

《互联网等信息网络传播视听节目管理办法(修订征求意见稿)》发布

2015年6月10日,国家新闻出版广电总局发布了《互联网等信息网络传播视听节目管理办法(修订征求意见稿)》(下称“**征求意见稿**”)。与2004年7月6日发布的《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》(下称“**信息网络管理办法**”)相比,征求意见稿的修订主要体现在如下方面:

一、 主要修改内容:

1、 明确界定互联网等信息网络传播视听节目服务,将IP电视(IPTV)、手机电视、互联网电视纳入管理范围

信息网络管理办法未直接对互联网等信息网络传播视听节目服务作出界定,但规定了信息网络管理办法的适用范围。信息网络管理办法适用于以互联网协议(IP)作为主要技术形态,以计算机、电视机、手机等各类电子设备为接收终端,通过移动通信网、固定通信网、微波通信网、有线电视网、卫星或其他城域网、广域网、局域网等信息网络,从事开办、播放(含点播、转播、直播)、集成、传输、下载视听节目服务等活动。

征求意见稿明确界定了互联网等信息网络传播视听节目服务,规定互联网等信息网络传播视听节目服务是指以互联网等信息网络(含有线、无线网络)、局域网络及利用互联网架设虚拟专网为传输通道,以电视机、手机(含各类手持电子

设备)等电子设备为接收终端,从事向公众定向提供广播电视服务的活动,包括IP电视(IPTV)、手机电视、互联网电视等。

以上比较可以看出,征求意见稿删除了信息网络管理办法中对信息网络的列举,传输渠道增加了“利用互联网架设虚拟专网”;同时删除了信息网络管理办法中对具体活动的列举,而是笼统地规定为“从事向公众定向提供广播电视服务的活动”,并在征求意见稿第二条中将服务区分为内容服务、集成播控、传输分发等。此外,征求意见稿明确将IP电视(IPTV)、手机电视、互联网电视纳入管理范围。总体而言,征求意见稿不再单纯从技术角度定义,而是更强调业务属性的定义,更便于宏观调控。

2、 《信息网络传播视听节目许可证》的申请者必须为国有独资或国有控股单位

虽然信息网络管理办法第七条仅规定外商独资、中外合资、中外合作机构不得从事信息网络传播视听节目业务,并未将民营企业排除在《信息网络传播视听节目许可证》的申请者之外,但2007年12月20日颁布的《互联网视听节目服务管理规定》(下称“**互联网管理规定**”)第八条规定,申请从事互联网视听节目服务的,应为国有独资或国有控股单位。因此,民营企业也被排除在了互联网的《信息网络传播视听节目许可证》

的申请范围之外。

征求意见稿在《信息网络传播视听节目许可证》的申请者准入资质方面与互联网管理规定保持一致，明确规定了只有国有独资或国有控股单位才能成为《信息网络传播视听节目许可证》的申请者。同时申请者需满足的其他条件也与互联网管理规定第八条的要求基本相同，但删除了互联网管理规定中的“有与其业务相适应并符合国家规定的视听节目资源”的要求。我们理解，由于提供信息网络传播视听节目服务的提供商除了内容服务单位，还有集成播控服务单位和分发服务单位，因此节目资源并不适用于所有信息网络传播视听节目服务的提供商。征求意见稿在第九条对内容服务单位的节目内容储备作出了2000小时的要求。

申请《信息网络传播视听节目许可证》基本要求包括：（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措施；（三）有与其业务相适应的技术能力、经营场所、资金和相关资源；（四）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；（五）技术方案符合国家标准、行业标准和技术规范；（六）符合国务院新闻出版广电行政部门确定的网络广播电视服务总体规划、布局和业务指导目录；（七）符合法律、行政法规和国家有关规定的条件。

由于互联网管理规定仅针对互联网，征求意见稿将申请者必须为国有独资或国有控股单位的准入要求扩展至包括互联网在内的信息网络。但由于征求意见稿改变了信息网络管理办法中对信息网络的列举式表达，信息网络的具体范围有待进一步明确。

3、根据服务类型的不同，为IP电视（IPTV）、

手机电视和互联网电视服务设置了不同的准入条件。

信息网络管理办法仅对集成运营服务提供商的准入作出特别规定，即经国家广电总局（现更名为国家新闻出版广电总局）批准设立的省、自治区、直辖市及省会市、计划单列市级以上广播电台、电视台、广播影视集团（总台），可以申请自行或设立机构从事以电视机作为接收终端的信息网络传播视听节目集成运营服务。

根据征求意见稿，IP电视（IPTV）、手机电视和互联网电视服务分为内容服务、集成播控服务和分发服务。申请不同种类的服务应当满足不同的条件。

申请从事IP电视（IPTV）、手机电视、互联网电视内容服务的，应当是经国务院新闻出版广电行政部门批准设立的地（市）级以上广播电视播出机构和中央新闻单位，还应当具备2000小时以上的节目内容储备，同时应有30人以上的专业节目编审人员。

申请从事IP电视（IPTV）、手机电视和互联网电视集成播控服务的，应当是经国务院新闻出版广电行政部门批准设立的省、自治区、直辖市以上广播电视播出机构。

目前取得IPTV牌照的机构为上海文广、央视国际、杭州华数、南方传媒、湖南电视台、中国国际广播电台、中央人民广播电台、江苏电视台以及北京华夏安业等。

申请从事IP电视（IPTV）传输服务、手机电视分发服务的，应当是有合法基础网络运营资质的单位，有一定规模的公共信息基础网络设施资源，有为用户提供长期服务的信誉或能力。

由此可见，征求意见稿比信息网络管理办法在准入条件上更加细致和严格。集成播控服务此

前包括省会市、计划单列市级以上广播电台、电视台，而征求意见稿要求必须为省、自治区、直辖市市级以上广播电视播出机构。

4、未对新闻类视听节目业务作出特别规定

根据信息网络管理办法第七条，经国家广电总局批准设立的广播电台、电视台或依法享有互联网新闻发布资格的网站可以申请开办信息网络传播新闻类视听节目业务，其他机构和个人不得开办信息网络传播新闻类视听节目业务。根据互联网管理规定第九条，从事广播电台、电视台形态服务和时政类视听新闻服务的，除需满足基本条件外，还应当持有《广播电视播出机构许可证》或《互联网新闻信息服务许可证》。其中，以自办频道方式播放视听节目的，由地（市）级以上广播电台、电视台、中央新闻单位提出申请。从事主持、访谈、报道类视听服务的，还应当持有《广播电视节目制作经营许可证》和《互联网新闻信息服务许可证》；从事自办网络剧（片）类服务的，还应当持有《广播电视节目制作经营许可证》。

征求意见稿并未对新闻类视听节目业务作出特别规定。同时，征求意见稿删除了信息网络管理办法中申请文件的条款，仅规定网络广播电视服务业务指导目录由国务院新闻出版广电行政部门制定。国家广电总局曾于2010年3月17日发布《互联网视听节目服务业务分类目录（试行）》，该分类目录未含IP电视、互联网电视、手机电视业务，将互联网视听节目服务业务分为四类，时政类视听新闻节目首发服务，时政和社会类视听节目的主持、访谈、评论服务，自办新闻、综合视听节目频道服务以及重大政治、军事、经济、社会、文化、体育等活动、事件的实况视音频直播服务等均属于第一类互联网视听节目服务。虽然征求意见稿删除了信息网络管理办法中新闻类视听节目业务的特别规定，但不排除国家新闻出

版广电总局通过业务分类指导目录及对申请文件的规定而对新闻类视听节目作出特殊要求。

5、申报程序发生变化

根据信息网络管理办法，申请《信息网络传播视听节目许可证》的机构，应向所在地县级以上广播电视行政部门提出申请，并提交相关书面申请材料，经逐级审核同意后，报国家广电总局审批。

而根据征求意见稿，申请受理部门为省、自治区、直辖市人民政府新闻出版广电行政部门，通过上述部门向国务院新闻出版广电行政部门提出申请，中央直属单位可直接向国务院新闻出版广电行政部门提出申请。上述审批部门及审批时限等规定均与互联网管理规定的规定一致。《信息网络传播视听节目许可证》的有效期由信息网络管理办法的2年变更为3年，与互联网管理规定保持一致。

6、及时开展服务及持续经营的要求

根据征求意见稿，网络广播电视服务单位应当在取得《信息网络传播视听节目许可证》90日内提供服务。未按期提供服务的，其《信息网络传播视听节目许可证》由原发证机关予以注销。如因特殊原因，延期或中止提供服务的，应经原发证机关同意。申请终止服务的，应提前60日向原发证机关申报，其《信息网络传播视听节目许可证》由原发证机关予以注销。连续停止业务超过60日的，由原发证机关按终止业务处理，其《信息网络传播视听节目许可证》由原发证机关予以注销。上述规定与互联网管理规定保持一致。

7、根据服务类型对服务商的义务和职责作出规定

根据征求意见稿，内容服务单位，负责建设和运营内容服务平台，组织、编辑节目并通过集

成播控平台向用户提供节目；集成播控服务单位负责集成播控平台的建设和运营，包括节目的统一集成和播出监控，电子节目指南（EPG）、用户端、计费、版权等管理。内容服务单位负责审查其提供的节目是否符合法律、行政法规、部门规章的规定，并进行播前审查。

内容服务单位应当选择依法取得网络广播电视集成播控服务许可的单位提供接入服务。集成播控服务单位在提供接入服务前，应当查验内容服务单位的许可证。集成播控服务单位负责对内容服务单位播出的节目进行监控，发现接入集成播控平台的节目含有违反本办法的内容时，应立即切断节目源，并报告新闻出版广电行政部门。

分发服务单位应当遵守国家有关广播电视安全传输的管理规定，保障网络传输安全。分发服务单位在为集成播控平台提供传输分发服务前，应当查验集成播控服务单位的许可证。

而信息网络管理办法并未区分内容服务单位、集成播控单位及分发服务单位，亦未对不同的服务提供方规定义务和职责。

8、对罚则进行了细化

征求意见稿根据服务类型，规定了内容服务单位、集成播控单位、传输分发单位的责任和义务，并据此制定了相应的罚则。需要注意的是，征求意见稿关于“双罚”的规定与信息网络管理办法有较大不同。

信息网络管理办法第二十七条规定，违反本办法规定，开办机构的法定代表人、节目总编或节目审查员未履行应尽职责，出现3次以上违规内容的，省级以上广播电视行政部门对开办机构予以警告，可以并处1千元以下罚款。

而征求意见稿第三十三条规定了在11种情形下，主管部门可对网络广播电视服务单位的主

要出资者和经营者予以警告，可并处2万元以下罚款，包括：（一）变更股东、股权结构以及有上市等重大融资行为或有重大资产变动，未事先办理审批手续的；（二）变更《信息网络传播视听节目许可证》载明的业务类别、服务内容、传输网络、覆盖范围等业务项目以及采用合资、合作模式开展业务，未事先办理审批手续的；（三）未按本办法要求建立健全安全播控、节目审查、安全播出、安全传输等管理制度，未配备专业安全管理和节目审查人员的；（四）网络广播电视内容服务单位和集成播控服务单位未在播出界面显著位置标注播出标识、名称、《信息网络传播视听节目许可证》编号的；（五）网络广播电视内容服务单位发现含有违反本办法的节目未及时删除或未保留节目播出信息或未主动配合主管部门查询以及履行报告义务的；（六）网络广播电视服务单位发现接入集成播控平台的节目含有违反本办法的内容时未及时切断节目源或未报告新闻出版广电行政部门；（七）用于网络广播电视服务的技术系统和终端产品不符合广播影视有关标准和要求的；（八）未向新闻出版广电行政部门设立的网络广播电视节目监控系统提供必要的信号接入条件的；（九）网络广播电视服务单位在同一年度内三次出现违规行为的；（十）拒绝、阻挠、拖延新闻出版广电行政部门依法进行监督检查或者在监督检查过程中弄虚作假的；（十一）以虚假证明、文件等手段骗取《信息网络传播视听节目许可证》的。

因此，征求意见稿倾向于对网络广播电视服务单位的主要出资者和经营者的处罚，而信息网络管理办法则是规定了对主要责任人员，即法定代表人、节目总编或审查员的处罚。

二、评述意见及建议

我们认为，对征求意见稿有以下几点值得特

别关注：

- 1、《信息网络传播视听节目许可证》的申请者必须为国有独资或国有控股单位

虽然互联网管理规定要求《信息网络传播视听节目许可证》的申请者必须为国有独资或国有控股单位，但其适用范围为互联网，而信息的范围大于互联网。根据信息网络管理办法，信息网络包括移动通信网、固定通信网、微波通信网、有线电视网、卫星或其他城域网、广域网、局域网等，因此，征求意见稿事实上要求所有信息的《信息网络传播视听节目许可证》申请者必须为国有独资或国有控股单位。

但征求意见稿并未对信息网络作出界定，也未采取信息网络管理办法的列举方式，可能导致征求意见稿的适用范围不明确。我们建议增加信息的定义并采用列举方式，将移动通信网、固定通信网、微波通信网、有线电视网、卫星或其他城域网、广域网、局域网等明确纳入管辖范围。

- 2、明确将 IP 电视（IPTV）、手机电视、互联网电视纳入管理范围

此前，我国关于 IP 电视（IPTV）、手机电视、互联网电视的规定散见于国家广电总局颁布的各类规范性文件中，信息网络管理办法或互联网管理规定均未对此作出明确规定。而《互联网视听节目服务业务分类目录（试行）》也明确规定该分

类目录未含 IP 电视、互联网电视、手机电视业务。因此，征求意见稿明确将 IP 电视（IPTV）、手机电视、互联网电视纳入管理范围，将有效促进对 IP 电视（IPTV）、手机电视、互联网电视的管理。

- 3、应关注征求意见稿对不同服务类型的服务提供方的要求

征求意见稿根据服务类型的不同对内容服务单位、集成播控单位、传输分发单位规定了不同准入条件，不同的责任和义务，并据此制定了相应的罚则，从结构上看更加合理。但相较于信息网络管理办法，对于服务提供方的要求也更加严格。《信息网络传播视听节目许可证》的申请者除需满足基本条件外，还需要满足其作为特定类型服务提供方的特定要求。

三、 结语

从总体上看，征求意见稿明确将 IP 电视（IPTV）、手机电视、互联网电视纳入管理范围，同时，征求意见稿在较大程度上沿用了互联网管理规定中的内容，保持了规章制度的一致性。由于征求意见稿适用于 IP 电视（IPTV）、手机电视、互联网电视，我们预计征求意见稿如果颁布，国家新闻出版广电总局将会对《互联网视听节目服务业务分类目录（试行）》进行更新或者针对 IP 电视（IPTV）、手机电视、互联网电视出台相应的指导目录。

黄荣楠 顾问 电话：86 21 2208 6280 邮箱地址：huangrn@junhe.com
祁筠 律师 电话：86 21 2208 6321 邮箱地址：qiy@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”

