

《广播电视和网络视听节目制作经营管理规定（征求意见稿）》亮点分析

引言

2022年8月8日，国家广播电视总局（以下简称为“广电总局”）发布《关于就〈广播电视和网络视听节目制作经营管理规定（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》（以下简称为“《征求意见稿》”），公众可于2022年9月8日前提出反馈意见¹。

《征求意见稿》系广电总局在2004年8月20日起实施的《广播电视节目制作经营管理规定》（国家广播电影电视总局令第34号，以下简称为“34号令”）修订工作基础上起草。根据广电总局《关于〈广播电视和网络视听节目制作经营管理规定（征求意见稿）〉的说明》（以下简称为“《说明》”），伴随广播电视和网络视听行业的快速发展，节目制作经营工作也出现了新的变化，因此有必要对34号令予以修改，进一步完善广播电视和网络视听节目制作经营活动事前事中事后监管措施，为广播电视和网络视听节目制作经营行业高质量健康发展提供制度保障。

根据《说明》，《征求意见稿》的主要修改体现在以下四个方面：

- 完善节目制作经营业务范围规定
- 完善节目制作经营行为规范
- “放管服”改革
- 完善对节目制作经营违法行为的处理

本文以上述四个方面的修改为脉络，对《征求

意见稿》的内容进行了梳理，对其亮点进行分析。

一、完善节目制作经营业务范围规定

1、广播电视和网络视听节目统一管理

具体条文：

《征求意见稿》第一条规定，为坚持广播电视和网络视听节目正确导向，促进广播电视和网络视听节目制作产业繁荣发展，满足人民群众精神文化需求，根据《中华人民共和国行政许可法》《广播电视管理条例》等相关法律、行政法规，制定本规定。

《征求意见稿》第二条第一款规定，从事新闻节目、综艺节目、纪录片、广播剧、电视动画片、电视剧、网络剧片等广播电视和网络视听节目的制作、发行等制作经营活动，以及与之相关的经纪等活动，适用本规定。

《征求意见稿》第四条第二款规定，网络视听节目服务机构组织他人从事节目制作经营活动的，还应当符合国家关于网络视听节目服务的规定。

亮点解析：

随着网络视听节目的发展，当前已有系列规章、行业规范和文件对网络视听节目进行了比较完善的规范和指引²。但根据34号令第二条，34号令

¹ 广电总局网站，《国家广播电视总局关于就〈广播电视和网络视听节目制作经营管理规定（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，参见：https://www.nrta.gov.cn/art/2022/8/8/art_113_61166.html

² 如2021年以来广电总局密集出台的《广播电视和网络视听“十四五”科技发展规划》《广播电视和网络视听领域经纪机构管理办法》《国家广播电视总局办公厅关于开展2022年网络视听节目季度评优工作的通知》《未成年人节目管理规定（2021修订）》《国家广播电视总局网络视听节目管理司 中共中央宣传部出版局关于加强网络视听节目平台游戏直播管理的通知》《广播电视和网络视听节目对外译制规范》《网络视听节目视频格式命名及参数规范》；原国家新闻出版广电总

的适用范围局限于广播电视节目的制作和节目版权的交易、代理交易等活动。本次《征求意见稿》则是按照“网上网下一个标准、一体管理”的要求，将网络视听节目纳入统一管理的范畴³。

根据《互联网视听节目服务管理规定（2015 修订）》，互联网视听节目服务是指制作、编辑、集成并通过互联网向公众提供视音频节目，以及为他人提供上载传播视听节目服务的活动。举例而言，网络影视剧、网络综艺、网络直播、短视频等形式的节目都属于网络视听节目⁴。

广播电视和网络视听节目一体化管理的趋势早已形成。早在 2016 年，时任广电总局局长聂辰席就在第四届中国网络视听大会上指出，“按照网上网下导向管理‘一个标准、一把尺子’的要求，综合运用思想引导、制度规范、技术手段、法律保障等措施，构建网上网下同心圆。”⁵ 2018 年发布的《国家广播电视总局关于进一步加强广播电视和网络视听文艺节目管理的通知》第五条亦指出，网上与网下要坚持统筹管理、统一标准，各级广播电视主管部门要探索建立网台联动的有效管理机制。时至 2021 年 10 月，山东省广电局已率先实行广播电视和网络视听一个标准、一体化管理⁶。

《征求意见稿》对广播电视和网络视听节目的统一管理意味着网络视听节目在宣传报道、内容供给以及产业发展等多方面将执行和广播电视节目一样的标准，对网络视听节目的制作经营和经济活动有重大意义。

2、《广播电视节目制作经营许可证》适用范围扩大

具体条文：

相较 34 号令第四条，《征求意见稿》第十一条新增两类应当取得《广播电视节目制作经营许可证》的情形：

- 经纪机构组织演员、嘉宾、网络主播等从事节目制作经营活动的；
- 网络视听节目服务机构组织他人从事网络视听节目上载活动的。

亮点解析：

就经纪机构的角度而言，《征求意见稿》第十一条的修订体现了与近期生效的文件的衔接。根据于 2022 年 6 月 30 日正式实施的《广播电视和网络视听领域经纪机构管理办法》第二十三条，广播电视和网络视听领域经纪机构从事节目制作经营活动，应当依照《广播电视节目制作经营管理规定》取得《广播电视节目制作经营许可证》。

就服务机构的角度而言，《征求意见稿》第十一条的修订体现了“网上网下一个标准、一体管理”的要求。根据《互联网视听节目服务管理规定（2015 修订）》第二条第二款，为他人提供上载传播视听节目服务的活动属于互联网视听节目服务，“制作、编辑、集成并通过互联网向公众提供视音频节目”，从事互联网视听节目服务应当取得《信息网络传播视听节目许可证》或履行备案手续。另根据《互联网视听节目服务管理规定（2015 修订）》第十一条和《互联网信息服务管理办法（2011 修订）》第七条，取得《信息网络传播视听节目许可证》的单位还须申请办理电信业务经营许可或者履行相关备案手续。

《征求意见稿》第十一条的规定在执行效果上将广播电视和网络视听领域经纪机构设置资格准入，即要求从事相关经营活动经纪机构和服务机构符合《征求意见稿》第七条提出的具体条件⁷，但

局办公厅于 2018 年出台的《关于进一步规范网络视听节目传播秩序的通知》；中国网络视听节目服务协会于 2017 年发布的《网络视听节目内容审核通则》；以及原国家新闻出版广电总局于 2015 年出台的《互联网视听节目服务管理规定（2015 修订）》；以及更早出台的《关于加强通过信息网络向公众传播广播电影电视类节目管理的通告》《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》《互联网视听节目服务管理规定》《关于加强互联网视听节目内容管理的通知》《关于进一步加强网络剧、微电影等网络视听节目管理的通知》《互联网视听节目服务业务分类目录（试行）》等。

³ 《说明》第二条第（一）款。

⁴ 《国家广播电视总局网络视听节目管理司 中共中央宣传部出版局关于加强网络视听节目平台游戏直播管理的通知》第一条。

⁵ 央视网，《聂辰席出席第四届中国网络视听大会开幕式并作主旨演讲》，参见：<https://news.cctv.com/2016/12/08/ARTIcDBti8AXdoNRXL RmNABy161208.shtml>

⁶ 广电总局网站，《山东广电局实行广播电视和网络视听一个标准、一体化管理》，参见：http://www.nrta.gov.cn/art/2021/10/9/art_114_58124.html

⁷ 《征求意见稿》第七条，申请《广播电视节目制作经营许可证》，应当符合国家有关节目制作产业发展规划、布局和结构，并具备下列条

这一资格准入实际上并没有《互联网视听节目服务管理规定（2015 修订）》第八条规定的从事互联网视听节目服务的申请条件严格⁸，因此实际效果主要还是体现为广播电视和网络视听节目的统一管理。

从笔者多年的影视行业法律服务经验和一线实务交流的角度而言，《征求意见稿》代表的行政监管层面对“节目制作”这一行业和市场行为的理解值得重点关注。以一个电视剧项目为例，从策划、开发到承制、宣发以及商业化和 IP 衍生，可能涉及到的合同会有数百个，相关机构和工作人员的体量都是巨大的。因此，有必要将组织演员、嘉宾、网络主播等**表演者**从事节目制作经营活动的经纪机构和**创作者**的经纪机构（如编剧工作室、导演工作室以及视觉、特效、美术等影视服务公司和影视 IP 商业化的 IP 经纪公司等进行区分。此外，针对网络主播这一特定主体，我们倾向于认为，需要对**网络直播节目**和**网络直播带货**进行区分，《征求意见稿》对节目制作经营的管理不等于对整个网络内容的统一管理。

3、 外资准入的限制

具体条文：

《征求意见稿》第五条规定，境外组织、个人及外商投资的企业**不得**从事节目制作经营活动，国家另有规定的除外。

《征求意见稿》第七条规定，“申请《广播电视节目制作经营许可证》应当符合国家有关节目制作产业发展规划、布局和结构，并具备下列条件：……（三）法定代表人**必须**是中国公民”。

件：（一）具有独立法人资格，有符合国家法律、法规规定的机构名称、组织机构和章程；（二）有适应业务范围需要的相关专业人员；（三）法定代表人必须是中国公民；（四）最近三年内，机构及其法定代表人无重大违法失信记录；（五）法律、行政法规规定的其他条件。

⁸ 《互联网视听节目服务管理规定（2015 修订）》第八条规定，申请从事互联网视听节目服务的，应当同时具备以下条件：（一）具备法人资格，为国有独资或国有控股单位，且在申请之日前三年内无违法违规记录；（二）有健全的节目安全传播管理制度和安全保护技术措施；（三）有与其业务相适应并符合国家规定的视听节目资源；（四）有与其业务相适应的技术能力、网络资源；（五）有与其业务相适应的专业人员，且主要出资者和经营者在申请之日前三年内无违法违规记录；（六）技术方案符合国家标准、行业标准和技术规范；（七）符合国务院广播电影电视主管部门确定的互联网视听节目服务总体规划、布局和业务指导目录；（八）符合法律、行政法规和国家有关规定的条件。

亮点解析：

《征求意见稿》对外资准入的限制体现了与实践的衔接。仅从字面上理解，34 号令没有明文禁止外资背景的企业或机构从事广播电视节目制作经营活动⁹，但在当前的实践中，具有外资背景的企业或机构不能申请《广播电视节目制作经营许可证》。根据 2018 年 10 月发布并实施的《广播电视节目制作经营单位设立审批事项服务指南》，只有具备独立法人资格的**境内**社会组织、企事业单位才能申请《广播电视节目制作经营许可证》¹⁰。根据《国家广播电视总局办公厅关于做好 2021 年度<广播电视节目制作经营许可证>和<电视剧制作许可证（甲种）>换证工作的通知》，对含有境外资金背景、吸纳境外资金或股东中有境外机构或人员的持证机构**不予换发**《广播电视节目制作经营许可证》。

除了广播电视节目制作经营以外，现行规定还禁止外商投资设立互联网新闻信息服务单位、广播电台、电视台¹¹。在网络视听方面，根据《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》，禁止外商投资互联网新闻信息服务、网络出版服务、网络视听节目服务、互联网文化经营（音乐除外）、互联网公众发布信息服务（中国入世承诺中已开放的内容除外）。

尽管如此，从实务的角度出发，我们认为《征求意见稿》第五条关于“境外组织、个人及外商投资的企业不得从事节目制作经营活动”的规定不应该被理解为将境外组织、个人及外商投资的企业都完全隔绝在整个节目制作的产业链之外。节目制作仍应该保留一部分国际合作的空间，涉及的主体可能包括上文提到的编剧工作室、导演工作室、创作人经纪公司、视觉、特效、美术等影视服务公司以及影视 IP 商业化的 IP 经纪公司等等。我们期待在

⁹ 34 号令第五条规定，国家**鼓励**境内社会组织、企事业单位（不含在境内设立的外商独资企业或中外合资、合作企业）设立广播电视节目制作经营机构或从事广播电视节目制作经营活动；

¹⁰ 广电总局网站，《广播电视节目制作经营单位设立审批事项服务指南》，参见：<http://www.nrta.gov.cn/col/col2452/index.html>

¹¹ 《互联网新闻信息服务管理规定（2017）》第七条规定，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。

《广播电视管理条例（2020 修订）》第十条第二款规定，国家禁止设立外商投资的广播电台、电视台。

立法定稿以及行政监管体系调整后，可以保持一个在坚持审慎监管的同时包容行业国际化发展和内容创新的原则，为中国影视文化市场的百花齐放提供制度保障。

4、广播电视播出机构专属的节目制作范围变动

具体条文：

根据《征求意见稿》第十六条第二款，通过广播电视播出机构播放的新闻节目（包括有关政治、经济、军事、外交等社会公共事务以及有关社会突发事件报道、访谈、评论类节目等）只能由广播电视播出机构制作。

亮点解析：

根据 34 号令第二十一条第二款，广播电视时政新闻及同类专题、专栏等节目只能由广播电视播出机构制作。相比之下，《征求意见稿》对新闻节目的内涵进行了补充，纳入了访谈、评论类节目；并且对限制的新闻类别进行了解释，具体包括关于政治、经济、军事、外交等社会公共事务以及有关社会突发事件的新闻，该表述亦与《互联网信息服务管理规定（2017）》第二条对新闻信息的定义一致¹²。总体而言，《征求意见稿》体现了与近年来其他法规关于新闻管理范围的衔接，一定程度上也是对广播电视播出机构专属的节目制作的具体范围进行了释明。

二、完善节目制作经营行为规范

1、完善节目禁载内容

具体条文：

《征求意见稿》第十七条规定，节目制作应当坚持以人民为中心的创作导向，创新题材、体裁、形式、手段，培育和践行社会主义核心价值观，弘扬和发展中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化。广播电视主管部门支持创作生产思想精

深、艺术精湛、制作精良相统一的优质节目，开拓创新人民群众喜闻乐见的节目形式。

《征求意见稿》第十八条规定，“禁止制作、发行载有下列内容的节目：（一）违反宪法确定的基本原则，煽动抗拒或者破坏宪法、法律、法规实施，歪曲、否定社会主义先进文化；（二）危害国家统一、主权和领土完整，泄露国家秘密，危害国家安全，损害国家尊严、荣誉和利益，宣扬恐怖主义、极端主义、虚无主义；（三）诋毁中华优秀传统文化，煽动民族仇恨、民族歧视，侵害民族风俗习惯，歪曲民族历史或者民族历史人物，伤害民族感情，破坏民族团结；（四）歪曲、丑化、亵渎、否定革命文化、英雄烈士事迹和精神；（五）违背国家宗教政策，宣扬邪教、迷信；（六）危害社会公德，扰乱社会秩序，破坏社会稳定，宣扬淫秽、赌博、吸毒，渲染暴力、恐怖，教唆犯罪或者传授犯罪方法，宣扬基于种族、国籍、地域、性别、职业、身心缺陷等理由的歧视；（七）损害未成年人身心健康；（八）侮辱、诽谤他人或者散布他人隐私，损害他人合法权益和公共利益；（九）法律、行政法规禁止的其他内容。任何组织和个人不得参与载有上述内容节目的制作经营活动，不得向载有上述内容的节目提供经纪、宣传等服务”。

亮点解析：

相较 34 号令第二十二条，《征求意见稿》第十八条对禁载内容做出了更具体的规范，新增的禁载内容包括：

- 煽动抗拒或者破坏宪法、法律、法规实施，歪曲、否定社会主义先进文化；
- 损害国家尊严；
- 诋毁中华优秀传统文化；
- 歪曲民族历史或者民族历史人物，伤害民族感情；
- 歪曲、丑化、亵渎、否定革命文化、英雄烈士事迹和精神；
- 违背国家宗教政策；
- 危害社会公德，宣扬吸毒，渲染暴力、恐怖，传授犯罪方法，宣扬基于种族、国籍、

¹² 《互联网信息服务管理规定（2017）》第二条第二款规定，本规定所称新闻信息，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。

地域、性别、职业、身心缺陷等理由的歧视；

- 散布他人隐私，损害他人合法权益和公共利益。

此外，根据《国务院办公厅关于印发国务院2022年度立法工作计划的通知》，广播电视法草案已进入预备提请全国人大常委会审议阶段。广电总局于2021年3月16日发布《中华人民共和国广播电视法（征求意见稿）》提出的九类禁载内容与《征求意见稿》第十八条只有些微表述的不同，这再次体现了《征求意见稿》与其他相关规定的衔接，以及“网上网下一个标准、一体管理”的要求。

2、明确主创人员选用标准

具体条文：

《征求意见稿》第十九条第一款规定，从事节目制作经营活动的机构选择导演、编剧、演员、嘉宾、播音员、主持人、网络主播等主创人员，应当坚持把**政治素养、道德品行、艺术水准、社会评价**作为选用标准；**选择演员、嘉宾等人员，还应当与其节目题材、角色形象相符合。**

亮点解析：

在现行管理文件中，2018年10月31日发布的《中共中央宣传部印发<关于开展文娱领域综合治理工作的通知>》指出，随着文娱产业迅速发展，一些从业人员政治素养不高、法律意识淡薄、道德观念滑坡，违法失德言行时有发生。就此，该通知要求进一步强化行业管理，加大对违法失德艺人的惩处，禁止劣迹艺人转移阵地复出；发挥行业协会作用，强化职业道德委员会职能，积极开展道德评议，及时对违法失德人员和纵容违法失德行为的经纪公司、明星工作室进行行业抵制和联合惩戒；引导从业人员崇德尚艺。

同样在2018年10月31日发布的《国家广播电视总局办公厅关于进一步加强文艺节目及其人员管理的通知》亦指出，广播电视机构和网络视听平台在节目演员和嘉宾选用上要严格把关，坚持把**政治素养、道德品行、艺术水准、社会评价**作为选

用标准。政治立场不正确、与党和国家离心离德的人员坚决不用；违反法律法规、冲击社会公平正义底线的人员坚决不用；违背公序良俗、言行失德失范的人员坚决不用。

综上，《征求意见稿》第十九条第一款的规定体现了与现有文件的衔接和强化，主创人员中新增“网络主播”则反映了“网上网下一个标准、一体管理”的要求。

3、新增节目制作成本配置比例和片酬管理规定

具体条文：

《征求意见稿》第十九条第二款规定，从事节目制作经营活动的机构应当**按照广电总局有关指导规定**，合理确定节目制作成本配置比例和主创人员片酬额度，着力提高节目质量，形成主创人员片酬与节目社会效益和经济效益相挂钩的片酬结构体系。

《征求意见稿》第十九条第三款规定，广播电视主管部门应当将节目制作成本配置、主创人员选用及片酬情况等作为**节目评比推优和资金扶持等工作的重要衡量标准**。节目制作成本配置比例和主创人员片酬额度明显不合理、可能影响行业持续健康发展的，广播电视主管部门应当对该节目及相关制作主体的内容质量、从业资质等事项进行**重点监管**。

亮点解析：

当前，针对明星片酬和制作成本已有系列文件和倡议。其中，在部门文件方面，《国家广播电视总局关于进一步加强广播电视和网络视听文艺节目管理的通知》明确要求，严格执行已出台的电视剧网络剧（含网络电影）成本配置比例行业自律规定，每部电视剧网络剧（含网络电影）全部演员片酬不超过制作总成本的40%，其中主要演员不超过总片酬的70%。

在行业倡议方面，2020年4月15日，中国电视剧制作产业协会和首都广播电视节目制作业协会联合发布《关于厉行节约，共克时艰，规范行业

秩序的倡议书》¹³，建议将电视剧、网络剧制作成本控制在每集 400 万元人民币以内，摄制人员酬劳同步降低 30%，同时进一步调整主创和主演人员酬金过高的现象。根据国际惯例，一部电视剧、网络剧的编剧/导演和男/女一号主演的酬金，各自最高不得超过制作成本的 10%，全体演员酬金不得超过制作成本的 40%。

《征求意见稿》在节目制作成本配置比例和主创人员片酬额度方面除了与其他规定进行了衔接以外，还提出要通过节目评比推优和资金扶持落实事后激励政策。除此以外，《征求意见稿》亦正式提出了监管要求，要求主管部门在节目制作成本配置比例和主创人员片酬额度明显不合理、可能影响行业持续健康发展的情况下进行重点监管。

4、禁止提供虚假或引人误解的节目信息

具体条文：

《征求意见稿》第二十条第二款规定，从事节目制作经营活动、经纪活动的机构、个人向社会公众、其他从业主体提供的节目信息应当真实、准确，不得对节目的内容主题、制作成本、收视率点击率等进行虚假或者引人误解的宣传，欺骗、误导社会公众、其他从业主体，扰乱正常行业秩序。

亮点解析：

收视率的基本含义，是指某时段收看某频道或节目的观众占市场观众总数的百分比，是影视行业实现有效量化的硬指标；由于造假成本低、不当获利高、监管乏力等诸多因素，一段时间以来，影视数据造假情况十分严重¹⁴。

在《征求意见稿》之前，监管的视线已经多次投向虚假宣传和欺骗误导。早在 2020 年，广电总局发布的《广播电视行业统计管理规定》就指出“任何机构和个人不得干扰、破坏广播电视主管部门依法开展的收视收听率（点击率）统计工作，不得制造虚假的收视收听率（点击率）”，并要求各单位自

行建立健全统计工作责任制，对违规的负责人员和统计人员进行惩处。此外，《国家广播电视总局关于进一步加强广播电视和网络视听文艺节目管理的通知》第六条指出，要加强收视率（点击率）调查数据使用管理，坚决打击收视率（点击率）造假行为，并要建立健全宣传、广电和公安等部门联合协调打击收视率（点击率）造假工作机制，对从事、参与收视率（点击率）造假等违法违规行为的机构和人员坚决予以惩戒。《关于进一步加强文艺节目及其人员管理的通知》则要求压实平台责任，打击各种形式的流量造假行为，严格各类热搜榜单管理，优化内容推荐算法。

在第二十条第二款的基础上，《征求意见稿》第二十七条明确了县级以上人民政府广播电视主管部门针对从事“对节目进行虚假或者引人误解的宣传，欺骗、误导社会公众、其他从业主体”活动的处罚方式，对打击相关违法行为有重要意义。

三、“放管服”改革

1、《广播电视节目制作经营许可证》

具体条文：

《征求意见稿》第七条至第十条。

亮点解析：

从“放管服”改革的角度而言，《征求意见稿》对《电视剧制作许可证》的许可条件、申报材料、审核环节、审核时间、许可证有效期以及分支机构管理等方面进行了优化。

- **进一步明确许可条件：**相较 34 号令第六条规定的许可条件¹⁵，《征求意见稿》第七条¹⁶不再要求（1）申请人有适应业务范围需要的资金和工作场所，其中企业注册资金不少于 300 万

¹³ 首都广播电视节目制作业协会网站，《关于厉行节约，共克时艰，规范行业秩序的倡议书》，参见：https://www.cbbpa.org.cn/Detail/889_4960

¹⁴ 搜狐网，《东方快评 | 对收视率造假说“不”是正本清源》，参见：http://news.sohu.com/a/575610533_120823584

¹⁵ （一）具有独立法人资格，有符合国家法律、法规规定的机构名称、组织机构和章程；（二）有适应业务范围需要的广播电视及相关专业人员、资金和工作场所，其中企业注册资金不少于 300 万元人民币；（三）在申请之日前 3 年，其法定代表人无违法违规记录或机构无被吊销过《广播电视节目制作经营许可证》的记录；（四）法律、行政法规规定的其他条件。

¹⁶ （一）具有独立法人资格，有符合国家法律、法规规定的机构名称、组织机构和章程；（二）有适应业务范围需要的相关专业人员；（三）法定代表人必须是中国公民；（四）最近三年内，机构及其法定代表人无重大违法失信记录；（五）法律、行政法规规定的其他条件。

元人民币；和（2）法定代表人及机构三年内不得有违法违规记录或机构被吊销过《广播电视节目制作经营许可证》记录。但《征求意见稿》新增了“法定代表人必须是中国公民”的条件，并要求“最近三年内，机构及其法定代表人无**重大违法失信记录**”；

- **简化申报材料：**相较 34 号令第七条规定的申请材料¹⁷，《征求意见稿》第八条¹⁸不再要求申请机构提交（1）注册资金或验资证明；（2）办公场地证明；和（3）企事业单位执照或工商行政部门的企业名称核准件；
- **委托实施相关行政许可：**根据《征求意见稿》第九条第一款，在京的中央单位及其直属机构不再向广电总局提出审批申请，而是由广电总局委托的省级人民政府广播电视主管部门审批。目前，根据 34 号令第八条第一款，在京的中央单位及其直属机构申请《广播电视节目制作经营许可证》的，须报广电总局审批；
- **取消逐级审核环节：**根据《征求意见稿》第九条第一款，在京的中央单位及其直属机构以外的其他机构申请核发《电视剧制作许可证》时无须经历逐级审核环节，直接由省级人民政府广播电视主管部门审批。目前，根据 34 号令第八条第一款，非在京单位申请《广播电视节目制作经营许可证》的，须向所在地广播电视行政部门提出申请，经逐级审核后，报省级广播电视行政部门审批；
- **缩短审核和报告的时间：**根据《征求意见稿》第九条，审批机关应当自受理之日起 15 个工作日内作出许可或者不予许可的决定，并在作出决定之日起的 5 个工作日内将审批情况报广电总局。目前，根据 34 号令第八条第二款，

上述决定期限为 20 个工作日，上述报告期限为 1 周；

- **许可证有效期延长：**根据《征求意见稿》第十四条，《广播电视节目制作经营许可证》有效期调整为 3 年。目前，根据 34 号令第八条第四款，《广播电视节目制作经营许可证》的有效期为 2 年；
- **分支机构无须另行申领许可证：**《征求意见稿》第十条不再区分分支机构的独立法人资格，持有《广播电视节目制作经营许可证》的机构在其他省、自治区、直辖市设立从事节目制作经营活动的分支机构的，仅须在原审批机关和分支机构所在地省级人民政府广播电视主管部门备案。目前，根据 34 号令第十条，已经取得《广播电视节目制作经营许可证》的机构在其他省、自治区、直辖市设立具有独立法人资格的广播电视节目制作经营分支机构的，须向分支机构所在地的省级广播电视行政部门另行申领《广播电视节目制作经营许可证》，并向原审批机关备案。

2、《电视剧制作许可证》

具体条文：

《征求意见稿》第十二条至第十五条。

亮点解析：

从“放管服”改革的角度而言，《征求意见稿》对《电视剧制作许可证》的许可证种类、许可条件、申报材料、审核环节、审核时间以及许可证有效期等方面进行了优化。

- **合并电视剧制作许可：**《征求意见稿》不再对电视剧制作许可证进行细分。目前，根据 34 号令第十三条第一款，电视剧制作许可证分为《电视剧制作许可证（乙种）》和《电视剧制作许可证（甲种）》2 种；
- **进一步明确许可条件：**《征求意见稿》第十二条明确，节目制作经营机构和地市级（含）以上广播电视播出机构可以申请《电视剧制作许

¹⁷ （一）申请报告；（二）广播电视节目制作经营机构章程；（三）《广播电视节目制作经营许可证》申领表；（四）主要人员材料：1. 法定代表人身份证明（复印件）及简历；2. 主要管理人员（不少于 3 名）的广播电视及相关专业简历、业绩或曾参加相关专业培训证明等材料。（五）注册资金或验资证明；（六）办公场地证明；（七）企事业单位执照或工商行政部门的企业名称核准件。

¹⁸ （一）申请报告；（二）机构章程；（三）《广播电视节目制作经营许可证》申领表；（四）主要人员简历等材料。

可证》。目前，34号令未对《电视剧制作许可证（乙种）》的申请条件做出明确的规定；

- **简化申报材料：**相较34号令第十五条规定的《电视剧制作许可证（乙种）》申请材料¹⁹，《征求意见稿》第十二条²⁰不再要求申请机构提交（1）广电总局题材规划立项批准文件复印件；（2）编剧授权书；和（3）《广播电视节目制作经营许可证》（复印件）或电视台、电影制片机构的相应资质证明；
- **委托实施相关行政许可：**根据《征求意见稿》第十三条，不再区分《电视剧制作许可证》的申请机构是否在京，统一规定由广电总局委托的省级人民政府广播电视主管部门审批。目前，根据34号令第十四条，在京的中央单位及其直属机构直接向广电总局申请核发《电视剧制作许可证（乙种）》；
- **取消逐级审核环节：**根据《征求意见稿》第十三条，在京的中央单位及其直属机构以外的其他机构申请核发《电视剧制作许可证》时无须经历逐级审核环节，直接由省级人民政府广播电视主管部门审批。目前，根据34号令第十四条，非在京单位申请《电视剧制作许可证（乙种）》的，须向所在地广播电视行政部门申请核发，经逐级审核后报省级广播电视行政部门审批；
- **确定审核和报告的时间：**根据《征求意见稿》第十三条，审批机关应当自受理之日起15个工作日内作出许可或者不予许可的决定，并在作出决定之日起的5个工作日内将审批情况报广电总局。目前，根据34号令未对《电视剧制作许可证》的审核时间做出明确规定；

¹⁹（一）申请报告；（二）《电视剧制作许可证（乙种）申领登记表》；（三）广电总局题材规划立项批准文件复印件；（四）编剧授权书；（五）申请机构与制片人、导演、摄像、主要演员等主创人员和合作机构（投资机构）等签订的合同或合作意向书复印件。其中，如聘请境外主创人员参与制作的，还需提供广电总局的批准文件复印件；（六）《广播电视节目制作经营许可证》（复印件）或电视台、电影制片机构的相应资质证明；（七）持证机构出具的制作资金落实证明。

²⁰（一）申请报告；（二）申领登记表；（三）申请机构与制片人、导演、编剧、摄像、主要演员等主创人员和合作机构（投资机构）等签定的合同或合作意向书复印件；（四）持证机构制作资金落实相关材料。

- **许可证有效期延长：**根据《征求意见稿》第十四条，《电视剧制作许可证》的有效期为3年。目前，根据34号令第十三条第二、三款，《电视剧制作许可证（甲种）》的有效期为2年、《电视剧制作许可证（乙种）》的有效期为180天。

四、完善对节目制作经营违法行为的处理

具体条文：

《征求意见稿》第二十三条规定，县级以上人民政府广播电视主管部门对节目制作经营活动依照本规定履行日常监管、专项检查等职责，有关机构、个人应当予以配合。县级以上人民政府广播电视主管部门应当建立完善节目制作经营违法行为投诉、举报制度。任何组织和个人有权投诉、举报违反本规定的行为，接到投诉、举报的广播电视主管部门应当依法及时调查处理。

《征求意见稿》第二十四条至三十一条制定了全新的罚则。

亮点解析：

根据34号令第二十九条，违反34号令规定的依照《广播电视管理条例》进行处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任。相比之下，《征求意见稿》确立了具体的罚则规定，对违反《征求意见稿》各项规定的法律责任进行了明确。

根据《说明》，在监督管理方面，《征求意见稿》第二十三条明确了广播电视行政部门管理职责和有关机构、个人的配合义务，并建立了违法行为投诉、举报制度；《征求意见稿》第三十条对不配合监督管理的机构和个人设置了具体的处罚。在法律责任方面，《征求意见稿》第二十四条至第三十一条明确了对具体违法行为的处罚措施。一方面，这些处罚措施体现了与其他法律法规的衔接。其中，《征求意见稿》第二十四条至第二十六条系对《广播电视管理条例》的具体罚则适用做出了明确的指引；《征求意见稿》第二十九条则对《中华人民共和国个人信息保护法》关于个人信息的非法收集、处理、使用活动的罚则进行了指引。另一方面，《征求意见稿》新增了处罚情形和处罚方式。《征求意见

见稿》第二十七条对《广播电视管理条例》未涉及的六种情况规定了责令改正，予以警告、通报批评、罚款以及撤销其许可的处罚形式；《征求意见稿》第二十八条对分支机构备案手续和主创人员选用提供了处罚基础；《征求意见稿》第三十一条则确定了通报批评、向主管单位提供处分、处理建议的处罚形式。

《征求意见稿》第二十七条涉及的六种情形中，第一、二种情形针对的是含有禁止内容的节目的制作经营、经纪宣传以及发行；第三种情形针对的是对无证制作的电视节目的发行；第四种情形针对的是对节目的虚假宣传、欺骗误导；第五、六种情形针对的则是《广播电视节目制作经营许可证》《电视剧制作许可证》的非法取得、涂改、租借、转让、出售和伪造。

这些罚则的制定对敦促各相关主体遵守《征求

意见稿》对应部分的规定有重要意义，也对从业人员对法律责任的预测和把握有积极意义。

结语

34号令实施于2004年8月20日，至今已沿用18年而未曾修改，在网络视听节目管理、节目制作经营行为规范、“放管服”改革以及罚则方面的确存在着一定的滞后性和缺憾。《征求意见稿》的出台体现了与行业实务和其他相关规定的衔接，为当前时代背景下广播电视和网络视听节目制作经营提供了多方面的管理依据，对业内机构和从业人员的合规运营有着重要的意义。

《征求意见稿》将于2022年9月8日停止征求意见，对本次修订中所涉及的诸多规定的立法定稿情况和后续的规定落地情况我们将予以持续关注。

令狐铭 顾问 电话：86 10 8553 7677 邮箱地址：linghum@junhe.com
葛正一 律师 电话：86 10 8519 1202 邮箱地址：gezhengyi@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

