



CDDC计划2007年出书, 稿件征集正在进行中, 欢迎踊跃投稿...

入世前后中国传媒法的调整

时间: 2002-7-26 15:53:06 来源: 中国新闻研究中心 作者: 魏永征 阅读1516次

中国在入世前后, 花了很大力气对现行法律法规作了修订和调整。这也包括大众传播领域, 有所谓修改「一法五条例」之说。这就是依照法定程式, 陆续对法律《著作权法》和行政法规《出版管理条例》、《音像制品管理条例》、《电影管理条例》、《印刷业管理条例》、《电脑软件保护条例》作了修改并且重新公布。本文仅对有关传媒市场中外合作经营的规定作一综述。

明确界定开放领域

只限「指导目录」范围

中国在服务贸易市场准入方面的入世承诺, 涉及传媒的不多。主要为: 三年内逐步向外商放开书报刊批发零售业务; 放开音像制品的分销; 二至四年逐步放开对广告公司的投资; 允许外商投资建设、改造电影院(中方控股); 允许每年进口廿部外国电影等。

外商向中国国内市场的准入范围, 是由外资企业法规定的。在九十年代初的《外资企业法》的「实施细则」(行政法规)中明文规定新闻、出版、广播、电视、电影禁止设立外资企业。一九九七年底, 国家计委、国家经贸委和外经贸部颁布《外商投资企业指导目录》, 除继续把「新闻业」和「广播电视业」列为禁止外商投资产业外, 悄然把「出版业」列入限制外商投资产业, 其中包括印刷、出版、发行和音像制品制作、出版、发行等。

中国入世后, 二零零二年二月及四月重新公布了《指导外商投资方向规定》和《外商投资产业指导目录》。在「限制外商投资产业目录」中, 在「批发和零售贸易业」下, 列入了「图书、报纸、期刊的批发、零售业务」、「音像制品(除电影外)的分销」, 以及「代理公司」内的「广告」, 在「教育文化艺术及广播电影电视业」下, 列入了「电影院的建设和经营(中方控股)」。此外, 在「制造业」下, 列入了「出版物印刷(中方控股, 包装装潢印刷除外)」。在「指导目录」的「附件」中, 还具体规定了按世贸协定这些产业逐步的放开时间表。

与此相适应, 各个相关行业的管理法规也在二零零一年底作了修改。如《出版管理条例》增加了「国家允许设立从事图书、报纸、期刊分销业务的中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业」。《电影管理条例》增加了「国家允许以中外合资或者中外合作的方式建设、改造电影院」, 既然允许外资进入, 也应当允许国内各种资本进入, 所以又增加了「国家允许企业、事业单位和其他社会组织以及个人投资建设、改造电影院」。在《音像制品管理条例》中增加了「国家允许设立从事音像制品分销业务的中外合作经营企业」。

开放幅度较大的是二零零一年八月对《印刷业管理条例》的修改。印刷业的进一步开放并不属

- 新闻的侵权与法律防范
- 媒体应如何报道案件
- 付费采访与知识产权
- 媒体侵权的责任豁免
- 记者被打不是个小问题
- 媒体不是检察院的"上线"

于中国入世承诺，而是中国主动采取的步骤。新的条例取消了原来九七年的条例，禁止设立外商独资经营的各类印刷企业的规定，确定「国家允许设立中外合资经营印刷企业、中外合作经营印刷企业，允许设立从事包装装潢印刷品印刷经营活动的外资企业」。包装装潢印刷品，是指商标标识、广告宣传品及作为产品包装装潢的纸、金属、塑胶等的印刷品，同意识形态关联较小，可以让外商独资经营，而出版物和文件、资料、图表等其他印刷品的印刷经营活动，就只能限于中外合资、合作。

同时，在《外商投资产业指导目录》的「禁止外商投资产业目录」中，开列有关传媒业的禁入内容，是历次目录中最详尽的。有：图书、报纸、期刊的出版、总发行和进口业务；音像制品和电子出版物的出版、制作、总发行和进口业务；新闻机构；各级广播电台（站）、电视台（站）、广播电视传输覆盖网；广播电视节目制作、出版、发行及播放公司；电影制片、发行公司；录影放映公司。

这个目录告诉人们，中国传媒的领域开放，就是只限于入世承诺的那几项，除此以外都不开放。这是为了防止可能发生的浸润现象和类推反应，以为既然某一专案开放了，相邻的专案当然也视为开放。比如九九年《电讯条例》把广播电视归于电讯的一类，而增值电讯和基础电讯许多业务是对外资开放的，人们就推测有线广播电视传输网总有一天也会对外资开放，这个「指导目录」现在明确作了否定，澄清了误解。

全面确立许可制 强化进口的控制

许可制即审批制，历来是中国传媒业的一项基本制度。如在出版业，未经批准的出版活动都是非法出版活动，未经批准的出版物都是非法出版物。在新的法规中，许可制进一步的全面确立。

如《出版管理条例》规定出版物的出版、印刷或复制、发行、进口都实行许可制；《电影管理条例》规定国家对电影摄制、进口、出口、发行、放映和电影片公映实行许可制度，未经许可任何单位和个人不得从事上述活动，也不得放映、发行未取得许可证的电影；《音像制品管理条例》规定国家对出版、制作、复制、进口、批发、零售、出租音像制品实行许可制度，未经许可任何单位和个人不得从事上述活动；《印刷业管理条例》规定国家实行印刷经营许可制度，未取得许可证任何单位和个人，不得从事印刷经营活动等。

这些许可当然都包括外商，但都是单一的，取得某一项许可，并不意味着同时取得另一些许可，要扩大业务，还要再申请许可。特别是不许出版物销售商从分销许可渗透到出版许可，控制出版物的内容，对此，原来法规就有严格规定。

许可制有相对许可和绝对许可的区分。相对许可就是法律明文规定取得许可的条件，政府对凡符合条件的都应许可，申请者对政府违法不作为有权申请仲裁或起诉，绝对许可的条件则由政府灵活掌握。中国有关传媒法规虽然都规定有申请条件，但是申请条件不等于许可条件，而且所有法规都有设立有关传媒经营单位必须符合国家有关行业的单位总量、布局 and 结构规划的规定，所以事实上是绝对许可。

国内有人担心入世后，外商大举进入中国传媒市场挤垮中国传媒业，这是不可能的，因为一旦出现这类险情，显然不符合国家规划，有关部门就可以以此为理由不再批准外资单位。

从境外进口传媒产品的制度，有一个重大改变，这就是从原先的审批制改为指定制。指定制当然比审批制严格多了。审批制还有经营单位向政府申请、争取的可能，指定制就完全由政府说了算。这就确保政府部门牢牢控制传媒产品的进口权，杜绝进口渠道过多，难以管理，致使不良文化乘隙而入。此外，由于中国传媒业的开放主要在销售领域，收紧进口权也是为了防止外商进入销售领域后「捎带」销售本国的传媒产品。有的外国唱片公司以为同中国合作销售音像

制品就可以使国外音像制品在中国同步发行，这是不正确的。外商进入中国传媒产品市场只能进资金，不能进产品。对违法活动的处罚力度也有加大。

落实「党管媒体」 规范带试验性质

「党管媒体」是近年提出的重要政策。这不仅是指共产党的各级组织实施对所属媒体的领导，而且是指共产党对传媒业必须始终掌握对重大事项的决策权、对资产配置的控制权、对宣传业务的审核权、对主要领导干部的任免权。这就意味着中国主要媒体必须由共产党的一级组织直接主办、主管，在组织上纳入共产党的宣传系统之内。

「党管媒体」事实上在前几年已在报业实施。中国报纸在过去绝大多数是各级党组织的机关报，改革开放后全国报纸总量扩大了十多倍，党报只占其中四份之一。虽然通过主管、主办单位的制度把办报主体限制在党组织能够管到的范围之内，但是毕竟有许多报纸的主办单位、主管单位不是党组织，比如曾有将近报纸总数三份之一的各种行业报，其主要的主办、主管单位就是各级政府部门。虽然政府部门也属于共产党领导，但是并不在党的宣传系统之内，情况参差不齐，问题很多。从九十年代后期起，中央就着手报业调整，特别是在世纪之交，经过调整，省级及以下政府各部门退出办报，它们原先所办的报纸，有的停办，有的划归当地党报。这样不仅压缩了不少报纸（三百多种），而且使各级党委机关报成为重要的办报主体，除本报外，还主办其他各种类型的报刊，一批以党委机关报为核心的报业集团应运而生。

图书出版业也通过集团化纳入党的宣传系统。例如于二零零二年四月成立的中国出版集团，其成员包括人民出版社、人民文学出版社、商务印书馆等原先直属新闻出版总署的国家级的出版单位，成立集团后，由中共中央宣传部直接领导，新闻出版总署则对集团实行业性的管理。

这样的改革也在广播电视业进行。成立于二零零一年十一月的中国广播影视集团，含有中央人民广播电台、中央电视台、中国国际广播电台、中国电影集团公司等国家级广播电影电视单位，在体制上改由中宣部领导，国家广电总局党组代管，同国家广电总局不再有直接的隶属关系。北京、江苏、浙江等省市建立的广电集团，也实行集团与当地政府的广电厅（局）分开，彼此没有隶属关系，由省（市）委宣传部直接领导，只受政府部门的行业性管理。中国电台、电视台由政府广电部门设立，已经实行了几十年，通过集团化划到党的系统，是一个很大的体制转变。

「党管媒体」是一项政策，还没有反映到法律上来。由于出版单位实行主管、主办单位制，《出版管理条例》规定出版单位必须有符合国务院出版行政部门认定的主办单位及其主管机关，这当然包括党的各级组织，所以无须修改。而《广播电视管理条例》规定中国电台、电视台实行政府台制，即由县级以上各级政府的广电部门设立，其他任何单位和个人不得办台，现在的做法就超越了法规的规定。人们注意到，许多传媒法规都改了，唯独一九九七年发布的《广播电视管理条例》没有改。这可能因为现在实际情况对条例的超越已经太多，很难作部份修改。中国的广播电视业体制也许要到中共十六大以后才能明朗化。

中国刚刚入世，许多传媒法规位阶较低，有些规范带有试验性质，在执行时会带有一定弹性，还会随着实践的发展作出新的修改。

文章管理: [beyondsun](#) (共计 978 篇)

CDDC刊载文章仅为学习研究，转载CDDC原创文章请注明出处！

- 媒体和司法审判应该如何平衡? (2005-4-15)
- 媒介在人与世界关系中的地位 (2004-12-2)
- 媒介在人与世界关系中的地位——序胡兴荣著《新闻哲学》 (2004-10-18)
- 不准发表“与判决相反评论”的规定不攻自破——刘涌案引发大讨论的启示 (2003-9-24)
- 中国大陆新闻侵权法与台港诽谤法之比较 (2003-9-2)

[>>更多](#)

← 入世前后中国传媒法的调整 会员评论[共 0 篇] →

← 我要评论 →

会员名

密码:

▲▼

提交

重写

[关于CDDC](#) ◆ [联系CDDC](#) ◆ [投稿信箱](#) ◆ [会员注册](#) ◆ [版权声明](#) ◆ [隐私条款](#) ◆ [网站律师](#) ◆ [CDDC服务](#) ◆ [技术支持](#)

对CDDC有任何建议、意见或投诉, 请点[这里](#)在线提交!

◆ [MSC Status Organization](#) ◆ [中国新闻研究中心](#) ◆ 版权所有 ◆ 不得转载 ◆ Copyright © 2001--2009 www.cddc.net
未经授权禁止转载、摘编、复制或建立镜像. 如有违反, 追究法律责任.