。聂大江副部长到干训班看望学员并讲了话。

我们将这期干训班的讲稿和部领导的讲话汇编成这本《广播电影电视法律讲义》。其中有的内容是根据录音整理的，仅供广播、电影、电视、新闻工作者，法律工作者内部学习参阅。

在约稿、授课、编辑出版过程中，得到上述单位和同志以及徐东海、唐汇西、徐汉群等同志的大力合作与协助，在此谨致谢意。

本书由张书义、林玉兰编辑。由于时间仓促，水平有限，错误之处在所难免，恳请读者赐教。

编者

1988年6月

目 录

- 聂大江副部长在广播电影电视部第二期法制工作干部培训班上谈立法的重要性…………… (1)
- 郝平海同志(原副部长)在广播电影电视部第二期法制工作干部培训班结业式上的讲话…………… (5)
- 谈谈政府法制工作
- 国务院法制局局长……………孙宛钟(10)
- 关于立法指导思想的几个问题
- 全国人大常委会法工委国家行政法室主任……………陈延庆(32)
- 我国行政立法与立法技术
- 国务院法制局副局长……………李泽民(42)
- 行政法概要
- 中国政法大学副教授……………应松年(69)
- 茁壮成长的中国经济法
- 中国经济法研究会会长, 全国人大法律委员会副主任……………顾 明(98)
- 经济体制改革与经济立法
- 中国经济法研究会秘书长、国务院法制局司长……………王正明(132)
- 经济改革与立法
- 国家体改委办公厅综合处处长……………洪继明(197)
- 关于《民法通则》的几个问题
- 中国政法大学副教授……………张佩霖(218)

谈谈我国的版权保护

——国家版权局局长……………沈仁干(236)

版权法概述

——中国人民大学教授……………郭寿康(260)

专利法概述

——中国人民大学教授……………郭寿康(271)

探讨有关广播影视国际法中的重大缺陷和国内立法原则

——广播电影电视部技术局研究室主任……………吴贤纶(280)

广播影视改革与法制

——广播电影电视部政研室副主任……………林玉兰(322)

广播改革与发展

——中央人民广播电台台长……………杨正泉(347)

电影立法与改革

——广播电影电视部电影局副局长……………包同之(367)

中央电视台的改革

——中央电视台台长……………黄惠群(376)

广播电视技术发展与管理

——广播电影电视部副总工程师……………章之俭(382)

√ 关于广播影视立法的回顾与思考

——广播电影电视部政研室法规处处长……………张书义(393)

附 录:

国务院审批法规的程序

(1982年2月2日国务院常务会议通过)……………(414)

行政法规制定程序暂行条例

(1987年4月21日国务院办公厅发布)……………(416)

国务院办公厅关于改进行政法规发布工作的通知

(1988年5月31日)……………(419)

台湾中央法规标准法	
(1970年8月31日公布)	(422)
罗马尼亚规范性文件草案的制定和系统化的立法技术总方法	
(1976年2月13日公布)	(426)

聂大江副部长在广播电影电视部

第二期法制工作干部

培训班上谈立法的重要性

广播电影电视部法律讲习班于4月12日上午在京开学。原定聂大江副部长12日上午讲“广播电影电视立法的必要性和重要性”。他因12日上午有外事活动，便于24日下午到讲习班听取分组讨论，并在分组会上即席发言。现将大江同志的发言根据记录整理出来，供学习讨论。

大江同志来到电影组和广播电视组，首先关切地询问大家，这期讲习班办得怎么样。两组同志都说，讲习班办得很好，老师讲课水平高，收获很大。大江同志说，立法是一门大学问，立法工作非常重要，希望立法队伍要相对稳定。各省厅（局）搞立法的要有专人，组织落实最重要。参加培训的同志，应该是从事立法工作的。如果人总不固定，虽然培训了，还是普及阶段。我认为举办讲习班，学习立法的基本知识，是广播电影电视部的基本建设。大家谈到学习班收获大，老师讲得好，在北京办班有这个条件，既可请到法学界的权威，又可以请到专门从事立法实践工作的一些专家讲课。办法律讲习班这是实实在在的一件功德。这次请的专家既讲应用法学，又讲现实立法工作中碰到的实际问题，这对我部法制建设很有作用。

办法律讲习班，每年办一期，每期办班要有计划，要结合我部法制建设的情况和需要制订计划。每期要有所侧重，使听课的同志不感到重复。

政府职能的转变，观念的转变，主要表现在政府如何进行宏观管理。宏观管理，说到底就是推进社会主义民主和社会主义法制。外国管理靠什么？主要靠法律进行管理。我们也要依据法律推进社会主义民主进程，保证改革成果的巩固。广播影视部如何进行宏观管理不是给钱给物，各级广播影视部门，要求部里给政策。政策是制定法律依据，更多的希望加强法制，制定相应的法规。有了法规，领导就好当了。我到南斯拉夫去访问，南斯拉夫大学校长谈，他当校长好当，依法办事就行了。在我国领导难当，同样一件事，处理时一个领导一个样。原因很简单，因为我们无法可依，无章可循，法制观念薄弱，管人的人很难受，被管的人也难受。每天都碰到一些急待处理的问题，每件事都得现想应该怎样处理才比较恰当。处理的结果往往使一些同志不满意，甚至很有意见，所以管人的领导感到很为难。难就难在无法可依。南斯拉夫的大学校长不用为大学生的宿舍，老师的吃饭去操心。我们这里不行，一个大学就是一个小社会。从学生入学到吃住都要管，教职员工、生老病死都要管，人生几大要素都得管，这是一个难题，最难的是不知怎么管，因为无法可依。管不好就得挨骂。挨骂是应该的，谁叫您管不好；但挨骂的人值得同情，不是他不想管好，因为无法可依，无章可循使他很难管好。

我现在深深体会到，立法，加强法制建设是一项功德，办法律讲习班，就是一件功德。立法可以使管理标准化、科学化、规范化。广播电影电视部作为一个整体好比一部机器，一部机器要求各个部件的功能、作用齐全，要有统一的标准，每个零件都合乎规格。这样装配的机器就会运转灵活。现在机器运转不灵，指挥失控，关键是部件不标准，不规范。运转时领导还得临时考虑这个部件尺寸的大小怎么装配。这样的机器很难做到运转灵活。

一手抓建设和改革，一手抓法制，而法制要贯穿于改革的全过程。改革的关键是理顺关系，关系理不顺，立法很困难。因此

首先要加强法制、保证改革成果的巩固。

大家反映这次讲习班请的老师讲得比较好，普遍反映收获不小。这次参加讲习班的同志都学到了许多关于立法的新知识、新东西。这对从事立法工作的同志非常重要。我部立法刚刚起步，在这种特殊情况下，办讲习班特别重要。我还要再次强调，从事立法工作的同志要相对稳定。情况需要熟悉，知识需要积累。立法工作需要固定专人搞。

我在贵阳会议上已经讲了各省要有一名副厅长分工抓立法（法规处的同志插话说，除甘肃广播电视厅没有指定专人以外，各省广播电视厅都有一位副厅长亲自抓）。还要有专门机构，没有设专门机构的厅（局）也要指定有关部门负责立法工作。这次办法律讲习班，我一再强调请搞立法工作的同志来参加学习，办班是为立法工作入门打基础。队伍一定要相对稳定。办班选择在北京就是利用北京的优势，可以请到法学界的专家和从事立法工作实践的专家来给我们讲课。每年办一次讲习班很有必要。当然不能原地踏步，有一个提高的问题，今年比去年是提高，明年办要在今年的基础上再提高一步。这里有一个深化的问题，这样办班很有必要，很有好处。办讲习班实实在在是一件很好的事，是一件功德。同志们讲了参加学习和不参加学习大不一样，回去以后可以向领导汇报。大江同志对邓彩兰同志说，你回去请皇甫彬同志支持立法工作，要有专人负责立法工作。

大家谈到现代管理的重要性，管理是一门科学，如何管理，主要依法管理，才能使管理科学化、规范化。现在我们这样管理太难了，我深有体会。

第一，难在每个单位都是小社会，要管事业，要管建设，要管宣传，要管吃住，生老病死什么都要管。

第二，难在无法可依。咸阳地区发生农民冲击电台的事件。省市都认为冲击电台是错误的。区、乡政府不承认，如何评判是

非，无法可依。

我们这个单位存在三个双重性。

第一是管理的双重性。既属国务院，又属党中央。作为政府的职能部门属于国务院，我们部党的关系归中央直属工委。

第二是领导宣传的和管钱的分开，这是第二个双重性。中央宣传部管宣传无权给钱，财政部拨款不管宣传业务。

第三是又象机关又象基层，好比教委和清华大学在一起，许多事情分不开。

这三个双重性，体制是核心。这些问题需要研究，需要改革，需要立法，希望大家共同学习研究，把我部的立法工作搞得更好。

（林玉兰根据记录整理未经本人审阅）

郝平南同志（原副部长）

在广播电影电视部第二期法制

工作干部培训班结业式上的讲话

这期讲习班时间安排表上写的是由我来总结。因为我们是讲习班，不是一种会议，讨论的时间也不长，所以没什么更多说的。我就随便谈点看法吧。

咱们现在讲立法，首先要明确主题，明确我是干什么的。我想了一下，我坐在台上，是双重身份，一是学员，二是参加办班的，帮助他们来办讲习班，也就是说，以法规领导小组成员之一来参加讲习班。主题明确了，话也就好讲了。也就是讲这两个方面的问题。这两个方面的问题，林玉兰同志和张书义同志在前面都讲过。关于法律问题，主要还应是执法问题。目前来说，我们只是个立法问题。立法还进行了一些，而执法呢，我们更是提不到日程上来。

这次学习怎么样？我已同有些同志交谈过。我们这次学习还是有收获的，比较好地完成了任务。这个话好象是老生常谈，但是我觉得这种估计还是恰当的。我们这次讲习班，共有19课，基本上是一天一课。我看，若错过这个机会就很难再听这样的课了，有书，又有好的讲课人。这是难得的。

我们这次讲习班，大家学得非常好。这就证明，这次讲习班得到了大家热情的、积极的支持。支持与否，就是看学员能否认真学。我们究竟有哪些收获呢？我看收获虽是很多的，各人也不一样，但是，概括地讲：第一，增强了法律意识；第二，增加了

法律知识；第三，进一步提高了对立法的信心。

关于增加法律意识，我觉得在我们国家这个问题特别重要，在我们这个部门也一样重要。这就是说按法律办事，象聂大江同志所说，我们要依法办事。立法非常重要，有了法，就要依法办事，法律面前人人平等。不管你是一个公民，还是干部，都得依法办事。如果都有这种意识，立法就好说了。我刚才说，我们的法律意识不够强，我们国家特别严重的就是这个问题。因为我想起了“人治”与“法治”，首长说了算，其实，我多少年来也有这个毛病。现在这种思想还是比较严重的，我们应当克服。所以，增强法律意识也是我们加强法制建设很重要的一点。有了这一点，增加法律意识和进行立法工作就比较好了。

我们这期讲习班中，是否有的同志会这么想，87年已学过，没学的同志也看过我们的讲义（指去年的法律培训班及《法律讲义》——整理者注），今年讲的与去年讲的差不多，有重复。这个问题我讲一下，我觉得我们这期讲习班的安排总的来说是在去年学习的基础上的继续。虽然这不比学校，有一年级、二年级，但还是是一种提高，不是简单的重复，有相同的题目，但讲的内容也不完全一样。今年从课程安排来看，这一方面的份量加大了，如经济立法，还有我们自己系统的情况介绍。所以课程安排还是有所侧重的。有些课程不是直接与我们广播电影电视相联系，但是我们觉得：立法，我们不能不了解其他方面的情况。我们是立广播电影电视方面的法规，了解其他相关部门的立法情况也是很重要的。第二个问题，刚才讲了，我们这是法律讲习班，你们都讲了那么多的工作，有什么必要。其实，了解各方面的情况，对我们立法具有参考作用。大家在学习过程中有一个问题，就是时间。同志们有的说学习时间长了，有的又觉得太短了，还想多学一点东西。今年还是去年的毛病，没有消化时间。其实，这么短的时间，也只能是灌输式的。这样安排我们也是有意识的。听了课后，你

自己在下面可以慢慢消化。

这期讲习班，给我们立法工作打下了一点基础，给了我一点启发和启蒙作用。我是这样想的。如，有的讲课人给我们介绍工作情况，我们听了后，可以去分析、消化。

下面，我就立法工作讲点意见。第一是，对我们部门的立法怎么估计。我看是这样，我们的立法工作这二年来还是有成绩的，咱们还是前进了一步。大江同志去年讲我们立法还是刚刚起步。立法毕竟还是有成绩的，但还没有大的突破，只是走了一步。我说没有大的突破，是讲立法工作没有一下子解决大的问题或者给人以很大的震动。怎么办呢？我想，要是两个大法（即《广播电视法》和《电影法》——整理者注）制定、公布了，意义就不一样了。而且，要大家觉得非常迫切和需要的问题解决了。现在还没做到这一点。所以，我说立法还没有重大突破。要有重大突破，需要大家共同努力。立法工作很重要。这项工作也是有希望的，当然困难也是很多的，很大的，但前途是光明的。依法办事是非做到不可的。小平同志、紫阳同志都讲过。现在都在讲转变职能，怎么转变，就是要由“人治”过渡到实行“法治”，由“依靠政策办事”转变到“依照法律、法规、规章办事”，没有法律是做不到这一点的。所以，做我们这项工作的，不要怕失业，不要担心“领导不重视，我们这项工作做了一段，是不是会放下”。也许，将来我们这项工作是个热门，很受人尊敬。希望你们不仅要做好这项工作，而且考个律师，更好地做好这一工作。当然，做这项工作是有困难的。大家都知道，困难是多方面的，主要还是你这个单位领导重视不重视的问题。我希望大家回去以后要向领导多汇报，引起领导重视。总的来说，具体分析一下，是不是还有条件做好立法工作，我觉得还是有的。这个条件在前面我已说过一点。我们现在看得见的有这么一些条件：第一，我们在组织上已建立了一些机构，有了从事立法工作的队伍。

我刚才问了一下张书义同志，我们是要求各省的广播电视厅有一名厅长来分工抓这件事，并且把名单告诉我们，落实到某一个具体部门、确定一下专职人员或兼职人员。大都汇报上来了，全国只有一个省未报了。第二个条件，我们已搞了一个国务院发布的条例和我们部颁发的几个规章。这起了两个作用：一是我们积累了一些立法的经验，掌握了一些立法技巧；二是扩大了影响，比如，有了公布出来的法规，人们看见后就会认识到：你们立法也没白花钱，如果算一笔帐，立出来的法律将带来的经济效益比我们立法花的钱要多得多。第三个条件是，为立法政室研法规处进行了大量的联络工作。大家都觉得我们这次教员请的不错，这就是他们平时进行联络工作的成就，如果不做这一联络工作，要请这些领导、教授、学者来讲课是不可能的，因为你都摸不到门路。他们现在已与这些人搞得挺熟了，这就扩大了我们的影响。如《版权法》，过去，版权局的同志不大了解我们部门的情况，把广播电视版权当做邻接权来保护，经过法规处的同志与他们多次接触、交谈，相互之间加强了联系，得到了理解。所以，这次版权局的同志讲课时就清楚多了。如果我们再加一个条件也说得过去，即第四个条件，那就是我们部门上下联系密切了。

当然，立法困难也不少，别的不谈了，说这么一点：第一个是机构不健全，人员不够。如有的省对分管法制工作的厅长还没有报上来，有的省分工后常变，但它也没办法，人家人事变动了，也只好相应地改变。但我们希望下边，最好是象聂大江同志说的那样：尽量地将人员固定下来。如果没什么特殊情况，已确定某部门和某人搞法制工作，就不要变动了。可是，我们现在还未做到这一点，有的省还在变，今天是这个机构来分管，明天又是那个机构了，今天是这个同志分管，明天又是那个同志了。从工作上来讲，机构和人员固定是必要的。第二个是经费困难。没有经费，立法是无法进行的。第三个就是我们的宣传不够深入，还

得努力。第四个是我们法制工作人员的水平有待进一步提高，要是别人问起我们为什么要这样立，为什么要这样写时，我们的法制工作人员能回答得头头是道。

现在我觉得，第一条还是要抓紧立法。这是最实际的。抓紧立法，就是要立最需要和最可能的法，有了法就好办事。立了法，至少有以下几点好处：一是我们可以增加实际经验；二是能帮助各机构解决实际问题；也许还有第三条，我就不说了。第二，《广播电视法》、《电影法》怎么搞，我的意见，两个大法不仅要搞，而且应该加快速度。有了这两个大法，有些问题就好解决了。我希望你们学习好，也多向周围的同志做一些宣传工作，使大家都认识到立法的重要性，把广播电影电视立法工作做得更好。

（法规处唐汇西根据录音整理、未经本人审阅）

谈谈政府法制工作

孙晓钟

今天，我主要谈四个问题：

- 一、什么是政府法制工作；
- 二、政府法制工作的重要意义日益突出；
- 三、完善政府法制工作的几个环节；
- 四、关于文化领域中政府法制工作的任务。

一、什么是政府法制工作

在谈这个问题之前，首先要说明的是，目前政府法制工作尚处于兴起、发展阶段。因此，什么是政府法制工作，它的性质、地位和作用如何，都还处于深入探索阶段。也就是说，政府法制工作是一个发展中的概念。今天提出这个问题，并不是为了给它作出一个准确的结论，搞“一锤定音”，而只不过是一家之言，旨在引起大家对这个问题进行研究的兴趣。

关于政府法制工作的概念，在去年召开的全国政府法制理论讨论会上，与会的理论工作者和实际工作者进行了认真的研讨。

与会同志一致认为，政府法制这一概念的提出，标志着我国社会主义法制建设走上了全面发展的新阶段。1987年4月全国政府法制工作会议提出这一新的概念，是改革深入发展和社会主义民主与法制建设全面发展的客观要求，也是实践经验的总结。这一新的法制概念的提出，有利于明确国家权力机关、政府机关、司法机关在加强和健全社会主义法制建设中各自的职责。政府法制是我国社会主义法制的重要组成部分。

关于政府法制的内涵，与会同志本着“百家争鸣”的原则，

提出了几种不同的观点。但归纳起来，无外乎广义与狭义之分。

广义的政府法制工作，是指政府为依法从事国家经济管理、行政管理而进行的立法和执法活动，其核心是使政府管理工作法律化、制度化。政府法制工作是政府机关依法从事国家经济管理、社会管理而进行的，制定并监督执行行政法规和规章的活动。它强调政府创制规范的活动与监督执行行政法规、规章活动的统一。它有如下特征：第一，政府法制工作既是政府工作的一部分，又是法制工作的一部分；它既有政府工作注重效率的一般特征，又不失法制工作的固有内容，如按一定程序起草、审查法律草案，制定行政法规、规章，执行法律、法规和规章。第二，政府法制工作是执行性和创制性工作的统一。一方面，政府法制工作是政府具体执行宪法和法律的工作；另一方面，又要在不与人民利益相悖的前提下，创造性地工作。这一点在改革时期的法制建设中显得尤为重要。第三，政府法制工作既要执行法律、法规，又要对法律、法规的执行进行监督检查。政府法制工作的一切内容都是为了执行宪法、法律，其方式有两种：一是制定法规和规章对法律的内容具体化和进一步完善法律作好准备；二是监督检查行政执法，即监督检查各行政机关对宪法、法律、法规和规章的执行情况。

狭义的政府法制工作，是指政府为保证在管理活动中严格依法行事，并运用法律手段来行使管理职能为基本任务的立法性工作。其主要内容是：政府根据管理活动的需要，拟订法律、地方性法规草案并提交全国人大或地方人大；制定行政法规、规章等规范性文件；监督检查法律、法规、规章等规范性文件的执行情况，并针对执行中反映出的问题对规定进行修改或提出修改议案。狭义的政府法制工作有两个特点：第一，政府法制工作决定和影响政府的其他工作。因为法律规定具有强制性和规范性，一经制定必须一体遵循，对政府也具有硬性约束力，政府要“依法

行政。”第二，政府法制工作只能由政府自己来完成，而不能授权给政府的各部门去完成。宪法、法律明确规定了法律提案权、行政法规制定权、规章制定权，政府不得违法授权。政府可以把政府法制工作的具体工作交给它的内部工作机构去进行，但最后必须以自己的名义来完成。

广义的政府法制工作与狭义的政府法制工作关于工作性质、范围、任务等虽然都有很大区别，但二者的共同点也是鲜明的，它们都强调政府法制工作在政府工作中是总揽全局性的。政府法制工作与其他政府工作不同，它不是只在某一个方面发生作用，如税务工作只是有关税务的、财政工作只是有关财政的等；政府法制工作覆盖面是整个政府工作，如工商、税务、计划、财政、公安、教育、科学、文化、卫生等，都有立法和执法的内容。因此，政府法制工作对整个政府工作影响重大，需要各级领导予以充分重视。

我认为，要明确什么是政府法制工作，首先要明确政府法制工作作为整个法制建设组成部分，而被独立提出来加以强调的总背景是什么。明确了这一点，我们才能清楚社会实际生活中需要一个什么样的政府法制工作。这个总背景就是：适应社会主义有计划商品经济发展的需要，政府职能要转变，行政工作要综合运用经济手段、法律手段和必要的行政手段，做到“依法行政”和“以法行政”。这种客观实际，要求把立法和执法有机结合起来，而不是使之分割开来。因此，我赞成广义的政府法制工作的观点。概括地说，政府法制工作是政府在发展社会主义民主和社会主义法制的方针下，把自己管理各项国家事务的职能法律化、制度化，并切实地遵守和执行。下面分两点阐述：

（一）政府法制工作的具体任务

第一，根据政府管理国民经济事务和其他社会事务的需要，以宪法和法律为依据，制定行政法规和规章。同时，草拟法律和