



# 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

## 中国新闻法制之现状

<http://www.fristlight.cn> 2007-01-12

[作者] 孙旭培

[单位] 传媒学术网

[摘要] 到目前为止,中国还没有一部专门的新闻法。新闻法制的含义,是指规范新闻传播活动的所有法律条文及法规、规章的总和。包括以下六个层次:宪法、法律、行政规章、行政法规、地方性行政法规、执政党的方针政策。

[关键词] 中国新闻法制;新闻法

到目前为止,中国还没有一部专门的新闻法。新闻法制的含义,是指规范新闻传播活动的所有法律条文及法规、规章的总和。包括以下六个层次:一、宪法:《宪法》第二十二条规定了中国新闻事业的性质、任务和作用:“国家发展为人民服务、为社会主义服务的文学艺术事业、新闻广播电视事业、出版发行事业……”第三十五条规定,“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”第四十一条规定,“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员有提出批评和建议的权利。”第四十七条规定,“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。”另外,《宪法》第三十八条、第五十三条对诽谤、保密等作出规定:“禁止用任何方式对公民进行侮辱、诽谤和诬告陷害”,“中华人民共和国公民必须保守国家秘密”。二、法律:以《宪法》为依据,一些法律对新闻传播活动也作出了相应的规定。我国现行法制中三组最重要的基本法律:《刑法》(1979年通过,1997年修订)和《刑事诉讼法》(1979通过,1996年修正)、《民法通则》(1986年)和《民事诉讼法》(1991年)、《行政诉讼法》(1989年)和《行政处罚法》(1996年),同新闻活动都有十分密切的关系。《刑法》规定,“以造谣、诽谤或者其它方式煽动颠覆国家政权,推翻社会主义制度的”,“为境外的机构、组织、人员窃取、刺探、收买、非法提供国家秘密或者情报者”,构成“危害国家安全罪”。“严禁用任何方法、手段诬告陷害干部群众”,禁止“公然侮辱他人或者捏造事实诽谤他人”。《民法通则》规定:“公民、法人享有名誉权,公民的人格尊严受法律保护,禁止用侮辱、诽谤等方式损害公民、法人的名誉”。《保守国家秘密法》(1988年5月施行)对国家秘密的范围,保密制度和泄密的法律责任作了完整的规定。近几年来,我国立法工作进展很快,所制定的许多法律都同新闻活动有不同程度的关系,如《统计法》(1983年通过,1996年修改)《治安管理处罚条例》(1986年通过,1994年修改)、《档案法》(1987年通过,1996年修改)、《保守国家秘密法》(1988年)、《邮政法》(1990年)、《未成年人保护法》(1991年)《妇女权益保护法》(1992年)、《国家安全法》(1993年)、《反不正当竞争法》(1993年)、《消费者权益保护法》(1993年)、《公司法》(1994年)、《广告法》(1994年)、《戒严法》(1996年)、《价格法》(1997年)、《防震减灾法》(1997年)、《证券法》(1998年)、《合同法》(1999年)、《预防未成年人犯罪法》(1999年)等。三、行政法规:行政法规是国家最高行政机关国务院,根据宪法和法律制定的领导和管理国家各项行政工作的各种规范性文件的总称。其效力 and 地位低于宪法和法律,但在法律体系中也具有重要的地位。过去与规范新闻活动有关的专门的行政法规为数不多。《关于严禁淫秽物品的规定》(1985年)、《关于严厉打击非法出版物的通知》(1987年)、《外国记者和外国常驻新闻机构管理条例》(1990年)、《卫星电视广播地面接收设施管理规定》(1994),是几个比较重要的行政法规。近年来,国务院加紧制定发布了一些管理大众传播媒介的行政法规,如《音像制品管理条例》(1994年)、《电影管理条例》(1996年)、《出版管理条例》(1997年)、《印刷业管理条例》(1997年)、《广播电视管理条例》(1997年)。这些行政法规几乎涵盖了所有大众传播媒介的管理。四、行政规章:在我国新闻法的体系中,部门规章亦有重要作用。部门规章是指国务院所属部委,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部委的权限内按照规定程序所制定的规定、办法、实施细则、规则等规范性文件。主要是广播电影电视部和新闻出版署根据宪法和有关法律制订发布的有关报刊、广播、电视的专门规章。这类规章大致包括:有关新闻媒介管理的规章。如新闻出版署于1988年发布《期刊管理暂行规定》,于1990年发布《报纸管理暂行规定》,在当时是比较完整的对报刊管理的规范性文件,以及《关于广播电台电视台设立审批管理办法》(1996年)等。关于取缔、打击非法出版物的规章。根据国务院《关于严禁淫

秽物品的规定》、《关于严厉打击非法出版活动的通知》、新闻出版署于1988年发布《关于认定淫秽及色情出版物的暂行规定》，于1989年发布《关于部分应取缔出版物认定标准的暂行规定》；1993年公安部与新闻出版署联合发布《关于鉴定淫秽录像带、淫秽图片有关总的通知》，从实体到程序上为打击淫秽的和其它非法出版物提供了详细的依据。“保密法”规章。根据《保守国家秘密法》，1992年国家保密局、中央对外宣传小组、新闻出版署、广播电影电视部联合发布《新闻出版保密规定》。有关新闻单位经济活动的管理规章。1988年新闻出版署与国家工商行政管理局联合发布《关于报社、期刊社、出版社开展有偿服务和经营活动的暂行办法》，在当时对报业经营活动的开展和报业经济的发展起了有益的推动作用。有关新闻队伍建设的规章。如1993年中共中央宣传部与新闻出版署联合发布《关于加强新闻队伍职业道德建设，禁止“有偿新闻”的通知》。1997年，中宣部、广电部、新闻出版署等又发布《关于禁止有偿新闻的若干规定》。五、地方性行政法规：地方性法规是由省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，根据行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下按法定程序所制定的规范性文件。以新闻管理为名的地方法规至今只有一部，这就是1996年河北省人大常委会通过的《河北省新闻工作管理条例》。已经制定的规范报刊出版活动的地方法规还有：《云南省出版条例》（1989年）、《上海市图书报刊管理条例》（1989年制定、1997年修改）、《北京市图书报刊音像市场管理条例》（1990年）、《安徽省图书报刊出版管理条例》（1996年）等。规范广播电视活动的地方法规有《山西省广播电视管理条例》（1995年）、《新疆维吾尔自治区广播电视管理条例》（1995年）、《贵州省广播电视管理条例》（1996年）等。

六、执政党的方针政策：还有一种规范，是由中共中央制定的或者中共中央宣传部制定的，如中共中央《关于当前报刊新闻广播宣传方针的决定》（1981、1、29），中共中央宣传部《关于新闻报道工作的几点规定》（1988、2、6）这些可称为新闻政策，或宣传纪律。它们称不上法，但属于法制之列，因为它们也是中国传播媒介必须遵守的规范。新闻法制对新闻取舍的制约虽然《宪法》明确规定，公民有言论、出版自由，但在各种各样的政策法规中，绝大部分内容是控制、管理新闻媒介的，有关新闻传播主体的权利方面的内容则很少。所以共产党和政府新闻媒介的管理，显得效率很高，特别在近十多年来，常常发挥了积极的社会作用，但宪法言论、出版自由，却在很大程度上难以落实。这种状况首先表现在对新闻取舍的制约上。新闻取舍的基本原则应是遵循新闻规律，根据其新闻价值和媒介的编辑方针作出决定。这一原则在中国新闻界也是公认的。但是，实际上，在更突出的位置，即对党、对社会主义有利的，大加宣传；对党、对社会主义不利的，要严格禁止。新闻法制中的许多规定，实质上都是围绕着宣传和禁载两个方面。宣传，被视为保证新闻传播活动为“善”服务。禁载，被视为防止新闻传播活动为“恶”服务。关于宣传，《报纸管理暂行规定》规定：“我国的报纸事业是中国共产党领导的社会主义新闻事业的重要组成部分，必须坚持为社会主义服务、为人民服务的基本方针，坚持以社会效益为最高准则，宣传马克思列宁主义、毛泽东思想，宣传中国共产党和中华人民共和国政府的方针政策；传播信息和科学技术、文化知识，为人民群众提供健康的娱乐；反映人民群众的意见和建议，发挥新闻舆论的监督作用。”从以上条文可以看出，社会效益是报纸的“最高准则”，“宣传”是报纸的主要功能，至于“传播信息”、“舆论监督”则在其次。发挥新闻媒介的宣传作用，当然有其合理性。中国是一个发展中国家，经济技术落后，人民的文化素质不高，民主意识不强，让新闻媒介作为国家和社会发展中的有效资源，发挥其积极作用，是无可非议的，而且是非常必要的。例如，在当前的国有企业改革中，发挥好媒介的宣传作用，是有利于改革、发展、稳定三者兼顾的。国有企业改革是中国经济体制改革的关键，其成效直接关系到中国社会主义现代化事业的前途和命运。因此，对国有企业改革的宣传，主要的方法是以报道的形式宣传党和国家的政策、方针，宣传成功企业的改革经验，帮助其他国有企业提高经济效益，从而走出困境。至于某些国有企业改革过程中出现的问题，如工人罢工、静坐、失业等情况，则通过“内参”（各种反映情况的内部通讯的总报告给上级部门，以利于有关部门了解情况。这种做法在当前改革的困难时期是有益和有利的。试想，如果不是这样，而是“客观报道”，“有闻必录”，必将导致连锁反应和社会震荡，使改革更加举步维艰。但是这种对新闻报道的限制，只应当局限在极少的问题上，出现在特定的时期内。如果长期地、普遍地要求各种媒介都实现这种限制，使新闻媒介缺乏多样性，缺乏应有的自由活动空间，事物就会走向其反面，就会扼杀人民群众思想和智慧的发挥，使党和国家的决策有可能偏离正确轨道。这是中国历史上反复出现的问题，所以，在肯定党和政府对新闻媒介的利用的同时，必须保证新闻自由度的逐步提高。关于禁载，《报纸管理暂行规定》第八条规定，任何报纸不得刊载下列内容：违反法律、颠覆政权、反对共产党领导、损害国家利益、破坏民族团结、破坏社会安定、宣传凶杀色情、诽谤和侮辱他人等。正如强调新闻宣传功能一样，禁载规定同样也是为了体现“以社会效益为最高原则”，实现对新闻取舍的控制，两者是相反相成的。但是，任何规范的实施都有一个度的问题。突出“社会效益”，就有可能限制新闻自由，禁载也会产生负作用。这方面的例子很多，1994年3月31日发生在浙江的“千岛湖事件”即是其中之一。

三名罪犯劫持了浙江千岛湖的一艘游轮，抢劫财物，把游客赶进船舱，并放火焚毁游船，造成32名游客、船员死亡。因为其中有24名台湾人，事涉“两岸关系”，当时各种媒介一律不准报道。直到4月10日，才由新华社发布消息予以公开。本是一件纯粹的刑事案件，中国媒

介却隐而不报，听任海外媒介猜测，以至造谣惑众，给了反共人士以口实，此事成为两岸关系一度紧张的原因之一，新闻法制对新闻事业的管理在中国，共产党的各级党委宣传部对新闻事业实行思想政治上的领导，行政管理则由国家新闻出版署和各省新闻出版局进行。行政管理机关对新闻事业的管理，主要表现在以下三个方面：首先，新闻事业实行批准登记制，新闻行政管理机关行使审批权。报纸要由主办单位经其主管部门同意后提出申请，报国家新闻出版署审批，经批准后办理注册登记手续，领取“报刊登记证”方可出版。• 否则，属于非法出版活动，得查处取缔。《报纸管理暂行规定》第十条规定：“创办正式报纸应当具备下列条件：……（三）有确定的、能切实担负领导责任的主办单位和主管部门。”换言之，私人报纸、民间报纸在中国无创办的可能。其次，新闻行政管理机关对新闻机构的日常工作行使管理权。例如对报刊质量的管理，新闻出版署制定了审读工作的规章，署和局配置审读人员，审查报刊是否贯彻了共产党的方针、政策等。1995年，新闻出版署又制订了质量管理标准，对办报方针、宗旨、内容、印刷、广告以至发行量都提出了评定指标，达不到标准的，予以停办或撤消登记。广播电视部门也建立了审听制度。中国的媒介几乎都有其主办单委和主管单位。新闻出版署发布了《关于出版单位的主办单位和主管单位职责的暂行规定》（1993年6月）。其中规定，“主管单位、主办单位与出版单位之间必须是领导与被领导的关系”。并规定，主办单位对所办出版单位负有的责任之一是，“领导、监督出版单位遵照中国共产党的基本路线，方针、政策和国家的法律、法规、政策以及办社（报、刊）方针、宗旨、事业范围，做好出版工作及有关各项工作；审核出版单位的重要宣传报道或选题计划，审核批准重要稿件（书稿、评论、报道等）的出版或发表；决定所属出版单位的出版物发行不发行，对出版单位在出版物内容等方面发生的错误和其它重大问题，承担主要领导责任。”还规定了主管单位对所属的出版单位及其主办单位负有的职责。对某些出版选题，规定须报经批准。《重申几类需经专项申请的选题的通知》（1988年6月）规定，“涉及国民党上层人物的”，“涉及党史上陈独秀、王明、张国焘一类人物的”需报上级有关单位审批。《关于出版“文化大革命”图书问题的若干规定》（1988年6月）规定：有关“文化大革命”的“辞典工具书”，以及“著作”、“回忆录”、“传记”、“纪实文学作品”等，“原则上不要再安排”出版。此类规定还有《关于涉及苏联、东欧国家的图书的出版加强管理的通知》（1990年4月），《关于对描写党和国家领导人的出版物加强管理的规定》（1990年5月），等等。第三，新闻行政管理机关对新闻机构和新闻违法活动中违法违规行使行政处罚权。处罚的方式有警告、罚款、没收非法收入和封存报刊直至吊销登记证等。1997年4月，新闻出版署查处了8家违规出版单位，严厉打击出坏书、卖书号版号行为。其中内蒙古音像出版社等3家出版单位被吊销出版经营许可证，江苏文化音像出版社等5家出版社受到停业整顿处分。一些与国际接轨的法律中国新闻法制在新闻价值选择与新闻业管理等方面，与西方国家存在很大的差别，但这并不等于所有有关新闻传播的法律都是这样，有些法律与世界上多数国家的规定是一致的，如有关著作权法的法律、有关广告的法律、有关诽谤的规定等。《民法通则》第九十四条规定“公民、法人享有著作权（版权），依法有署名、发表、出版、获得报酬等权利。”第一百一十八条规定：“公民、法人的著作权（版权），专利权、商标使用权，发现权，发明权和其它科技成果受到剽窃、篡改、假冒等侵害的，有权要求停止侵害，消除影响，赔偿损失。”《著作权法》（1990年6月施行）第二条规定：“外国人的作品首先在中国境内发表的，依照本法享有著作权。”“外国人在中国境外发表的作品，根据其所属国同中国签订的协议或者共同参加的国际条约享有著作权，受本法保护。”以上条款说明，因为《宪法》、《著作权法》的规定，还因为近年中国保护知识产权措施的逐步加强，著作权在中国基本上受到保护，1994年10月27日《广告法》正式出台，并于1995年2月1日施行。这部法律具体规范了广告的内容、经营、管理、处罚等，是一部较完善的法律。值得一提的是，《宪法》和多部法律对诽谤、侵害他人名誉权都作了规定。除本文开头所引的《宪法》的规定外，《刑法》、《民法通则》、《治安管理条例》和《未成年人保护法》等，都作出了相关规定，并且在法律执行过程中得到较充分的体现。这方面比较典型的例子，是新疆一位工会干部奚弘诉人民日报侵害名誉权案。1988年7月20日，人民日报发表文章，点名批评奚弘“怠工乱告状”，是“特殊公民”。奚认为她的名誉权受到损害，并因此受到不公正对待，于当年10月向人民日报社所在的北京市朝阳区人民法院起诉，法院于次年3月受理，人民日报迟至1992年才应诉。这场官司旷日持久，但奚弘终于在1997年获得赔偿20。人民日报是中共中央机关报，其权威性不言而喻，但作为一个新闻机构，并不意味着它的新闻一旦侵权，就可以免受法律制裁。四、结语中国现行新闻法规强调新闻事业要坚持党性原则，“以正面报道为主”（1984）、“以社会效益为最高准则”（1990），“要考虑内外影响，注意社会效果”（1983）。这是它的基本特征，因此在很大程度上，新闻事业被纳入宣传机构之列，新闻自由受到诸多限制。专就法规本身而言，《宪法》与政策规章之间不无矛盾，表现在《宪法》有关新闻传播活动的规定的进步性、严肃性及高规格与党和政府的政策规章的滞后性、随意性及低规格之间的矛盾，以及对新闻传播活动主体的义务性规范完备而授权性规范很少的矛盾。有些权利甚至还没有进入法律范畴，例如“新闻自由”尚处于置之不论的状态，新闻工作的采访权、报道权等法无明文。这种矛盾现状的直接后果是宪法被束之高阁，而政策规章则大行其道，控制新闻传播。究其原因，是以权

代法盛行，民主进程缓慢。同时，与整个社会法制不全，有法难依，执法不严的现象相一致的是，在新闻法规的文字规定与具体实施之间，也存在很大的差距。比如，一个记者可以列举法规的某一条款证明自己合法，但惯例却是，由于你的报道不符合宣传部门的意图，就可能被指责为“社会效果不好”；而这时判断“社会效果”是好是坏的权利，不在记者和媒介，因此他就可能被批评，甚至被搁置，或不被重用。随着中国改革进程的深入，经济和文化的不断发展，政治改革和民主、法制建设的进程也必将深入，出台一部旨在保护社会主义新闻自由的开明的新闻法，既是有识之士的共同愿望，也将是历史的必然。主要参考书目：1、《中国新闻出版法规简明实用手册》，中国书籍出版社，北京，1994 2、《新闻法规政策须知》，学习出版社，北京，1994 3、《中国新闻法制的现状及发展》，载《新闻世界》1997年第三期 4、《新闻法通讯》，新闻法研究室编，（1984—1988）5、《中国新闻传播法纲要》，魏永征著，上海社会科学出版社，1999

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

