

## 行政法热点问题

### 国家新闻出版广电总局“三定方案”出台

2013年3月14日，国务院颁布了《国务院机构改革和职能转变方案》（以下简称“《方案》”），提出要以职能转变为核心，简政放权，减少对微观事务的管理，改善和加强宏观管理。《方案》决定，整合国家新闻出版总署和国家广播电影电视总局（以下分别简称“**新闻出版总署**”和“**广电总局**”），组建国家新闻出版广电总局（以下简称“**新闻广电局**”），不再保留新闻出版总署和广电总局。《方案》规定，新成立的新闻广电局的主要职责是，统筹规划新闻出版广播电影电视事业产业发展，监督管理新闻出版广播影视机构和业务以及出版物、广播影视节目的内容和质量，负责著作权管理等。

2013年3月22日，新闻广电局挂牌成立，并立即开始了部门组建后确定主要职责、内设机构和人员编制（以下简称“三定”）的工作。

2013年3月26日，国务院办公厅颁布《国务院办公厅关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》（以下简称“《分工通知》”），按照《方案》的要求订立了各部门完成职能转变的时间表。其中，新闻广电局的三定应于2013年5月底前完成。

2013年6月19日，国务院常务会议研究通过了新闻广电局的三定规定。

2013年7月11日，国务院办公厅印发了《国家新闻出版广电总局主要职责内设机构和人员编制规定》（国办发【2013】76号）（以下简称“**新闻广电局三定方案**”）。根据该三定方案，新闻广电局加挂国家版权局牌子，在著作权管理上，以国家版权局名义行使职权。新闻广电局内设22个内设机构，机关行

政编制508名，局长1名（兼国家版权局局长）、副局长4名、版权局专职副局长1名（副部长级）。新闻广电局在此次改革中取消了21项项职责，放下了8项职责，加强了7项职责。

该三定方案还明确规定，关于动漫和网络游戏管理，新闻广电局与文化部的职责分工维持不变。

新闻广电局此次改革的关注点有：

#### 1. 合并新闻出版总署和广电总局的职责

改革后的新闻广电局基本继承了新闻出版总署和广电总局两个部门原来的职责。在新闻广电局三定方案中多次出现“新闻出版广播影视”字眼，凸显合并后新闻广电局所主管的产业领域之宽。

体现在内设机构设置上，新闻广电局的宣传司、电影局、电视剧司、传媒机构管理司和网络视听节目管理司系广电总局原设机构，而新闻报刊司、出版管理司、印刷发行司、数字出版司和版权管理司则系新闻出版总署原设机构。其它的内设机构也相应地承担了经合并的新闻出版广播影视工作的管理和

服务职责。我们还可以看到由于职能合并，监管对象范围的扩大，导致新的司室产生，以进口管理司为例，其职责为“承担出版物、广播电视节目的进口管理”等。此前的新闻出版总署和广电总局都并未分别设置进口管理司。此次新设该司室，使得分管出版物、广播电视节目进口的相关岗位规格有所提高，在这一领域中的管理有可能进一步细化。

职责合并改变了原来人为切割文化产业链管理的现

象，也将减少职能重复交叉，有助于提高政府效率和推动产业融合发展。

## 2. 加强服务职能

新闻广电局三定方案明确提出加强新闻出版广播影视领域公共服务职责，大力促进城乡公共服务一体化发展，还提出加强版权保护的公共服务。

改革后的新闻广电局将专设公共服务司，负责拟订新闻出版广播影视基本公共服务政策和保障标准，协调推进基本公共服务均等化和城乡一体化发展。组织实施重大公益工程，对老少边穷地区进行扶助，指导监督相关重点基础设施建设。

新闻广电局加强公共服务职能，实现从管理控制者到服务者的角色转变，有利于在文化服务领域缩小城乡差距，完善公共文化服务体系和满足公民日益增长的文化需求。

## 3. 减少对出版物和出版物发行业、经营者的微观管理，简政放权

本次新闻广电局三定方案取消和下放了 29 项职责，包括取消设立出版物全国连锁经营单位审批、取消出版物总发行单位设立从事发行业务的分支机构审批、取消期刊变更登记地审批等等。新闻广电局藉此摆脱事无巨细的干预角色，突出宏观调控职能，弱化微观管理职能。

值得注意的是，新闻广电局将地方对等交流互办单一国家电影展映活动审批职责下放至省级新闻出版广电行政部门，将国外人员参与制作的国产电视剧审查职责下放至省级新闻出版广电行政部门。地方政府自主开展相关审批，行政能力更有保障，地方

市场需求更明确，此举将为电视剧的制作提供便利，也有利于促进中外影视界交流。

## 4. 取消一般题材电影剧本审查，实行梗概公示

本次新闻广电局三定方案中引起社会广泛关注的是“取消一般题材电影剧本审查，实行梗概公示”这一项。

将电影剧本审查改为梗概公示，出发点应为鼓励创作和提高电影制作效率，但如何理解“一般题材”，公示和审查的区别何在，公示如何进行，都值得进一步关注。希望新闻广电局接下来继续按照行政程序透明公开化的方向不断细化相关核心标准和程序规则，切实地给电影市场的监管松绑，使电影市场可以更活跃地发展。

## 5. 推进三网融合

本次新闻广电局三定方案所确定的职责包括“推进广电网与电信网、互联网三网融合”。首先将三网融合概念写入三定方案再次明确了这一整合工作的重要性。其次，可以看到在新闻广电局内部，科技司成为参与推动三网融合的主要司室，其具体职责体现为“拟订广播影视传输覆盖网和监测监管网的规划，推进三网融合”。将推进三网融合明确写入三定方案是否意味着新闻广电局将在未来的三网融合进程中占据主导地位，仍然有待观察。特别是，目前尚未看到工业和信息化部根据《方案》的规定进行更新和修改后的三定方案。

如何真正有效推进三网融合，两大核心行政部门如何分工协作，以及如何协同各自分管领域的主要企业建立共赢的融合机制是需要继续深入探讨的话题。

令狐铭 顾问 电话：8610 8519 2377 邮箱地址：[linghum@junhe.com](mailto:linghum@junhe.com)

韩婷 律师 电话：8610 8519 2124 邮箱地址：[hant@junhe.com](mailto:hant@junhe.com)