

关于我国广播电视立法的现实思考

施大为

(厦门大学新闻传播学院新闻系 福建 厦门 361005)



摘要：随着市场经济的发展,我国的广播电视事业也逐渐开始根据市场运作的规范,在竞争中寻求发展。然而,广播电视发展至今,在我国仍没有一部正式的法律法规对该领域进行规范。本文试结合目前我国广播电视发展的现状,针对存在的一些问题,分析目前我国立法过程中存在的主要障碍以及立法的必要性。并试结合国外一些国家的立法规范,分析其对本土立法的借鉴意义,从而为调整与规范我国广播电视传播活动的运作流程及其中的各种法律关系,为完善我国的广播电视立法提供一些参考建议。

关键词：广播电视 立法规范 存在问题 必要性

近些年来,随着科技的进步和社会的发展,随着广播电视设备的改善,广播电视事业飞速发展,为广大人民提供了越来越多的资讯和丰富的文化产品。广播电视不同于纸质媒体,它以声像愉悦受众,向受众提供全方位的重要资讯。一场大型文娱晚会,一部扣人心弦的电视连续剧,娱乐了大众,丰富了人们的精神生活。

关于广播电视立法工作,到目前为止,主要是以《广播电视管理条例》和《广播电视设施保护条例》为主体,再辅以相应的行政规章和规范性文件。然而,由于《广播电视管理条例》制定于经济体制转型期,其可操作性、前瞻性已明显滞后。广播电视的法规建设与新型的法治文化建设大环境难相适应,导致广播电视逐渐难以满足全社会日益增长的文化需求,也严重制约了广播电视行业自身的发展和结构的调整。社会的高速发展,新技术、新媒体的日新月异,呼唤具有中国特色广播电视法规体系的建立与完善。^[1]

一、我国广播电视领域存在的主要问题

目前,我国广播电视领域存在的最大问题在于广播电视播出节目的审核上,由于缺乏统一的标准,在有争议的问题上模棱两可,同时又没有严格的违规处罚准则,导致该领域纠纷不断。有些广播电台或是电视台制作、播出涉及性生活、性经验、性体会等淫秽不堪、严重违规的节目;有些电台、电视台播出虚假、片面和具有误导性的证券咨询信息,为证券咨询机构夸大宣传,吸收投资者入会,侵害投资者利益。对于广播、电视中播出的广告也存在着一些问题。比如,违规播放广电总局禁播的八类涉性药品、医疗、保健品广告及有关医疗资讯、电视购物等节目;在电视剧中违规插播或超时插播大量广告,播出一些涉嫌欺骗消费者的虚假广告等等。

广播电视领域的各种版权纠纷也日益增多。对播出的电视剧、音像出版物进行私自翻录,肆无忌惮地从事非法出版活动,还有的是一些音像出版单位不尊重作者的正当权益,



任意修改作品,不向作者支付报酬,不标明作者的姓名等等。而由于当前的立法不健全,此类纠纷往往诉诸舆论,大打笔墨官司,有的全靠行政调解,耗时费功,形成僵局,有关部门也难以裁决。之前,重庆电视台播出的电视类选秀节目《第一次心动》因选拔活动存在严重违规与炒作行为,被国家广电总局禁播。广电总局指出,该节目严重偏离比赛宗旨,热衷制造噱头炒作活动,在评委选择、比赛环节、评委表现、歌曲内容、策划管理和播出监管等方面都出现了重大失误,损害了电视媒体形象,产生了不良社会影响。比赛环节设计丑陋粗糙,评委言行举止失态,节目设计缺乏艺术水准、内容格调低下,演唱曲目庸俗媚俗等等。^[2]

二、我国广播电视立法的必要性

随着我国广播电视事业的发展,广播电视的立法工作也取得了一定的成绩。1997年8月1日,国务院制定并发布了《广播电视管理条例》。该条例的颁布对于规范广播电视活动的秩序,促进广播电视事业的发展,加强广播电视领域的法治建设起到了重要的作用。但是我们也看到,该条例毕竟只是国务院颁布的行政法规,在效力层次上低于法律,不符合《广播电视法》作为保护公民“言论自由”的基本工具的地位。而各广播电视部颁发的部令,各省市广播电视厅局下发的通知、办法,也只有在本系统本部门内具有约束力,而对全社会缺乏法律效力。因此,当前我国制定《广播电视法》成了一个迫在眉睫的问题。

当前状况下,由于广播电视体制发展的不完善,健全法律的缺失,广播电视领域存在着一系列的问题。就广播电视经营的主体而言,存在着广播电台、电视台的规模、数量增长过快,结构、布局不合理,一些单位和个人擅自建网,擅自制作、播出一些带有严重问题的节目等问题。这些问题的存在,严重干扰了广播电视事业的发展,破坏了广播电视在人们心目中的形象,也影响了全国各级政府的宣传工作。美国电子新闻业巨头爱德华·R·默罗曾经指出,“只有独立的司法和自由的出版才是识别真正的自由社会和所有其他社会的标准”。^[3]这一观点将言论和出版自由提高到决定一个社会是否是自由社会的根本标准的地位,并且在西方国家很有代表性。

目前《广播电视管理条例》是我国管理广播电视活动的基本法律依据。《条例》在尚不具备制定“广播电视法”的条件下,一定程度上填补了法律的空白,以行政法规的形式为国家管理广播电视活动提供了法律依据。但是《条例》作为国务院的行政法规虽然地位和效力仅次于法律,但它毕竟是一种行政行为,与民选代表制定的法律有明显的区别。政府为其管理活动自定其法,在涉及公民基本宪法权利和自由时,因其“既当裁判员,又当运动员”的角色,很难避免损害或侵犯公民权利和自由的嫌疑。

将《条例》上升为正式的法律不仅是民主、法治和人权保障的要求,而且也是时代发展的迫切需要。自《条例》颁布以来,我国改革开放无论在广度还是在深度上都取得了前所未有的进展,社会生活的各个方面都发生了深刻的变化。随着

2001年底我国加入世界贸易组织,我国与世界的联系将更加密切,在入世的推动下,我国法制现代化的步伐将明显加快。在这样的时代背景下,《条例》的修改问题已无法回避。

过去,广播电视是宣传和推行国家任务的手段和工具,而今,广播电视在其传统的工具性功能之外,又发展出了新的自主性和竞争性功能,正是这部分功能的存在使得广播电视单位在相应范围内自主经营以及与国际接轨成为可能,同样,也正是因为这部分功能的发展才带来了我国广播电视业的繁荣。广播电视单位功能的这种变化,在《条例》制定时已经发生,但当时尚不明显,并且由于思想和观念上的问题,立法机关主观上也无有意培育和促进广播电视单位自主性和竞争性功能的愿望。现在,在经过多年的发展以后,广播电视单位的自主性和竞争性功能已不可忽视。^[4]

按照我国入世的承诺,将开放因特网服务的全部领域,并允许外商在所有电讯服务领域的投资项目中占49%的股权。图文电视、视频点播等增值服务在我国“入世”后两年内、传呼服务在3年内可达到50%,4年内可达到51%。5年的入世保护期过去之后,作为入世协定中列为特殊领域而不实施开放的新闻传媒业,也最终将会开放。因此,在这种条件下,也需要一部严格的法律来对广播电视领域进行规范。

同时,制定规范的广播电视法律也是世界新闻自由发展的趋势。世界上的新闻体制主要有自由主义体制和集权主义体制两种。而目前自由模式的国家在急剧增加,而集权国家在急剧减少。据调查,欧洲44个国家(包括东欧原社会主义国家)全部实行了新闻自由,美洲35个国家,现在除了古巴之外,34个实行了新闻自由,48个非洲国家,现在有42个实行了新闻自由。目前,我们正在建设社会主义和谐社会,和谐社会的本质是以人为本,因此,对人民言论自由的保护应当放在首要位置。世界新闻自由发展的趋势为我国《广播电视法》的制订创造了重要的外部环境。^[5]

三、国外广播电视法给我国立法的借鉴

目前我国广播电视系统的法律法规,都是行政机关得到立法机关的授权后以行政法规的形式颁布的,没有一件是通过国家立法机关颁布。而这些法规随着社会主义市场经济的不断发展和完善,也已经越来越不能适应广播电视发展的需要,产业发展的法律缺失日益突出。

对于广播电视的立法工作,国外一些国家的做法也给我们提供了积极的借鉴意义。德国和法国的广播电视立法都有成文的法律规范。尽管广播电视法的名称不一,但主要内容几乎完全相同,主要包括公共广播电视和商业广播电视、节目制作和供应、一般性广播电视节目标准等。可以看出,德、法两国重视依法管理广播电视事务。法国早在1923年即颁布了播送法,1982年又再次制定播送法,1986年颁布实施了现行的《播送自由法》。德国立法层次较多,各州均制定有广播电视法,各州政府之间还签署了关于广播的国家协议。^[6]相比之下,我国广播电视立法近年来成绩显著,但法律效力等级较低,缺乏广播电视大法,对于新技术的跟踪研究及实施

有效管理力度不够等问题依然存在。

在美国,广播电视媒体主要由联邦通讯委员会管辖。联邦通讯委员会是独立于政府的广电与电信政策制定、执行和监督机构,该委员会由5位委员组成,委员由总统经参议院建议和同意而任命,总统从委员中指定委员会主席。同属一个政治党派的委员会成员不得超过3名。委员实行任期制,每位委员任期5年,相互交错卸任。在英国,BBC是最大的半官方性质的电视广播制作播出机构,它的理事会为最高决策、管理机构,决定英国广播公司的一切重大问题,直接向议会负责。英国的贸易产业部下设的电信局也是独立的监督机构,政府无权干涉其决定,这就保证了政策执行的公平性。^[7]但是在我国,广电和电信管理与监督部门同一,而且都是国家的行政管理部门,受政府政策的影响,造成了监管者和被监管者之间存在着千丝万缕的利益联系,而无法独立监督政策的贯彻执行。因此,在我国将来的广播电视立法中,也应当借鉴英美的做法,设立独立于政府的广播电视委员会来监督广电集团的发展和运营,并直接向全国人民代表大会负责。

四、对我国广播电视立法的几点建议

近十年来广播电视发展规模和势头迅猛,特别是有线电视的飞速发展和数字有线电视时代即将到来,广播电视节目将越来越丰富,广播电视媒体比任何媒体的受众面都广,受众人数也最多。无论是内部人还是外部人都期盼《中国广播电视法》这一法律效力等级的条款来约束和规范。^[8]

对于广播电视立法,首先作为电视工作者,应牢固树立防侵权意识,严把新闻事实关,认真把握报道的“度”,使舆论监督报道稿件的每一桩事实都具有“法律力量”,百驳不倒。同时,尽量做客观报道,不做无根据的评论,评论时留有余地。然而,有越来越多的业内人士已经深切地体会到,发展广播电视产业,仅仅靠广播电视系统广大从业人员严格自律是不可能完全得以实现的,还需要有完善的法律体系来加以保证。

提高广播电视立法的法律级次,形成广播电视系统特有的法律法规框架体系。这也是广播电视立法的基础,即完善补充《广播电视管理条例》,将《广播电视管理条例》和《广播电视设施保护条例》合二为一,全国人大颁布《广播电视法》,尽早结束广播电视发展被业外人视为“无法无天”的尴尬局面。^[9]

鼓励和规范广播电视媒体之间的良性竞争。按照我国现行的《广播电视管理条例》的规定,广播电台、电视台由县、不设区的市以上人民政府广播电视行政部门设立,其中教育电视台可以由设区的市、自治州以上的人民政府教育行政部门设立。其他任何单位和个人不得设立广播电台、电视台。国家禁止设立外资经营、中外合资经营和中外合作经营的广播电台、电视台。^[10]由此可见,按照我国现行的广播电视法规的规定,广播电台和电视台完全属于政府垄断的行业,不允许私人 and 外资参与经营。但是,根据我国入世的承诺,允许外国服务提供者建设和改造电影院,并且允许外资逐步入股国内广播电视节目制作经营企业。因此,在新制订的《广播电视法》

中,应当对广电行业的开放问题做出明确的规定,这样既能履行我国入世后对广播电视行业开放的承诺,又能为广电事业的开放经营提供明确的法律依据,防止出现混乱的经营局面。

坚持审批制度,改革政府管理的方式和程序。对广播电视媒体实现审批和许可制度是各国的通例。在这一前提下根据需要适当放宽政府管理的力度,扩大广播电视媒体的自主权。在坚持对广播电视媒体的设立和经营实行审批和许可制的同时,也应当改革现行政府管理广播电视传媒的方式和程序,尽量减少和避免事前的与微观的管理,加强事后监督,大幅提高行政管理程序的公正性和透明度。^[11]

综合我国的立法现状,借鉴国际上的一些立法经验,预计我国也将在2010年基本形成以《广播电视法》和《电影法》为纲,以专项法规和配套法规为目,符合现代广播影视发展,符合社会主义市场经济要求的广播影视法规体系。其总体框架是以广播电视法、电影法为核心,以国务院行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例为主干,以部门规章为基础,以地方政府规章和规范性文件为补充构成的一个由不同效力层次的规范组成的主次分明、门类齐全、互相联系的整体。

参考文献:

- [1]范从政.“新时期广播电视法规建设亟待加强”[J].广播电视信息,2008(1):45.
- [2]新京报.“广电总局叫停重庆台选秀节目《第一次心动》”[EB/OL].2007-8-16.<http://news.sina.com.cn/c/2007-08-16/020512391211s.shtml>.
- [3]【美】T·巴顿·卡特等.大众传播法概要[M].中国社会科学出版社,1997:4.
- [4]冯军.“论我国广播电视法立法的若干问题”[EB/OL].<http://www.cass.net.cn/file/2005101847726.html>.
- [5]孙宏涛.“论我国广播电视法的制订”[EB/OL].<http://www.law-walker.net/detail.asp?id=4010>.
- [6]王甘文,雷元亮.“关于德、法两国广播电视立法情况的考察”[J].中国广播电视学刊,2000(7).
- [7]胡正荣,杜莹.“广播电视媒介政府规制的制度化研究——中外广播电视媒介规制比较分析”[EB/OL].<http://www.sdcatv.com.cn/tv/cmw/info.jsp?id=0000020618&send=1&boardid=130&ctype=6>.
- [8]郭洪新.“对现行广播电视法规的几点修改意见”[J].广播电视信息,2005(8).
- [9]王向东.“正视广播电视发展中的法律缺失问题”[J].声屏世界,2004(2).
- [10]聂倩倩.“孙旭培:2006年中国新闻业怎么走?”[EB/OL].<http://media.people.com.cn/GB/40628/4010405.html>.
- [11]冯军.“论我国广播电视法立法的若干问题”[EB/OL].<http://www.cass.net.cn/file/2005101847726.html>.