



广播电视法征求意见稿发布 专家建议 处罚要区分违法行为社会危害性

□ 本报记者 蒲晓磊

3月16日,国家广播电视总局官网发布了关于公开征求《中华人民共和国广播电视法(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿)意见的通知。

随着媒体融合走向深入,全媒体传播已经成为主流趋势,融媒体中心等机构成为广播电视业务的开办机构,现行《广播电视管理条例》设定的以广播电台、电视台设立审批为主的管理体制,已经不再适应这一新的发展和管理需求。当前,迫切需要根据全媒体时代特点,从法律层面作好广播电视管理体系的顶层设计。

中国传媒大学文化产业管理学院文化法治研究中心主任、法律系主任郑宁4月1日接受《法治日报》记者采访时说,广播电视领域长期存在基础立法缺失,法规规章制定依据不足等问题,制定广播电视法,有助于解决收视率造假等行业问题,可以更好地保障行业各个主体的合法权益,为行业发展提供有力法治保障。

为构建全媒体传播体系提供支撑

国家广播电视总局发布的关于征求意见稿的说明显示,制定广播电视法的目的在于推动实现广播电视领域加强党的领导和全面依法治国融为一体,为广播电视更好地满足人民群众精神文化需求提供制度保障,为构建全媒体传播体系提供法治支撑,提升广播电视领域依法行政能力。

中山大学互联网与治理研究中心特约研究员黄沈一认为,广播电视法的定位是广播电视领域的基础性法律,征求意见稿将网络视听节目纳入广播电视节目的范围,改变了《广播电视管理条例》以“广播电台和电视台”为中心的规制模式,反映了媒体深度融合背景下广播电视管理体制的变化,有利于为构建全媒体传播体系提供法治支撑。

“我们始终认为,在牢牢把握正确导向,严守内容安全底线的前提下,一定要更加重视在法治

轨道上创新体制机制,不断支持和促进广播电视以及整个视听媒体行业的繁荣发展,使其更好地承担起举旗帜、聚民心、育新人、兴文化的使命任务。广播电视法的制定,必定会促进广播电视行业实现高质量发展。”腾讯研究院法律研究中心高级研究员汤捷说。

监管网络视听节目需多部门协同

近年来,网络视听等广播电视新业务快速发展,从业主体和从业人员越来越多,群众参与度和社会关注度越来越高,广播电视管理部门的依法行政能力迫切需要得到进一步提升,迫切需要通过国家层面立法,以点带面,逐步建立一套完备的广播电视法律制度体系,形成良法善治新格局。对此,社会各界和各级各类广播电视机构呼声很高。

征求意见稿规定,广播电视节目包括广播节目、电视节目、网络视听节目等。广播电视节目中的电视剧片,是指电视和网络剧片,包括电视剧、电视动画片、电视电影、电视纪录片、网络剧、网络动画片、网络电影、网络纪录片等。

郑宁认为,规范网络视听节目,首先要解决的问题就是明确监管目标,即如何在保障文化安全底线的前提下,更好地实现公民文化权益的保障,促进文化事业和文化产业的共同发展。

“任何一种措施都是有成本的,包括执法成本、企业合规成本、消费者成本等。比如,在全媒体时代,如果采用传统电视剧的方式进行许可,消费者看到的精神文化产品的数量会因此减少。对此,我们需要对管理方案进行充分评估,然后择优选用。”郑宁说。

阿里大文娱法务总监李巍认为,广播电视和网络视频媒体在传播方式、商业模式、经营主体性质、经营方式等方面有比较大的差别,建议立法时进行分类管理。

字节跳动法律研究中心主任丁道勤说,长期以来,我国广电行业在对传统广播电视和网络视

听的规范上,采用的是两套相对独立的法律监管体系,征求意见稿将网络视听节目纳入“广播电视节目”概念中,并要求所有节目进行“播前审核、重播重审、适时复审”,这会使得网络视听节目的审核工作量变得非常巨大。

“而且,根据征求意见稿明确的广播电视节目概念,广电主管部门将与互联网信息服务监管部门的网信、工信、出版、文化、教育、市场监管等在监管职责上产生交叉。对此,需要在立法时明确广电主管部门与其他监管部门之间的协同配合机制。”丁道勤说。

行政处罚应当遵循过罚相当原则

针对劣迹艺人等问题,征求意见稿规定了相应的法律责任,从而使得这部法律的“牙齿”实现有力“咬合”。

“我们经过梳理后发现,目前征求意见稿法律责任专章一共明确了46类违法行为,其中对37类规定了吊销许可证的行政处罚,对34类规定了限制从业的行政处罚,当然,适用上述处罚更多针对的是情节非常严重或者情节严重的情形。”汤捷说。

汤捷认为,对一些违法行为进行处罚,应当考虑其社会危害性,不宜过于严厉,例如,对于“制作广播电视节目使用未取得相关资格认定的人员采访、编辑、播音、主持”的行为,规定吊销许可证及限制从业的法律责任过于严苛。对此,建议进一步区分违法行为的社会危害性,确定相适应的法律责任,这样也更符合行政处罚的过罚相当原则。

浙江广电集团法务部主任李积兵认为,传统媒体在内容安全监管方面已形成了一整套的体系,而在对网络主播的监管方面还有很大隐患。当前,网络主播几乎没有从业方面的限制,但是,一些网络主播的影响力并不比传统媒体的影响力弱,一旦出现内容安全方面的疏漏,势必会造成很大的社会危害,建议通过资格准入等方式加强行业监管。

制图/李晓军

对劣迹艺人是否必须一禁了之 专家建议作出更为精细规定

□ 本报记者 蒲晓磊

未成年人看电视时,经常会有一些不适宜的节目出现,这一问题如何解决?

一些明星的酬劳标准过高,在相关作品整体制作费用中占据过大比例,以致于影响作品质量。这一现象是完全交由市场解决,还是需要政府适当干预?

在已经违法失德的情况下,却还能够四处大肆捞金,劣迹艺人乱象如何治理?

……

针对这些社会关注的热点话题,国家广播电视总局在3月16日公布的《中华人民共和国广播电视法(征求意见稿)》(以下简称征求意见稿)中一一作出回应:设立未成年人“专区”,明星限薪,限播劣迹艺人作品。

多位专家4月1日接受《法治日报》记者采访时指出,征求意见稿对社会热点问题作出回应,有利于实现加大未成年人保护力度、提升作品质量、净化行业整体风气等立法目的,但在具体的制度设计上还需进一步加以完善。

设立未成年人专门频率频道

对于未成年人,征求意见稿明确加大保护力度,除了明确要求广播电视节目不得含有“侵害未成年人合法权益或者危害未成年人身心健康,不利于未成年人树立正确的世界观、人生观、价值观”的内容以外,还要求设立未成年人“专区”。

征求意见稿第二十三条规定:广播电视节目集成播放机构应当通过设立未成年人专门频率频道、未成年人专门时段、未成年人节目专区、未成年人模式等措施,建立完善未成年人保护专员、未成年人节目评估委员会等机制,防止未成年人节目出现商业化、成人化和过度娱乐化,保护未成年人合法权益。

广播电视节目包含可能影响未成年人身心健康内容的,广播电视节目集成播放机构应当以显著方式进行提示并合理安排播放时间、版面。

山东政法学院教授王伟亮认为,征求意见稿将未成年人保护作为广播电视法的重要制度之

一,基本符合广播电视保护未成年人的特点和规律,具体措施有针对性,还有行政处罚予以保障实施。

王伟亮建议,在第二十三条明确规定“最有利于未成年人”原则,充分发挥这一未成年人保护基本原则的统领作用。另外,补充强调“不断提升未成年人保护意识和水平”,同时,建议增加“限制播放频次、版面存留时间”的规定,进一步加大对未成年人的保护力度。

中山大学互联网与治理研究中心特约研究员黄沈一认为,第二十三条第一款要求广播电视节目集成播放机构就未成年人保护采取特别措施,其目的不仅在于“保护未成年人合法权益”,更在于“保护未成年人身心健康”。有些广播电视节目虽然未侵害未成年人合法权益,但可能对未成年人的身心健康造成负面影响,对此类节目的规制,同样是本条的立法目的。所以,建议将“保护未成年人合法权益”修改为“保护未成年人合法权益和身心健康”。

艺人酬劳标准应当符合规定

近几年多次引发热议的“明星限薪”话题,因为征求意见稿中的相关规定而再度引发关注。

征求意见稿第三十一条第二款规定,广播电视节目主创人员的酬劳标准和配置比例,应当符合国务院广播电视主管部门和其他有关部门的规定。

中国传媒大学文化产业管理学院文化法治研究中心主任、法律系主任郑宁认为,广播电视是文化事业产业建设发展的重要领域,担负着弘扬主旋律、传播正能量,满足人民群众精神文化生活需求的重要责任,在促进国家经济社会发展中发挥着重要作用。因此,对于有着特殊意义的广播电视领域,其节目主创人员的薪酬不能完全交由市场进行调控。

“建议由行业协会制定酬劳标准和配置比例,通过成员之间的共同协商制定出一个合理的标准,国务院广播电视主管部门和其他有关部门可以通过指导的方式,把国家的政策导向贯彻到这个行业的规范中,这样在执行起来会更加灵活,更具可操作性。”郑宁说。

黄沈一认为,广播电视节目主创人员的酬劳标准和配置比例,本质上是市场作用的结果,对于薪酬

收入过高的问题,应当以税收等二次分配手段予以调节,不宜以行政指令的方式干预。即便以行政指令的方式限制主创人员的酬劳标准和配置比例,在实践中也极易以各种方式规避,导致执法成本过高,成效不明显。对主创人员酬劳标准和配置比例的限制,应当由行业协会通过行业自律的方式实现。

劣迹艺人参与的节目或被限

早在2014年,广电总局就下发过“封杀劣迹艺人”的正式通知,彼时重点针对的是吸毒、嫖娼等违法行为。近年来,对于艺人“劣迹”的认定范围已经逐步从违法犯罪扩大到社会道德领域,社会公众对于限制“劣迹艺人”从业范围、净化行业整体风气的呼声日益强烈。

对于这一问题,征求意见稿作出回应——第三十二条规定,广播电视节目主创人员因违反相关法律法规,法规而造成不良社会影响的,国务院广播电视主管部门可以对有关节目的播放予以必要的限制。

黄沈一认为,征求意见稿关于劣迹艺人作品限播的规定有着必要性和合理性,但考虑到“对有关节目的播放予以必要的限制”不仅涉及其他法律制度,也涉及相关方的利益,建议作出更为精细化的规定。

黄沈一举例说,对于其他相关方,劣迹艺人作品限播将产生行政许可证的不予颁发与撤销的效果。在行政许可证颁发前,主创人员违反相关法律法规,法规而造成不良社会影响,广播电视主管部门作出不予颁发行政许可证的决定,理所应当。而在行政许可证颁发后,还应当考虑相关方利益,建议作出规定,仅在主创人员违反相关法律、法规而造成特别恶劣的社会影响的情况下,广播电视主管部门才能作出撤销行政许可证的决定。

阿里大文娱法务总监李巍认为,对于劣迹艺人不能一禁了之,考虑到艺人的不同岗位以及行为的恶劣程度,建议探索分级制度,将暂缓播出的时间长短与违法行为恶劣程度分别进行对应。对于违法行为严重的艺人要依法进行严厉处罚,对于违法行为不太严重的艺人,可以考虑给其改过自新的机会,允许其通过从事公益活动等形式解除禁令。

《广东省社会信用条例》6月1日起施行 失信者将面临系列惩戒措施

□ 本报记者 章宁旦

信用信息怎么采集、如何公开?依法守信将会得到哪些激励?失信又将面临什么样的惩戒?

备受关注的《广东省社会信用条例》(以下简称《条例》)将于6月1日起施行。《条例》规定,国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织实施守信激励和失信惩戒,实行清单制管理。

根据《条例》,一旦责任主体有失信行为,将面临被列入重点监管对象,限制公共资源交易,提高政府投资项目保证金比例,限制享受政府优惠政策支持等一系列惩戒措施。有业内人士坦言,《条例》的出台将极大提高企业和个人失信成本,倒逼责任主体依法守信,营造诚实守信的社会环境。

立法规范信用信息归集和披露

《法治日报》记者从广东省发展改革委获悉,当前,全省的信用体系建设中存在信用信息归集、披露不规范的情况,信用激励与约束机制不健全,侵犯信用信息主体权益情形时有发生。目前,国家层面还未制定出台社会信用法,广东作为经济大省和改革开放的前沿,亟需从立法层面对上述问题加以规范和解决。

为了解决信用信息管理不到位问题,《条例》明确信息归集、采集与披露规则,规定公共信用信息归集实行目录管理,明确公共信用信息归集目录的编制和公共信用信息的具体内容,防止公共信用信息出现“应归不归”和“无序归集”现象。

《条例》明确,信用信息的归集、采集、公开、共享、查询和应用等活动,应当遵循合法、正当、必要、审慎的原则,不得危害国家安全、安全和发展利益,不得侵犯公共安全和公共利益,不得泄露国家秘密、商业秘密和个人隐私。

《条例》要求,国家机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织等公共信用信息提供单位,应当按照公共信用信息目录以及相关标准规范要求记录、存储公共信用信息,并及时、准确、完整地将其归集到公共信用信息平台。

《条例》同时提出,应用个人社会信用信息应当有明确合理的目的,并限于实现目的的最小范围归集、采集个人社会信用信息,涉及未成年人个人社会信用信息的,应当征得未成年人的父母或者其他监护人同意,但是法律、行政法规另有规定的除外。

破守信激励失信惩戒不足难题

《条例》通过建立完善激励与约束机制并实行清单制管理,全面加强守信行为的倡导和褒扬,致力解决守信激励和失信惩戒不足的问题。

根据《条例》,县级以上人民政府可以制定守信激励措施清单,并根据工作需要适时更新。在执行全国失信惩戒措施基础清单的同时,省、地级以上市确因社会治理、市场监管和公共服务的需要,可以依据地方性法规,制定适用于本地的失信惩戒措施补充清单。

在守信激励方面,《条例》明确了具体的奖励措施,包括在行政许可等工作中,予以容缺受

理,优先办理等便利措施;在公共资源交易中,予以信用加分、提升信用等级;参与政府投资或者政府与社会资本合作的建设项目,予以减免保证金;在行政检查中,优化检查方式,检查频次;在政府优惠政策实施中,同等条件下列为优先选择对象或者予以重点支持等。

与守信奖励相对应的是,失信主体则面临严厉的限制和惩处:约谈;在行政许可等工作中,不适用信用承诺制等便利措施;在日常监督管理中,列为重点监管对象;在公共资源交易中,予以信用减分、降低信用等级;参与政府投资或者政府与社会资本合作的建设项目,予以提高保证金比例;限制享受政府优惠政策支持,限制申请财政性资金项目;限制参与表彰奖励,取消参加评优评先资格,撤销相关荣誉;法律、法规和国家规定的其他措施。

《条例》还着重对政府守信提出明确要求:各级人民政府及其有关部门应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的,应当依照法定权限和程序进行,并依法对市场主体因此受到的损失予以补偿。

《条例》还特别要求:对失信主体采取惩戒措施应当遵循合法、关联、比例原则,与失信主体失信行为相关联,与其失信行为的性质、情节以及社会影响程度相适应,依照失信惩戒措施清单采取轻重适度的惩戒措施,确保过惩相当。禁止在法律、法规或者国家规定以外增设惩戒措施或者加重惩戒。

明确禁止采集信用信息的边界

针对当前诸多App滥用权限收集用户资料以及实体店安装人脸识别收集消费者信息等现象,《条例》专门明确了信用信息的采集要求,规定采集主体的告知义务和信用主体的权利,列举禁止采集的信息范围。

根据《条例》规定,采集市场信用信息,涉及自然人个人信息的,应当经信用主体同意,并告知信用主体采集内容、采集方式、信息用途以及信用主体所享有的权利和应当承担的义务。

《条例》明确,采集市场信用信息,不得采集自然人的收入、存款、有价证券、商业保险、不动产信息和纳税数额信息。但是,明确告知信用主体提供该信息可能产生的不利后果,取得信用主体书面同意并约定用途的除外;禁止采集自然人的宗教信仰、血型信息、疾病、病史信息,基因、指纹等生物识别信息以及法律、行政法规规定禁止采集的其他信息。

《条例》规定,信用服务机构、信用服务行业组织、其他企事业单位、社会组织及其工作人员,有采集禁止采集的个人信息或者未经同意采集个人信息的,危害社会信用信息安全的,将提供服务与信用信息采集捆绑或强迫、变相强迫信用主体接受等行为,对单位处五万元以上五十万元以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上十万元以下的罚款;有违法所得的,没收违法所得。

为了解决信用信息主体权益保护不够的问题,《条例》还赋予了信用信息主体查询权、知情权,信用信息主体有权查询自身的信用信息,有权获取自身信用信息的归集、采集、披露和应用情况。

148条预审意见采纳率达84.5% 杭州预算草案“三审”制管好人民的“钱袋子”

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 肖朝红 郑梁

浙江省杭州市十三届人大六次会议近日表决通过了关于市及市本级2020年度预算执行情况报告和2021年预算的决议,批准了2021年度市本级预算,标志着杭州市“人大代表预审、财经委员会初审和人民代表大会审批”的第二轮预算草案“三审”制工作圆满完成。

“在巩固2020年首轮工作成果的基础上,2021年新一轮预算草案‘三审’制工作进一步深化拓展,审查重点向支出和政策转变,更多关注财政资金使用绩效。”杭州市人大财经委相关负责人骆寅介绍说。

去年9月以来,杭州市人大常委会主任会议成员带队,分6个监督小组对市交通警察支队等6个单位的部门预算以及由各部门管理的城市大脑交通治堵项目等6个指定专项(项目)资金开展重点审查。在预审过程中,人大代表提出148条意见,其中125条被采纳,采纳率达84.5%。

“通过提前参与政府部门的预算编制,我们有了更充裕的时间对预算草案进行审查,市人大代表张立春已连续两年参加预算草案‘三审’制工作。为了精准提出预审意见,她每年都会结合审查部门的情况,去实地调研,了解情况。去年7月,她还参加了市人大常委会举办的财经专业知识培训班。

新一轮的预算草案“三审”制工作吸引了更多市人大代表的参与,其中,既包括张立春等31位连续两年参加预审工作的代表,也有新增的



13位代表,王征就是其中之一。

王征说:“我今年参加了对市教育局预算编制的审查,重点对学前教育财政补助项目提出了意见。”

通过杭州市人大预算联网监督系统的意见列表,可以清楚看到王征提出的具体意见及部门对该意见的落实反馈情况,通过代表的审查监督,使部门的预算安排更加准确地反映基层老百姓的需求,更好发挥财政资金促发展、惠民生的作用。

如何进一步深入推进“三审”制工作,切实管好老百姓的“钱袋子”?骆寅介绍说,将进一步改进代表参与机制,让更多具备专业知识和履职意愿的代表参与其中,更好发挥人大代表的主体作用。同时,进一步优化监督流程,丰富调研形式,加强审查沟通,强化专业支撑,提升代表预审质量,并对预算执行情况实行闭环监督,保障代表意见得到有效落实,推动预算草案“三审”制工作取得更大实效。

制图/李晓军