



## 网络新闻信息服务法制管理

时间：2006-4-21 13:16:27 来源：中国新闻研究中心 作者：王伟亮 阅读1972次

### 互联网新闻信息服务管理的新进展 ——《互联网新闻信息服务管理规定》与 《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》简要比较与分析

发稿：中国新闻研究中心  
作者：王伟亮  
单位：大众报业集团法律中心  
地址：山东省济南市经十路46号  
邮编：250014

2005年9月25日，国务院新闻办公室、信息产业部联合发布了《互联网新闻信息服务管理规定》（以下简称《新闻信息规定》），替代了五年前的《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》（以下简称《新闻暂行规定》）。之所以进行此次调整，正如国务院新闻办公室发言人所说，“经过五年的发展，互联网技术、互联网新闻信息服务的形式和内容都已发生了很大变化，原《新闻暂行规定》的有关内容已不适应新形势的需要”，也是“党的十六届四中全会关于‘高度重视互联网等新型传媒对社会舆论的影响，加快建立法律规范、行政监管、行业自律、技术保障相结合的管理体制，加强互联网宣传队伍建设，形成网上正面舆论的强势’的要求”。其实，如果我们仔细研究一下，就会发现早在五年前制定《新闻暂行规定》的时候，即已注定了其临时性的命运，当时的新闻发言人即称“目前发布的是一个暂行规定，今后我们将根据新的情况逐步修订完善”。不管上述规定的制定背景如何，作为传媒界的人士，实有必要对其条文进行一番探讨。

#### 一、 互联网新闻信息及新闻信息服务的界定

《新闻信息规定》第二条对“新闻信息”进行了界定，这是《新闻暂行规定》所没有的。按照其规定，新闻信息是指时政类新闻信息，包括有关政治、经济、军事、外交等社会公共事务的报道、评论，以及有关社会突发事件的报道、评论。而《新闻信息规定》对“新闻信息服务”的界定则突破了原《新闻暂行规定》单纯“登载新闻”的范畴，按照目前互联网站业已存在的形式，区分为“通过互联网登载新闻信息”、“提供时政类电子公告服务”以及“向公众发送时政类通讯信息”三类。这里尤其需要注意的是后者。

对于电子公告服务，信息产业部在2000年10月8日即发布了《互联网电子公告服务管理规定》

- <期刊出版管理规定>全文
- <报纸出版管理规定>全文
- 著作权集体管理条例颁布
- 《个人信息保护法》将...

进行规范。按照该规定，电子公告服务是指在互联网上以电子布告牌、电子白板、电子论坛、网络聊天室、留言板等交互形式为上网用户提供信息发布条件的行为（见该规定第二条），英文简称BBS，在其上发布的信息俗称“帖子”。该管理规定旨在规范网站和网民双方的行为，网站如欲提供此类服务，需符合该规定的若干条件并遵循有关行为准则，而网民也应对其言论负有责任，不能“信口开河”。此次《新闻信息规定》将提供时政类电子公告服务明确纳入规范范围，进一步加强了“时政类”电子公告服务的监管。

“向公众发送时政类通讯信息”实际上就是实践中常见的“发送短信”，不过这里强调的是“时政类”短信。根据有关人士统计，2004年我国的短信业务量达到了2177亿条，形成了两亿以上的短信用户人群。目前许多网站都开设了此种服务项目，成为网站的一个重要的收入来源，而其中时政类短信占有重要位置。因此，将此类行为纳入《新闻信息规定》实属必然。

## 二、 互联网新闻信息服务单位划分标准的重新设定

原《新闻暂行规定》主要规定了“新闻网站”、“综合性非新闻单位网站”两种类型，前者是指由中央新闻单位、中央国家机构各部门新闻单位以及省、自治区、直辖市和省、自治区人民政府所在地的市直属新闻单位依法建立的互联网站，而除此之外的新闻单位则不单独设立新闻网站，只能在上述新闻网站建立新闻网页；后者则是指由非新闻单位依法建立的、提供多种信息服务内容的网站。

《新闻信息规定》则采用了“三分法”，将新闻信息服务单位分为三种，第一种为新闻单位设立的登载超出本单位已刊登播发的新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的互联网新闻信息服务单位；第二种为非新闻单位设立的转载新闻信息、提供时政类电子公告服务、向公众发送时政类通讯信息的互联网新闻信息服务单位；第三种为新闻单位设立的登载本单位已刊登播发的新闻信息的互联网新闻信息服务单位。

从上述不同规定可以看出，《新闻暂行规定》的分类基本以网站设立者为标准进行，且限制了中小新闻单位单独设立新闻网站的权利；而《新闻信息规定》则以网站设立者和网站信息服务的内容二者作为标准进行分类，且在一定程度上取消了中小新闻单位单独设立新闻网站的限制性规定（但仍不能设立第一种互联网新闻信息服务单位，见后文）。应当说，现在的规定是符合当前网站发展实际情况的，也是较为合理的。

考虑到目前许多网站都以公司制的主体形态存在，而实践中又多允许新闻单位外的资金进入此类公司，成为股东，因此需要对此种“混合制”网站的性质做出一个界定。《新闻信息规定》第六条以“新闻单位拥有的股权是否及51%”为线，做出了区分。笔者以为，此种划分可能不甚科学，从公司控制的角度讲，拥有51%股份的一方并非就一定拥有对公司的实际控制权，这也要取决于公司章程关于股东会和董事会表决事项的比例规定。另外，在公司股东人数较多、持股较为分散的情况下，一个股东可能只需拥有25%—30%（甚至更低）的股份，就能实际控制公司。因此，上述标准可以表述为“新闻单位依照公司章程拥有足以控制所设立的新闻信息服务单位的股份的，视为新闻单位设立的互联网新闻信息服务单位”，也可参照文化部等五部委发布的《关于文化领域引进外资的若干规定》中的方式，表述为“新闻单位控股51%以上或者占有主导地位的新闻信息服务单位，视为新闻单位设立的互联网新闻信息服务单位”。

## 三、 设立互联网新闻信息服务单位的行政许可与备案

《中华人民共和国行政许可法》于2004年7月1日施行，依照该法的规定，除法律、行政法规和特定情况下的地方性法规外，其他规范性文件一律不得设定行政许可，但该法同时又规定国务院可以“决定”的形式设定行政许可。互联网站从事登载新闻业务许可系原《新闻暂行规定》设定的行政许可，由于其属于部门规章，依照行政许可法的规定，其不能设定行政许可。为此，国务院于2004年6月29日发布了《国务院关于确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》（2004年7月1日施行），对法律、行政法规以外的规范性文件设定，但确需保留且符合行

政许可法第12条第2款规定的事项的行政审批项目，根据行政许可法第14条第2款的规定，决定予以保留并设定行政许可，共计500项。“互联网站从事登载新闻业务许可”系第372项，实施机关为国务院新闻办和省级人民政府新闻办。由于《新闻信息规定》将原“互联网站从事登载新闻业务”表述为“互联网新闻信息服务”，实际上扩大了适用范围，存在增设行政许可的嫌疑。依照行政许可法第16条的规定，法规、规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可做出具体规定，但不得增设行政许可。因此，《新闻信息规定》中提供后两种互联网新闻信息服务应经行政许可的法律依据不足，应及时提请国务院对此做出修订。

《新闻信息规定》对设立第三种互联网新闻信息服务单位的情形，仅规定需要“备案”，而原《新闻暂行规定》则将其纳入“批准”（即许可）的范畴，即互联网站从事登载新闻业务都应当按规定程序提出申请，通过批准取得从事这项业务的资格。

#### 四、 互联网新闻信息服务单位的设立条件

《新闻信息规定》第7、8条对此做出了规定，按互联网新闻信息服务单位的种类不同分为三种情况：

1. 第一种互联网新闻信息服务单位的设立主体为中央新闻单位，省、自治区、直辖市直属新闻单位，以及省、自治区人民政府所在地的市直属新闻单位。所设立的单位应当具备如下条件：

- （一）有健全的互联网新闻信息服务管理规章制度；
- （二）有5名以上在新闻单位从事新闻工作3年以上的专职新闻编辑人员；
- （三）有必要的场所、设备和资金，资金来源应当合法。

另外，还应符合国务院新闻办公室关于互联网新闻信息服务行业发展的总量、结构、布局的要求。

2. 第二种互联网新闻信息服务单位的设立主体为应当是依法设立2年以上的从事互联网信息服务的法人，并在最近2年内没有因违反有关互联网信息服务管理的法律、法规、规章的规定受到行政处罚；申请组织为企业法人的，注册资本应当不低于1000万元人民币。

设立此种单位，除应当具备第一种单位的三个条件的第1、3项外，还应当有10名以上专职新闻编辑人员；其中，在新闻单位从事新闻工作3年以上的新闻编辑人员不少于5名。与设立第一种单位相同，还应符合国务院新闻办公室关于互联网新闻信息服务行业发展的总量、结构、布局的要求。

需要注意的是，不少人将“1000万”理解为所有互联网新闻信息服务单位的门槛，这是不准确的。“1000万”的条件，限于设立第二种互联网新闻信息服务单位的主体（组织）本身，且该设立主体（组织）为企业法人。对于设立另外两种互联网新闻信息服务单位以及申请设立的主体（组织）为非企业法人的情况，则没有“1000万”的限制。不过，1000万的注册资本已相当于股份有限公司所应具有最低注册资本数额，《新闻信息规定》的该规定无疑提高了门槛，限制了有意愿进入此领域的中小公司的投资行为。另外一个需要探讨的问题是，依照《国务院关于进一步鼓励和支持非公有制经济发展的若干决定》（国发〔2005〕10号）第九条的规定，非公有资本不得利用信息网络开展视听节目服务以及新闻网站等业务。因此，《新闻信息规定》中设立第二种互联网新闻信息服务单位的主体（组织）以及可能通过参股成为其他两种互联网新闻信息服务单位设立主体（组织），其所拥有的资本的性质应为公有，非公有资本不能进入该领域。

3. 第三种互联网新闻信息服务单位的设立，由于不涉及行政许可问题，《新闻信息规定》没有规定相应的条件。但没有规定条件，不等于不需要条件，为保证此类互联网新闻信息服务单位



的正常运行，实际上至少也应具备上述前两种服务单位的三个基本条件，否则该服务单位将难以以为继，无法实现其设立目的。

需要注意的是，设立互联网新闻信息服务单位除需要满足上述条件外，还应符合《电信条例》、《互联网信息服务管理办法》等有关规定。关于此，本文将在后面做进一步的阐述。

## 五、 禁止设立“三资”性质的互联网新闻信息服务单位

《互联网信息服务管理办法》（国务院令292号，2000年9月25日施行）允许经营性互联网信息服务提供者同外商合资、合作，但应当事先经国务院信息产业主管部门审查同意，而且外商投资的比例应当符合有关法律、行政法规的规定（见该《办法》第12条）。原《新闻暂行规定》没有对此做出明确规定。《新闻信息规定》则采取了明确的否定态度，规定任何组织不得设立中外合资经营、中外合作经营和外资经营的互联网新闻信息服务单位（第九条）。《新闻信息规定》的态度是有其依据的，早些时候（2005年8月4日）文化部等五部委发布的《关于文化领域引进外资的若干意见》明确规定，禁止外商利用信息网络开展视听节目服务、新闻网站等业务。由此，在新闻网站业务这一意识形态色彩较强的领域，国内非公有资本与外资一同被排除在外。

虽然禁止外资进入，但《新闻信息规定》却在一定程度上放开了国内外互联网新闻信息服务业务合作的限制。原《新闻暂行规定》规定的合作形态较为简单（链接境外新闻网站、登载境外新闻媒体和互联网站发布的新闻），并且要报国务院新闻办批准。《新闻信息规定》在放宽合作领域的同时，仅规定了“报国务院新闻办进行安全评估”。但“安全评估”的含义究竟如何，是纯粹指导性还是带有一定的审批性质？有待有关部门作进一步澄清。

## 六、 需向电信主管部门办理的有关事项

目前，规范互联网新闻信息服务的规定，除《新闻信息规定》外，还有国务院制定的《电信条例》、《互联网信息服务管理办法》以及新闻出版署、信息产业部共同制定的《互联网出版管理暂行规定》（2002年8月1日施行），另外还有前文提到的《互联网电子公告服务管理规定》。上述规定的规范角度各有不同，《新闻信息规定》是直接规范互联网新闻信息服务的具体规定，《互联网出版管理暂行规定》是从出版角度规范在互联网上出版“已出版（或公开发表）的报刊等媒体上的作品（限于时政类材料）”的行为，《互联网电子公告服务管理规定》规范提供电子公告服务的行为，《互联网信息服务管理办法》则从互联网信息服务的广义角度进行规范，《电信条例》则从电信市场这一更基本的角度进行规范。

《新闻信息规定》第13条所称的“应依照有关互联网信息服务管理的行政法规向电信主管部门办理有关手续”，主要指依照上述《互联网信息服务管理办法》的有关规定办理有关手续。按经营性与否，分为经营性互联网信息服务和非经营性互联网信息服务，前者应申请经营许可，后者则应履行备案手续。当然，在此之前，对于从事新闻、出版等互联网信息服务的，应依照法律、行政法规以及国家有关规定（主要指上述《新闻信息规定》和《互联网出版管理暂行规定》），经有关主管部门审核同意。

## 七、 转载、发送的信息范围以及协议

1. 转载、发送的信息范围：《新闻信息规定》与《新闻暂行规定》对此的规定基本相同，即限于“中央新闻单位或者省自治区、直辖市直属新闻单位发布的新闻信息”，除应当注明新闻信息来源外，另增加规定“不得歪曲原新闻信息的内容”。

### 2. 协议

《新闻信息规定》增加了被转载、发送信息方的审核义务，即应当核验对方的互联网新闻信息

服务许可证，不得向没有互联网新闻信息服务许可证的单位提供新闻信息。

关于协议的备案报送机关，《新闻信息规定》区分“中央新闻单位设立的互联网新闻信息服务单位以及其他互联网新闻信息服务单位”，做出了不同的规定，前者向国务院新闻办备案，后者向所在地省级政府新闻办备案。

《新闻信息规定》保留了原《新闻暂行规定》关于反不正当竞争的规定，通过借鉴国外互联网站向传统媒体购买新闻信息的方式，强制规定签订协议，并向新闻单位支付使用费，体现了对无法律依据无偿使用时政类报道、评论的否定态度。

需要注意的是，从上述关于范围和协议的规定的适用主体来看，由于《新闻信息规定》采用了更为科学的三分法，将第一种互联网新闻信息服务单位也纳入了规范的对象之内，弥补了原《新闻暂行规定》仅规范综合性非新闻单位网站的不足。

## 八、 禁止登载、发送的新闻信息内容的比较

与原《新闻暂行规定》相比较，《新闻信息规定》增加了两项禁止内容，并对另外两处进行了修改。增加的两项分别为“煽动非法集会、结社、游行、示威、聚众扰乱社会秩序的”以及“以非法民间组织名义活动的”。原《新闻暂行规定》禁止内容的第6项中的“编造和传播假新闻”被删除，另将原第9项中的“法律法规禁止的其他内容”修改为“含有法律、行政法规禁止的其他内容的”。

除新增的两项内容外，《新闻信息规定》其他九项规定与《电信条例》、《互联网信息服务管理办法》、《互联网电子公告服务管理规定》以及《互联网出版管理暂行规定》基本相同，《互联网出版管理暂行规定》另有一项特别规定，即“危害社会公德或者民族优秀传统文化的”。

另外需要注意的是，从《新闻信息规定》第20条的规定看，其第3条第1款的内容也作为禁止登载、发送的内容，而该款中的“坚持为人民服务、为社会主义服务的方向，坚持正确的舆论导向，维护国家利益和公共利益”较难准确掌握，容易造成对互联网新闻信息服务的不当干预。

《新闻信息规定》较原《新闻暂行规定》补充了一定的“内容管理责任”方面的规定，但在报告国家有关机关的问题上采取了与《电信条例》、《互联网信息服务办法》等不同的规定，后者均规定“需主动向国家有关机关报告”，而《新闻信息规定》则采取了被动式的方式，即“在有关部门依法查询时予以提供”，此种规定虽减轻了互联网新闻信息服务单位的义务，但似有违反上位法之嫌。

《新闻信息规定》第21条关于记录相关内容的规定虽较之原《新闻暂行规定》来说是新增内容，但实际上《互联网信息服务办法》等早有规定，即使《新闻信息规定》不予补充，仍应按《互联网信息服务办法》等规定执行。

## 九、 增加监督管理内容，完善法律责任

### 1. 增加监督管理的内容

《新闻信息规定》此次增加了“监督管理”一章，具体规定新闻办对互联网新闻信息服务的监管和公众对其的监督。将互联网新闻信息服务活动置于行政机关和社会公众的双重监督之下，更便于促使这些单位依法开展服务活动，最终实现《新闻信息规定》的制定目的。

### 2. 法律责任完善

(1)《新闻信息规定》此次增加了“罚款”，并由新闻办行使行政处罚权，而且罚款的适用范围较为广泛，共涉及四个条文，有10种具体情况可以适用（见第26—29条）。

(2)《新闻信息规定》增加了新闻办自身的责任规定，原《新闻暂行规定》对此没有规定。此项规定属于此类规范性文件必备条款，此次补充实属自然。

## 十、《新闻信息规定》的施行与《新闻暂行规定》的废止

《新闻信息规定》的施行替代了原《新闻暂行规定》，从立法技术角度讲，《新闻信息规定》应在最后一条对此做出明确的表述，即规定“本规定自公布之日起施行，国务院新闻办公室、信息产业部于2000年11月发布的《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》同时废止”。

总体上看，如果说原《新闻暂行规定》有仓促性、临时性和被动性的特点，现在的《新闻信息规定》则更为成熟和主动，虽然该规定个别方面还稍显不足，但作为规范这样一个日新月异、变化迅速的互联网领域的规定，已是难能可贵。我们期待着其能够发挥应用的作用，促进互联网新闻信息服务健康有序的发展。

注释：

参见：《依法规范互联网新闻信息服务，切实维护公共利益——国务院新闻办公室发言人就发布实施《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》答记者问》，载新华网北京2005-10-9。

参见：《国务院新闻办公室发言人就发布实施《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》答记者问》，载《人民日报》2000年11月8日第二版。

参见：蔡传等著《后短信时代》一书“前言”部分，人民邮电出版社，2005年6月第一版。

同注2。

《互联网出版管理暂行规定》第五条规定：“本规定所称互联网出版，是指互联网信息服务提供者将自己创作或他人创作的作品经过选择和编辑加工，登载在互联网上或者通过互联网发送到用户端，供公众浏览、阅读、使用或者下载的在线传播行为。其作品主要包括：（一）已正式出版的图书、报纸、期刊、音像制品、电子出版物等出版物内容或者在其他媒体上公开发表的作品；（二）经过编辑加工的文学、艺术和自然科学、社会科学、工程技术等方面的作品。”

本规定所称互联网出版机构，是指经新闻出版行政部门和电信管理机构批准，从事互联网出版业务的互联网信息服务提供者”。

《互联网新闻信息服务管理办法》第二条规定：“在中华人民共和国境内从事互联网信息服务活动，必须遵守本办法。本办法所称互联网信息服务，是指通过互联网向上网用户提供信息的服务活动”。

《电信条例》第二条规定：“在中华人民共和国境内从事电信活动或者与电信有关的活动，必须遵守本条例。”

本条例所称电信，是指利用有线、无线的电磁系统或者光电系统，传送、发射或者接收语音、文字、数据、图像以及其他任何形式信息的活动”。

文章管理：mycddc（共计 5126 篇）

CDDC刊载文章仅为学习研究，转载CDDC原创文章请注明出处！

相关文章：网络新闻

- 网络新闻检索编辑初探 (2008-7-14)
- 析网络新闻传播与传统媒介传播发展关系 (2007-8-20)
- 网络新闻阅评初探 (2007-4-18)
- 由“美女记者”报道析策划网络新闻 (2006-11-9)
- 新浪、网易的网络新闻比较分析 (2006-10-30)

>>更多

网络新闻信息服务法制管理 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.