

柳斌杰:文化领域立法的四个重点



2015年两会期间,全国人大教科文卫委员会主任委员柳斌杰在全国人大三次会议记者会上表示,我国文化领域立法已经进入快车道。目前,中央所提出的文化领域立法的四个重点方面正在全面推进:一是公共文化服务保障法;二是文化产业促进法;三是有关文化市场管理的法律法规;四是互联网信息服务、网络安全保护、网络社会管理的方面的法律法规。其中公共文化服务保障法,2015年有望提交人大常委会审议。为此新华网邀请到柳斌杰主任,介绍下文化领域立法的相关问题。

“四个重点” 剑指文化领域无法可依

主持人:其实大家都关注到了您在今年两会提到的这四个文化领域要重点立法的领域。在十八大以来,文化领域的立法进入了快车道。但文化立法一直是我国立法领域的短板,那当前我国在文化领域的立法的总体思路是什么样的?

柳斌杰:当前主要是贯彻十八大以来的精神,以四个全面推进为标准来衡量我们的法治建设。在文化立法方面,我们学习贯彻四中全会精神,全面推进依法治国,服务我们国家治理现代化的需要,推进文化大发展、大繁荣。

我们在分析我国文化立法的现状和社会急需的过程中,突出了文化立法方面的重点,就是刚才你所讲到的四个方面。我们在目前阶段总的想法是加快补上短板,因为法治是一个全面推进的过程,一方面的短板将影响整个法治的全面推进,解决文化领域的法治盲区。我们过去几十年的过程中,主要是围绕我国政治制度和经济体制改革立法,这方面的法律比较完善,而对文化领域的立法比较滞后,所以造成了目前文化立法的局面。

比如说我们整个中国特色社会主义法制体系已经将近250多部的法律,而在文化领域中仅仅有四部半,为什么呢?即语言文字法、文物保护法、档案法、非物质文化遗产法和著作权法,仅占了全部法律的百分之一点几。著作权法严格界定的话是一个知识产权法,是带有调节民事纠纷的法律,并不纯粹是文化法律,但它涉及到文化的创造和传播。所以说整个法制体系里面文化是一个短板,目前要加速把它补上。

加强文化立法这个思路的来源就是从十八大以来,我们中央就提出中国特色社会主义布局问题,开始讲的是经济、政治、文化三位一体;后来逐渐又增加了一个社会,变成四位一体;再到后来增加了环境,变成五位一体。这五位一体里面文化是一个重要的方面,而且恰恰在文化建设方面法律是不足的,很多方面无法规范文化的主体行为,文化的市场行为,以及人民群众对文化服务的需求。所以我们急需利用法律推进我国的文化建设,目前这个阶段就是要加速推进文化领域一些基础法规的建设,特别是公共文化服务和文化产业促进法,这作为我们文化的基本法正在向前推进。我所说的快车道就是十八大以来,对于文化立法提出了明确的要求,在十八大报告和十八届三中全会、十八届四中全会决议中,只有文化领域的法律点了名,其他方面都讲的是“重要领域的立法”,可见这个工作的紧迫性。

主持人:那我们现在分的四个重点方面是不是基本上涵盖了我们要开展文化立法主要任务?

柳斌杰:这四个方面基本上就能够体现文化领域的主要部分。公共文化服务主要是保障人民群众的文化权益,体现我们社会主义文化建设的根本性质,丰富人民的精神文化生活,同时也是保障我们文化健康发展,这是一个非常重要的法律,带有根本性的一个法律。再一个就是文化产业促进法,这也是一个重要的法律,因为我们的文化领域大体上分两个类型,一个是公益性的属于文化服务类的,一种是经营性的属于文化产业型的。文化产业现在发展得也非常快,门类也非常多,社会反映也比较多,所以急需有文化产业促进法来保障文化产业的健康发展。第三个方面就是文化市场方面的法律,文化市场方面的法律这当然是市场经济的一个重要部分,因为文化的产品、交易、传播,开拓国际市场都需要一个法律的保障。在这方面我们也正在研究,把过去的那种零散的政府的一些规章、规定、条例上升到国家法律,保障文化市场统一开放、竞争有序、健康繁荣。第四个方面是互联网信息服务方面的立法,全国人大有两个决定:互联网安全、互联网信息权保护两个决定。依据这两个决定,要研究制定相关的法律。现在要根据互联网和移动互联网的发展需要,进一步研究规范互联网新闻服务,这是新技术带来的新问题。

这四个方面的法律基本上就能解决我们文化领域的无法可依的问题,公共服务有法律,文化产业发展有法律,市场活动有法律,互联网信息服务有法律,基本上都能

做到这样。

明确政府的公共文化服务责任

主持人:公共文化服务保障方面的立法现在走得最快,这部法律从起草到准备提交大概有一年的时间,这也是相当快的速度了,为什么我们能够这么快速地推进?它的紧迫性到底在哪儿?

柳斌杰:我国文化体制改革的重点之一建立公共文化体系,以适应广大人民群众精神文化生活需求。那么怎么规范公共文化服务的行为,使公益性的文化能够健康、有序、持续地发展下去,这就急需从法律上做出规定。公共文化服务是从十七届六中全会、十八大、三中全会、四中全会中明确提出的一个立法项目,为什么要先把公共文化服务立法放在文化立法的首位呢?就是我们把公共文化服务当成我们发展社会主义文化的核心问题来对待的。

一个是公共文化关系着人民群众的切身利益和他的文化权益。切身利益就是满足人民群众的精神文化需求,读书、看报、听广播、看电视,欣赏一定的文艺节目,这是对我们公民来说必须要保证的几项权利。从他的权益来说,我们宪法上是有明确规定的,中华人民共和国的公民有管理国家经济文化事务的权利,有享受国家提供的公共文化服务资源的权利。我们要把这些规定落实到法律上,这是首先的一点。习近平总书记在中四中全会也讲到,我们的立法除了适应改革发展和依法治国的需要之外,还要把宪法规定的人民的权利要以法律的形式给予保障,不使人民,名义上有权而实际上无权,这是一个很重要的话。就是说我们要通过立法保障他的权益。

二是公共文化服务在实践上来讲,也是目前急需法治化的问题。比如实施文化惠民工程,图书馆、博物馆、纪念馆这类设施,设施免费向全国开放。免费开放就需要有一定的财政保障它才能够持续地经营下去,这是现实中已经碰到的问题,我们要求它开放,那么就要提供一定的保障。我们实施公益性文化工程,就要有可靠的保障,要不然国家投了资,人民群众得不到实惠。这是实践中提出的问题。

三是我们通过公共文化服务体系的建立,要体现社会主义文化发展的本质。我们用这么大的力气建设公共文化服务体系,这是为人民服务的,是丰富广大人民群众的精神文化生活,这个目标是跟我们同其他西方国家发展文化的目标是不一样的,我们是为了体现中华民族文化的核心,这也是一个重要的保障。

四是引导文化建设的方向。我们在文化建设方面大家有不同的认识,但是最重要的,我们国家主导的方面就是要把公共文化服务体系建好,所谓公共文化服务体系就是满足公民大众化的基本需求的,个性化的需求可以通过市场得到补充。比如公民从城市到农村我们能读多少书,看多少电视,看多少电影,能够享受政府采购的多少舞台艺术剧演出,这样的一些建设方面都要靠我们的法治来保障。单靠动员、自愿是不能持续的,也满足不了人民群众的要求。这就通过法律来明确下来,政府承担什么责任,社会有什么责任,公民有什么权利和义务,通过法律把它明确下来。这几个方面就是我们社会主义文化建设的中心任务,所以我们就围绕人民群众精神文化生活的最基本需求的满足来建立文化法制体系。这是我们把这部法律放在前面的几个主要考虑。

这个法律由于中央的三令五申非常重视,这是首先一点,大家都看到了,从十七届六中全会以后四次中央的全会、代表大会都强调了公共文化服务。二是我们之所以要加快就是全国人大也非常重视,人

大把它列入规划,并且决定由人大主导立法,由教科文卫委员会担任牵头起草的部门,中宣部、文化部都要参加的单位,由我们直接牵头起草以减少中间过程,人大可以直接集体审议,改革了这一点。在规划制定以后,今年又提前了一下,把这一届要立这个法提前到今年开始审议,人大在计划上非常重视这个法律。第三个方面就是各方面非常支持,中央包括有关部门,文化部门、发改委、财政等的部门,社会的专家学者都非常关心公共文化服务的建设,提了很多主张和建议,使我们很快凝聚了共识,也起草了文本,得到了很大的支持。第四也是我们工作班子的努力,因为人大当时考虑立一个法的过程一般都是很长的,少则三五年,多则十几年,在这么短的时间的话就要加强努力。我们工作班子成立领导小组,起草班子、专家班子一同协调动作,非常快地就拿出了一个基本框架都比较完整的方案,这个工作非常有力度。

所以在这个基础上我们提出从今年开始按月排了进度,一月份起草小组拿出了文本,二月份我们的立法领导小组进行了审议,三月份我们召开了教科文卫委员会的全系会议审议这个初稿,四月份我们就要拿出一个文本在网上公开,向全社会征求意见,五月份我们在征求意见基础上修改文本,报中央有关方面听取意见,六月份准备提请人大常委会开始审议。这就是一个超常规的,在立法史上都很少有的这么一个进度。

主持人:就是一个月一个月排得特别紧密?

柳斌杰:对,非常紧密。所以我说这也确实体现了党中央、全国人大常委会对这部法的高度重视,有这样的一些条件,所以这个法律才能够很快地提上审议日程。

主持人:柳部长已经把公共服务保障的前世今生给我们介绍了一遍,原委分析得很清楚,包括现在马上能够看到的这部法律将在网上公开地和我们的网友和民众征询最终的立法意见,并且采纳一些有见地的意见进行法律的调整,最终六月份可能会报全国人大常委会。

柳斌杰:对,现在的法律程序都强调民主立法、社会参与,不光是过去单一部门起草、人大审议通过法律。现在四中全会提出人大主导立法,人大专门委员会成为立法的主体。

文化创意产业 已成就业增长最快的领域

主持人:我们请柳部长给我们谈一下文化产业促进法,这部法是做什么的?很多人对这部法也很关心,它也和很多朋友的工作生活密切相关,而且这部法律是不是也已经排到了我们准备起草的法律队列当中来了呢?

柳斌杰:是的,文化产业促进法已经列入全国人大立法规划,现在这部法律由国务院指定,文化产业协调领导小组起草,由文化部为主正在起草。这部法律主要是规范我们文化发展的另外一面,刚才讲到的公共文化主要是规范公益性的文化事业,而文化产业促进法要规范的对象是依靠市场发展的经营性的产业。公共文化服务讲究的是怎么更好地为人民群众公共文化服务方面提供基本的、均等性的保障,而文化产业促进法是促进我们文化产业大发展的法律。这个法律的规定将主要体现在文化发展的市场主体,文化发展的经济政策,文化发展的市场规范,这对大家所关心的当前文化产业当中发展的一系列问题,在法律当中会有明确的规定。

这个法律也是十七届六中全会提出,也是在历届中央决定上都作为重要的法律提出,目前也在加快推进。很多人对文化事

业和文化产业搞不清楚,实际上党的十六大对这个已经讲得非常清楚了。我们国家的文化分为公益性的文化事业和经营性的文化产业,在这个报告里面相应地提出了发展公共文化服务,发展文化产业。文化产业是现在在一个新兴的经济产业门类相关的领域,现在在知识经济和数字化的条件下,文化和经济的融合已经是相当深度的了,像西方这些国家,文化产业在经济门类占的比重相当重。像美国,文化产业叫做版权产业,英国叫做创意产业,中国叫文化产业。美国的版权产业已经占到国民经济的43%,当然他比我们概念的范畴要大一些,它的版权包括了电信,我们的文化产业里不包括电信。这个产业是非常大的,而我们中央的决议已经指出,经过五年的时间文化产业要变成国民经济的支柱产业,这是我们发展经济的一种需要。

其次,从文化的角度讲,文化产业主要是给文化生产、传播、使用提供硬实力,就是生产成为产品供人民群众消费的这类文化就是文化产业,所以它也是我们文化实力的一个方面。过去中央领导曾经用过“魂”和“魄”的关系说明文化精神和文化产业的关系,如果你有“魂”没“魄”,就会“魂不附体”;有“魄”没有“魂”是“行尸走肉”。我们要建设的是“魂”和“魄”要结合在一起的“文化文化产业”。当前我国的文化产业的“体”主要指那些实体产品生产过程中所形成的文化成果,包括图书、报刊、音像制品、影视作品,演艺等有形的文化活动,包括旅游业也是文化产业的重要组成部分;它的“魂”就是我们社会主义核心价值观和中华优秀传统文化内容。其实旅游实际上也是文化产业的重要组成部分,我们国家现在把旅游放在经济类里面,主要是规范这方面的内容。

文化产业刚才讲到了,这个立法除了增强文化发展的硬实力,除了提高国民经济发展的水平,还有两个调整的目的。一个是文化产业的发展是我们调整结构的重要方面,中央已经多次强调,我们的传统经济转移到新的经济结构的时候文化产业是一个重要的方向,文化、创意,是成为调整产业的方向。另外一个文化产业是促进国民就业的一个重要方向。实际上现在在传媒领域、互联网领域、文化创意领域是就业人数最多、增长最快的一个领域,大多数都在这个领域里面创业就业。所以,按照目前来看,对我们调整结构、转型升级、优化国民经济结构、促进就业,发展文化都有重要的意义。这部法律也准备在本届人大之内要提请审议,我们也是加快了速度。所以这两部法律一建起来,可以说文化的基本法就有了。

文化市场管理 急需规范互联网信息服务

主持人:那我们再来说说关于文化市场管理相关的法律法规推进情况吧。

柳斌杰:过去我们文化体制改革,所以缺少文化市场,文化都是由国家统一生产、统一分配,没形成市场。改革开放以后,我们实行市场经济体制,特别是前些年,我们加大了文化体制改革的力度,一大批文化单位转企改制成了市场主体。市场主体进入市场活动就必须建立一套市场管理的规范。目前我们还缺乏这方面的法律,目前我们还主要是依靠政府的条例、规章制度来管理市场,下一步我们就想在文化市场管理方面规范一些市场行为。比如大家现在反映比较强烈的有几个,一个是艺术品拍卖市场,很多的敲诈、混乱,卖假货等导致的一系列社会矛盾比较多。在文化领域里,假冒伪劣产品也在不断出现引起矛盾,产供销各个链条上缺乏协调和诚信体系,导致我们文化市场出现某一方面的偏

颇或者某一方面的问题。这种情况也是急需解决的,这些年来主要依靠了我们已有的经济市场管理法规来处理在文化领域里发生的问题。比如说假冒伪劣、欺诈行为、不公平交易都是依托经济方面的法规来处理的,下一步我们要进一步探索文化市场的规律性,建立适合于文化市场管理的一整套法律法规,来处理文化市场发展的一些共性的问题和特殊性的问题。至于起草哪些法律法规现在还没有总体的规划,但是单项的法律正在在抓紧研究,最近一两年可能就要审议;公共图书馆法也正在起草,著作权等文化创造的法律正在进行修改,这都是规范文化市场行为的立法正在加紧建设,目前主要是分项来研究文化市场的法规。市场管理的另外一方面,目前最急需的就是规范互联网新闻信息服务,这已经是在三中全会、四中全会上都强调的问题了,现在已经开始在规划这方面的工作。有关部门已经在酝酿互联网新闻服务条例的修改和完善的问题。

主持人:最后有一个小问题想用您的另外一个身份我向您提问,其实很多朋友都了解了,您是现在清华大学新闻与传播学院院长,想和您探讨一下关于新闻人才培养的问题,现在很多学校都会开设相关新闻专业,有很多新闻人才从事相关的工作,那您觉得现在在人才的储备是不是有些过剩呢?还是远没有达到我们国家对于新闻人才的需求量?

柳斌杰:这个问题也是当前新闻教育领域中非常实际的问题,最近几年由于大量的新媒体兴起,文化事业的发展,很多院校都把公共学院、管理学院改成了新闻传播,一下子使我们的新闻传播类的学院增加了几十倍。现在在七百多所大学都有类似的专业和学生培养的计划,从整体上来说,我们的事业发展建立现代的传播体系需要大量的高素质人才,学校在新闻传播教育方面扩大招生、培养人才是符合潮流的。但实际上你刚才提到这个问题,我觉得两方面都存在。从局部来看,我们的人才多了,相当多的学校就业成了问题。这几年新闻传播学院毕业的到企业做公共关系的人数越来越多,比例也越来越高,而在主流媒体和媒体单位就业的在逐渐减少,给人的感觉就是培养的人才多了,新闻传播行业容纳不了这些多人才他到了别的领域就业了,文化创意或者自己就业,尤其是动漫、网络一类的大多数都自己创业去了。

另一方面来讲,我觉得人才不够。因为我们国家新闻传播体系正在从传统走向现代化,正处在一个重构的过程中。因为我们深化改革的目的就是要重构现代传播体系,我们讲的五个体系:公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系、现代传播体系、舆论引导体系。我们按照传播体系的要求来讲现在人还少了,特别是在融合发展的情况下,我们向全媒体的方向发展,主要新闻机构都向全媒体、广覆盖的方向来发展,它的信息源的采要更加广泛、深入;编的情况更加复杂,一种信息多媒体传播要转换形式;同时因为融媒体的发展需要高端的、全面的、高素质的人才,这方面的人才现在又少了,很多人希望我们培养出来的人才能够适应融媒体的发展需要。最早大家说新闻主要是培养记者,新闻传播学院主要是记者,你能照相、写文章就算是一个好的记者的基础条件,就能就业。以后慢慢不行了,有了光电技术带来的别的媒体形式了,有了广播、有了电视,大家会制作、编辑广播电视节目,现在有了一套数字化的一套体系,不仅要有消息,而且要编辑、加工、制作,做出更加感动读者的形式传播出去,这样的人才现在少了。所以现在大家都感到人手不足,需要的高水平的人才来充实我们的队伍。

我觉得这两方面都存在,这就给我们新闻教育提出了要求,就是要改革我们传统的新闻教育体系,只以培养记者为目标的新闻教育现在已经落后了,而是要根据目前采、编、播、发的链条更加紧密,新闻信息传播多渠道的新趋势培养适应融媒体发展的高级新闻传播人才。这就既需要有传统的深入采访、照片拍摄得好、文章写得好的功夫,也要懂得现代技术制作的记者;更要懂得多渠道、数字化传播的手段,这样的新闻人才培养才能适应我们未来发展的趋势。

所以各个新闻学院也都在进行改革,这次大学改革里面新闻学院从招生体制、教学体制、课程体制到教学方法、教学方案上大多是采取了和新媒体融合、理论更加联系实际,建立实习基地,案例分析、实践课堂等方式,培养学生既有基础理论知识又有动手能力模式来培养,以适应新的传播模式的需要。如果这个问题解决了,我觉得我们大批的新闻传播学院的毕业生能够为我们国家的新闻传播事业做出更大的贡献。如果这个问题不解决,我们仅仅停留在传播的模式上做一个好记者,你注定了在现代传播中是一个弱者。(据新华网)