



## 新闻所

本所简介

所领导

所学术委员会

机构设置

新闻所档案

所务公开

本所论坛

### 公民“擅自制播讲演录像”的罚与法——廖良兴诉南平市延平区广电局案释评

作者: 宋小卫 发布时间: 2010-10-10 16:13:00 来源:

党的十七大报告提出:要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。其中所说的“表达权”,学理上亦可称之为“表达自由”,其内涵,在我国政府签署的《公民权利和政治权利国际公约》中有较完整的表述。该公约第十九条规定:人人享有表达自由;该权利应当包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由,不论国界,也不论口头的、书面的或者是印刷的,采取艺术形式,或者是通过他所选择的任何其他媒介。

如何落实对人民群众表达权的保障,学界已不乏宏观的理论构想与阐述,但少见细化的案例分析与法条检视,有感于此,遂撰本文以为抛砖之作,希望在这一方向上,能有更多针对本国现行传播立法与司法实际的案例研究与探讨。

#### 一、讼争与判决

2000年10月26日上午,福建省南平市延平区樟湖镇溪口村的村主任廖良兴为参加新一届村委会竞选,前往当地照相馆拍摄了一段“竞选演说录像”。录像中,廖良兴坐在一张桌子后面,用溪口当地话不停地讲了45分钟,内容包括其工作总结、对村中一些“不利”传言的澄清以及拟在竞选胜出后为村民办事的若干打算。当晚6时多,廖良兴让村有线电视站的管理员在闭路电视室对全村播放了自制的录像,部分村民看到了该节目。

有人立即将此事反映至樟湖镇有关领导,镇里非常重视。10月27日,樟湖镇党委、纪委领导、广播电视站、包村工作队员等到溪口调查情况,对廖良兴未经村民选举委员会同意擅自播放录像的行为提出批评,并将其制作的录像带没收。当晚7时左右,廖良兴在其亲戚家的厅堂门口放置了一台录像机,用未上缴的另一盒同样内容的复制带,又播放了一遍“竞选演说录像”,数十个村民聚在录像机前观看。樟湖镇领导于是再次接到村民举报,延平区广播电视事业局(以下简称延平区广电局)也接到了镇广播站的汇报。

10月30日,延平区广电局成立了一个调查组,再次到溪口村对事件进一步调查核实,于11月4日基本查清了整个事实。由于类似案例的处理在福建省广播电视系统尚无先例,在作出处罚决定前,延平区广电局局长两次到省广电局进行咨询和请示。11月17日,延平区广电局向廖良兴发出行政案件处理意见书。同月21日,延平区广电局对樟湖镇溪口村作出[2000]闽延广行政处罚字[01]号行政处罚决定书,以该村擅自播放“竞选演说录像”为由,决定没收该村闭路电视室的录像机一台并罚款2000元。对廖良兴作出[2000]闽延广行政处罚字[02]号行政处罚决定书,以廖良兴擅自制作电视节目为由,决定没收其“个人竞选演说节目带”,并处罚款10000元。

廖良兴不服延平区广电局对其作出的行政处罚,于11月27日向延平区人民法院提起行政诉讼。

廖良兴诉称,自己为参加竞选村委会主任一职,制作一盒讲话录像带,未构成行政违法,延平区广电局认定其擅自制作广播电视节目,对之进行处罚是错误的;且被告在作出处罚决定前,未对较大数额的罚款告知听证权利,属程序违法,故请求法院撤销被告作出的行政处罚决定。

被告延平区广电局辩称,原告擅自制作并在村闭路电视网上播放个人竞选演说录像节目,其行为违反了《广播电视管理条例》第三十一条[1]的规定,属于擅自制作广播电视节目。对原告处罚1万元,不属于应当听证的范围。对原告的行政处罚决定事实清楚,程序合法,适用法律正确。

法院审理认为:公民的行为是否违法,是否应受行政处罚,应有法律、法规、规章的明文规定。原告在竞选村委会主任期间,制作本人竞选演说录像带一盒,并拿到村共用天线闭路电视室私自播放。根据国务院批准广播电影电视部发布的《有线电视管理暂行办法》的规定,禁止利用共用天线系统播放自制电视节目和录像片,对私自利用共用天线系统播放自制电视节目和录像片的,可处以警告、2万元以下的罚款,并可以同时没收播映设备[2]。原告的行为违反了上述规定,但被告未适用上述规定,而适用了《广播电视管理条例》的规定以原告擅自制作广播电视节目予以处罚,适用法规错误。《广播电视管理条例》未对村共用天线闭路电视系统的管理作出规定。被告将利用村闭路电视播放的自制节目,认定为该条例所称的“广播电视节目”,认定原告的行为属于该条例规定的“擅自制作广播电视节目”的行为,没有法定依据。

法院同时认为，在执法程序上，被告在作出处罚决定前向原告送达了《行政案件处理意见书》，并告知原告可就处理意见书提出书面意见，故原告称被告未履行告知程序，与事实不符。对原告处罚数额1万元，是否属于《行政处罚法》第四十二条[3]规定的“较大数额的罚款应告知当事人有要求举行听证的权利”的范围，因福建省尚未对该类行政处罚适用听证程序的“较大数额”作出规定，故不认定被告未告知听证权利违反了《行政处罚法》第四十二条的规定。

综上所述，法院认定被告对原告的处罚，定性不当，适用法规错误。依照《行政诉讼法》第五十四条（二）项第2目的规定[4]，判决撤销被告延平区广播电视事业局对原告廖良兴作出的[2000]闽延广行罚字[02]号行政处罚决定。

一审判决后，延平区广电局向南平市中级法院提起上诉。2001年4月29日，二审法院作出终审判决，判决书称：被上诉人廖良兴为竞选村民委员会主任，制作竞选演说录像带，并通过该村共用天线系统向全村播放的“竞选演说节目”为广播电视节目。被上诉人的行为违反了国务院颁布的《广播电视管理条例》第三十一条[5]的规定，上诉人依据该条例第四十八条[6]的规定，作出闽延广行罚字[02]号行政处罚决定，对其罚款10000元，认定事实清楚，适用法规正确，程序合法，应予维持。原审判决以适用法规错误为由予以撤销是错误的，据此，依照《行政诉讼法》第五十四条第（一）项、第六十一条第（二）项的规定[7][8]，判决撤销南平市延平区人民法院[2001]延行初字第3号行政判决，维持延平区广电局[2000]闽延广行罚字[02]号行政处罚决定书的处罚决定。

廖良兴对二审判决不服，于2001年5月26日向南平市中级法院提出申诉，以其行为符合民政部拟定的有关候选人自我介绍的方式和行政处罚程序违法等为由，要求撤销二审判决，予以再审。

南平市中级法院审查认为，本案申诉的焦点是，廖良兴个人为竞选村主任一职而制作并通过村共用天线系统向全村播放的竞选演说录像带，是否属于“广播电视节目”。《著作权法实施条例》第六条第（四）项规定[9]：广播、电视节目，是指广播电台、电视台通过载有声音、图像的信号传播的节目。国家广电总局法规司作出的广法字[2001]1号《关于对福建局有关电视节目定义请示的复函》指出：广播电视节目只能由广播电台、电视台及经批准设立的广播电视节目制作经营单位制作；广播电台、电视台可以播放由上述单位制作的广播电视节目，乡、镇广播电视站（包括村共用天线闭路电视系统）只能按规定传播广播电视节目，不得播放自制电视节目。故原审作出的行政处罚合法有据，原判并无不当，廖良兴的申诉理由不能成立，不符合《行政诉讼法》第六十二条规定[10]的再审条件。2002年11月18日，南平市中级法院通知廖良兴，驳回其申诉。

## 二、释解与评点

本案之讼，触及当代中国表达自由的一个边界，即公民利用电视媒体言之于众的法定限制。

### ●村委会选举法规与竞选演说

关于村民委员会的选举程序，国家尚未制定全国统一的《村民委员会选举法》，仅在《村民委员会组织法》中，对村民委员会的选举工作做了原则性的规定，其中并未涉及村民委员会的竞选方式。该法第十四条第四款规定[11]，村民委员会的“具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。”

根据2000年7月第3次修订的《福建省村民委员会选举办法》[12]规定：“村民选举委员会应当向选民介绍候选人的情况，也可组织候选人发表治村演说并回答村民询问；选民和候选人可以在村民小组会议、村民代表会议或者村民会议上介绍候选人的情况，但选举日必须停止对候选人的介绍。”[13]该选举办法中没有关于候选人“竞选演说”的禁止性规定，其中有关候选人的法律责任条款仅规定：“对用暴力、威胁、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等手段，扰乱、破坏选举工作，违反治安管理处罚条例的，由公安机关依法给予处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。”[14]可见，就选举法的规范而言，廖良兴的涉案行为不构成违法责任，只是在程序上有不当之处。

根据《村民委员会组织法》的规定：“村民委员会的选举，由村民选举委员会主持”[15]。《福建省村民委员会选举办法》也规定：“村民委员会选举工作由村民选举委员会主持”[16]；“村民选举委员会应当向选民介绍候选人的情况，也可组织候选人发表治村演说并回答村民询问”。所以，廖良兴的竞选演说，应当在村民选举委员会的主持与监督下进行，不宜凭借其为现任村委会主任的便利，私自利用闭路电视室对全村播放其竞选演说，这对参与选举的其他候选人显然有失公平与公正。对此，当地的村民选举委员会或者区、乡的村委会选举指导办公室可予以批评和制止，但无权没收其录像带并处以罚款，因为《福建省村民委员会选举办法》并未制定相关的究责规范。事实上，为便于选民了解候选人的情况，提高选举工作质量，使选民选举出自己满意的村委会成员，候选人面向选民的自我表态和交流，只要程序正当，是应该肯定和鼓励的。廖良兴案发生时，我国已有20多个省制定了《村民委员会选举办法》，其中不乏有关支持候选人“竞选演说”的规定[17]。

廖良兴的被罚，不是源于其竞选演说的程序失当，而在于法院认定其违反了广播电视管理的行政法规。受理本案的一、二审法院均认为，制作个人演说录像带并在村电视室播放，为我国的广播电视法规所不允。

### ●广电局对《广播电视管理条例》的不当援引

延平区广电局之所以一审败诉，是因为其行政处罚“适用法律错误”，即应适用《有线电视管理暂行办法》而非《广播电视管理条例》的规定对原告实施行政处罚。

按常规，延平区广电局可以依据《有线电视管理暂行办法》的规定，对“私自利用共用天线系统播放自制电视节目和录像片”的行为人进行查办，但具体到本案，会遇到两个问题：第一，廖良兴只是将“竞选演说录像带”交给了有线电视站的管理员，他本人并未实施“播放自制电视节目和录像片”的行为，在这种情况下，如何确认其“私自播放”的违规责任？第二，镇广电站、镇党委、纪委领导、包村工作队员一起到原告家收缴了录像节目带，20多天后，延平区广电局给樟湖镇广电站开具了一张《登记保存物品通知书》，保存物品名称为“廖良兴个人竞选演讲录像节目带”[18]。根据《有线电视管理暂行办法》的规定，对“私自利用有线电视站或共用天线系统播映自制电视节目或者录像片”的行为人，可处以警告、2万元以下罚款并可同时没收其播映设备，其中并无“收缴或没收涉案节目载体”的规定。换言之，《有线电视管理暂行办法》无法为收缴原告“竞选演讲录像带”的行为提供足够的执法依据。

应对上述问题的可能选择，就是援之于《广播电视管理条例》的规定。该条例第三十一条明示了制作广播电视节目的主体资格，第四十八条设定了擅自制作广播电视节目的罚则，其中就包括“没收节目载体”。从效力层级上看，《广播电视管理条例》是国务院制定并公布的行政法规，《有线电视管理暂行办法》虽由广播电影电视部制定，但属于“立法法施行以前，按照当时有效的行政法规制定程序，经国务院批准、由国务院部门公布的行政法规”[19]，其效力层级同于《广播电视管理条例》，两者都属于广播电视领域的行政法规，前者是专门规范有线电视管理的特别法，后者则是全面调整广播电视活动的一般法。由于《有线电视管理暂行办法》没有规定“擅自制作电视节目”的禁止性规范和罚则，所以，延平区广电局适用《广播电视管理条例》的上述禁止性规范对原告实施行政处罚，不必考虑“调整同一对象的法律规范之间因规定不同的法律后果产生冲突，应以特别法优于一般法的适用规则来判断和选择法律规范。”也就是说，被告在本案中适用了规范广播电视管理的一般法而非特别法，并未违反法律冲突的适用规则。

尽管如此，延平区广电局援引《广播电视管理条例》第三十一条、第四十八条的规定作为其行政处罚的依据，也还是值得商榷的。

该条例第三十一条规定：“广播电视节目由广播电台、电视台和省级以上人民政府广播电视行政部门批准设立的广播电视节目制作经营单位制作。广播电台、电视台不得播放未取得广播电视节目制作经营许可的单位制作的广播电视节目。”按照通常的语义解读，该规定第一句系对“广播电台、电视台和广播电视节目制作经营单位”制作广播电视节目的资格说明，但并未规定广播电视节目“只能”由上述主体制作，即没有明确禁止其他主体不能制作广播电视节目。广电总局法规司作出的广法字[2001]1号《关于对福建局有关电视节目定义请示的复函》中称：广播电视节目只能由广播电台、电视台及经批准设立的广播电视节目制作经营单位制作[20]。其中的限定词“只能”，系国家广电总局法规司自拟，并未见于《广播电视管理条例》的规定，该法规司是否有资格对国务院制定的行政法规进行扩充解释，是颇有疑碍的。

为了更清晰地体认第三十一条第一句的含义，不妨比照一下该条例第十条对开办广播电台、电视台的主体资格的规定，其表述为：“广播电台、电视台由县、不设区的市以上人民政府广播电视行政部门设立，其中教育电视台可以由设区的市、自治州以上人民政府教育行政部门设立。其他任何单位和个人不得设立广播电台、电视台。”

可见，同样是指定主体资格的条款，第三十一条并没有像第十条那样明确限定“其他任何单位和个人不得制作广播电视节目。”按照法无禁止即自由的原则，该条例第三十一条的规定不能被用来作为处罚本案原告的依据。

既然该条例没有设定“其他任何单位和个人不得制作广播电视节目”的禁止性规范，则其第四十八条有关“擅自制作广播电视节目”的处罚条款，便不尽合理。退一步说，原告为竞选村主任一职而制作的竞选演说录像带，是否属于该条文所称的“广播电视节目”，也有待确证。

对行政法规的条文理解，首先应按照其通常语义进行解释；如果有法律上特殊含义的，则该含义优先；无法律上特殊含义，但有该法规对位专业特殊含义的，该专业含义优先。所谓“法律上特殊含义”，首先指该行政法规对其使用的概念有专门的定义，其次指该行政法规虽无定义，但同部类的其他法规对同一概念有所界定。

在大多数阅读语境中，“电视节目”通常被理解为“电视台播放的节目”、“电视台或电视节目制作机构制作的节目”。类似本案原告个人自摄的讲话录像，既无编导，亦未剪辑，一般不会被指认为电视节目。

关于何为“广播电视节目”，《广播电视管理条例》未给出明确的定义[21]。南平市中级人民法院在其驳回本案申诉的通知书中，曾援引《著作权法实施条例》（1991年6月1日起施行）中有关广播、电视节目的定义，论证本案原告制作的录像带属于广播电视节目。该实施条例第六条中规定[22]：广播、电视节目，指广播电台、电视台通过载有声音、图像的信号传播的节目。姑且不论该实施条例当时已被新的《著作权法实施条例》（2002年9月15日起施行）所取代，新条例未再对广播、电视节目的含义作出解释和说明，即便依上述定义考量，也不能得出本案原告的竞选演说录像带属于电视节目的结论。因为，按照《广播电视管理条例》的规定：“广播电台、电视台”是指采编、制作并通过有线或者无线的方式播放广播电视节目的机构[23]，有线电视站或村闭路电视室都不是采编和制作电视节目的机构，不能称之为电视台。本案原告的录像带只在村闭路电视室播放，以原《著作权法实施条例》的规定来说明其属于电视节目，显然不当。

除了原《著作权法实施条例》之外，广播电影电视部1992年2月19日发布的《关于有线电视台、站电视节目管理的暂行规定》，也

对电视节目的含义有所释明，该暂行规定第二条的内容是：“本规定所称‘电视节目’，是指有线电视台、站转播节目和自办节目。转播节目是指有线电视台、站收转无线电视台的节目和电视教学节目。自办节目是指有线电视台自制的供本台播出的新闻、专题性节目或有线电视台、站通过合法供片渠道购买、交换、租赁的专题、文艺、教育、科技、服务等各类电视节目和录像制品。有线电视台不得播放自制节目。”据此衡量，本案原告自制的竞选演说录像，并非来自无线电视台或有线电视台，因此也不能称之为电视节目。

鉴于《广播电视管理条例》没有明确“广播电视节目”的含义，其他法规和规章中的电视节目定义也不能满足本案行政处罚“有法可依”的需要，福建省广电局曾请求国家广电总局对“电视节目”的含义予以解释，后者内设的法规司在其《关于对福建局有关电视节目定义请示的复函》（广法字[2001]1号）中称：广播电视节目只能由广播电台、电视台及经批准设立的广播电视节目制作经营单位制作；广播电台、电视台可以播放由上述单位制作的广播电视节目，乡、镇广播电视站(包括村共用天线闭路电视系统)只能按规定传播广播电视节目，不得播放自制电视节目[24]。该解释只是强调电视节目只能由电视台及经批准设立的电视节目制作经营单位制作，从中仍无法判定本案涉罚的录像是否属于电视节目。

至于电视行业对“电视节目”的专业界定，也未见有将个人自制的讲话录像带纳入“电视节目”的范畴。例如，赵玉明、王福顺主编的《广播电视辞典》对“电视节目”的解释是：电视台各种播出内容的最终组织形式和播出形式。作为传播内容的基本单位，电视节目涵盖了电视台和其他电视制作机构制作的、供播出或交流的具有特定内容和形式的电视作品[25]。值得注意的是，本案被告延平区广电局的负责人对电视节目所作的“行业解释”，该负责人表示：目前法律文书上还没规定什么是“电视节目”。按广电系统不成文的想法，如果录像带没有在公众网上播出，就仅是音像资料，但一经公众网上播出，就属电视节目了。而国家对广播电视节目是有管制的，对什么人、什么单位有权制作，如何播放都有严格的规定。目前还不允许村一级制作节目在公众网上播出，包括村干部的训话、通知等[26]。

以这种业内不成文看法的判断，如果本案原告自制的录像带未在公众网上播出，就只是音像资料；一经公众网播出，即属电视节目。这就意味着，本案原告是否当罚，主要看其自制的录像带是否在公众网上“擅自播出”，未播出，就不是电视节目，可免于被罚，播出了，就属于电视节目，应该受到处罚，依此说法，则构成处罚之理由的，实际是“擅自播出”而非“擅自制作”。以生活常识判断，利用录像设备自制视频节目，如果不公开播放，就不会对社会和广播电视的传播秩序产生任何影响，不应成为行政处罚的对象。另外，所谓“公众网”，也是一个相当含混的用语，具有很大的随意性。除了广播电视传输网之外，日渐普及的互联网是否属于“公众网”的范畴？各类博客中上载的视频是否也属于“电视节目”？这些都值得认真考虑与界定。

#### ●宪法确认的公民自由与行政法规的媒介表达之规制

综上所述，延平区广电局援引《广播电视管理条例》的规定作为其行政处罚的依据，是欠妥当的，更合理的做法是，启动行政法规的解释程序，由国家广电总局向国务院提出行政法规的立法性解释请求，由国务院法制机构研究拟定出相应的解释草案，报国务院同意并公布后施行。

此外，不能也不应忽略的一点是，所有的行政立法和行政法规解释，都应信守法制统一的原则，该原则首先要求行政立法和行政法规解释必须统一于宪法，以宪法为最高准则，不得与宪法相违背；其次要求行政立法和行政法规解释不得与上位法——法律相抵触[27]。我国宪法第三十五条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”第四十七条规定：“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。国家对于从事教育、科学、技术、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作，给以鼓励和帮助。”随着家用视听录制设备的普及，越来越多的人可以或已经通过制作、播放录像的方式进行意见表达或从事艺术、文化创作。互联网的发展亦为各类“民间视频”提供了更加开放的公共平台。在新的传播条件下，面对新的表达诉求，政府部门如何体现其传播法制及其行政执法理念的与时俱进，保证行政立法权与执法权的正确行使，切实保障而不是越权限制宪法确认的公民权利，值得各方高度关注与不懈地监督。

有学者论及本案的法律适用问题时指出：如果执法者和法官能够对立法作出多种合理解释，而其中一种解释是符合宪法的规定、原则或精神的，就必须对其作出一种合宪性的解释，以避免解释适用法律法规的结果造成违宪情形。区广播电视局不应以《广播电视管理条例》第四十八条的规定为依据对廖某进行处罚，相反必须按照宪法和选举法保障选举权的规定和精神对《广播电视管理条例》第四十八条的规定作出限制性解释，确认廖某的行为不违法[28]。这种看法是有道理的。

现行《广播电视管理条例》第四十八条有关“擅自制作电视剧及其他广播电视节目”的处罚规定，将“擅自制作广播电视节目”列为行政处罚的对象，起码在表述上是有欠缺的，与我国宪法第三十五条、第四十七条规定的精神有所抵牾，建议相关的立法机关按照宪法和选举法保障选举权的规定和精神，对该法条的规定作出限制性解释，并在将来出台新的《广播电视管理条例》时，对其原法条（第四十八条）的规定予以修正并重新表述。

#### 注释：

[1]《广播电视管理条例》（1997年9月1日起施行）第三十一条 广播电视节目由广播电台、电视台和省级以上人民政府广播电视行政部门批准设立的广播电视节目制作经营单位制作。广播电台、电视台不得播放未取得广播电视节目制作经营许可的单位制作的广播电视节目。

[2] 《有线电视管理暂行办法》（1990年11月16日起实施）第五条 单位或者个人设置共用天线系统，必须健全管理措施或者配备管理人员，必须使用省级以上广播电视行政管理部门根据国家有关技术标准认定合格的传输设备。禁止利用共用天线系统播放自制电视节目和录像片。

第十五条 县级以上地方各级广播电视行政管理部门负责对当地有线电视设施和有线电视播映活动进行监督检查，对违反本办法的行为，视情节轻重，给予相应的行政处罚：

（一）对违反本办法第八条、第九条、第十条或者第十一条的规定的有线电视台、有线电视站，可以处以警告、二万元以下的罚款或者吊销许可证，并可以建议直接责任人所在单位对其给予行政处分；

（二）对违反本办法第六条的规定未获得许可证私自开办有线电视台、有线电视站，违反本办法第四条的规定私自利用有线电视站播映自制电视节目以及违反本办法第五条的规定私自利用共用天线系统播映自制电视节目的或者录像片的，可以处以警告、二万元以下罚款，并可以同时没收其播映设备；

（三）对违反本办法第七条的规定未获有线电视台或者有线电视站、共用天线系统设计（安装）许可证，私自承揽有线电视台、有线电视站或者共用天线系统设计、安装任务的，除责令其停止非法业务活动外，可处以一万元以下的罚款。

[3] 《行政处罚法》（1996年10月1日起施行）第四十二条 行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。当事人不承担行政机关组织听证的费用。听证依照以下程序组织：

（一）当事人要求听证的，应当在行政机关告知后三日内提出；

（二）行政机关应当在听证的七日前，通知当事人举行听证的时间、地点；

（三）除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外，听证公开举行；

（四）听证由行政机关指定的非本案调查人员主持；当事人认为主持人与本案有直接利害关系的，有权申请回避；

（五）当事人可以亲自参加听证，也可以委托一至二人代理；

（六）举行听证时，调查人员提出当事人违法的事实、证据和行政处罚建议；当事人进行申辩和质证；

（七）听证应当制作笔录；笔录应当交当事人审核无误后签字或者盖章。

当事人对限制人身自由的行政处罚有异议的，依照治安管理处罚条例有关规定执行。

[4] 《行政诉讼法》（1990年10月1日起施行）第五十四条 人民法院经过审理，根据不同情况，分别作出以下判决：

（一）具体行政行为证据确凿，适用法律、法规正确，符合法定程序的，判决维持。

（二）具体行政行为有下列情形之一的，判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出具体行政行为：

1.主要证据不足的；

2.适用法律、法规错误的；

3.违反法定程序的；

4.超越职权的；

5.滥用职权的。

（三）被告不履行或者拖延履行法定职责的，判决其在一定期限内履行。

（四）行政处罚显失公正的，可以判决变更。

[5] 《广播电视管理条例》（1997年9月1日起施行）第三十一条 广播电视节目由广播电台、电视台和省级以上人民政府广播电视行政部门批准设立的广播电视节目制作经营单位制作。广播电台、电视台不得播放未取得广播电视节目制作经营许可的单位制作的广播电视节目。

[6] 《广播电视管理条例》（1997年9月1日起施行）第四十八条 违反本条例规定，擅自设立广播电视节目制作经营单位或者擅自制作电视剧及其他广播电视节目的，由县级以上人民政府广播电视行政部门予以取缔，没收其从事违法活动的专用工具、设备和节目载体，并处1万元以上5万元以下的罚款。

[7] 见注4

[8] 《行政诉讼法》（1990年10月1日起施行）第六十一条 人民法院审理上诉案件，按照下列情形，分别处理：

（一）原判决认定事实清楚，适用法律、法规正确的，判决驳回上诉，维持原判；

（二）原判决认定事实清楚，但是适用法律、法规错误的，依法改判；

（三）原判决认定事实不清，证据不足，或者由于违反法定程序可能影响案件正确判决的，裁定撤销原判，发回原审人民法院重审，也可以查清事实后改判。当事人对重审案件的判决、裁定，可以上诉。

[9] 《著作权法实施条例》（1991年6月1日起施行）第六条 著作权法和本实施条例中下列用语的含义是：

（一）时事新闻，指通过报纸、期刊、电台、电视台等传播媒介报道的单纯事实消息；

（二）录音制品，指任何声音的原始录制品；

（三）录像制品，指电影、电视、录像作品以外的任何有伴音或者无伴音的连续相关形象的原始录制品；

（四）广播、电视节目，指广播电台、电视台通过载有声音、图像的信号传播的节目；

（五）录音制作者，指制作录音制品的人；

（六）录像制作者，指制作录像制品的人；

（七）表演者，指演员或者其他表演文学、艺术作品的人。

● 阅读提示：《著作权法实施条例》于1991年5月24日经国务院批准，1991年5月30日由国家版权局发布，自1991年6月1日起施行。2002年8月2日，中华人民共和国国务院令359号又公布了修改后的《著作权法实施条例》，自2002年9月15日起施行，1991年国家版权局发布的《著作权法实施条例》同时废止。本申诉通知书制作于2002年11月18日，但其所引《著作权法实施条例》第六条，系1991旧条例的内容，2002年的《著作权法实施条例》中，并没有关于“电视节目”含义的说明。

[10] 《行政诉讼法》（1990年10月1日起施行）第六十二条 当事人对已经发生法律效力判决、裁定，认为确有错误的，可以向原审人民法院或者上一级人民法院提出申诉，但判决、裁定不停止执行。

[11] 《村民委员会组织法》（1998年11月4日起施行）第十四条 选举村民委员会，由本村有选举权的村民直接提名候选人。候选人的名额应当多于应选名额。

选举村民委员会，有选举权的村民的过半数投票，选举有效；候选人获得参加投票的村民的过半数的选票，始得当选。

选举实行无记名投票、公开计票的方法，选举结果应当当场公布。选举时，设立秘密写票处。

具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。

[12] 《福建省村民委员会选举办法》于1990年12月26日福建省第七届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，根据1993年9月24日福建省第八届人民代表大会常务委员会第五次会议《关于修改〈福建省村民委员会选举办法〉的决定》第一次修订，根据1996年11月29日福建省第八届人民代表大会常务委员会第二十七次会议《关于修改〈福建省村民委员会选举办法〉的决定》第二次修订，根据2000年7月28日福建省第九届人民代表大会常务委员会第二十次会议《关于修改〈福建省村

民委员会选举办法》的决定》第三次修订，根据2005年11月19日福建省第十届人民代表大会常务委员会第二十次会议《福建省人民代表大会常务委员会关于修改〈福建省村民委员会选举办法〉的决定》第四次修正。

● 阅读提示：本案发生于2000年10月，判断原告涉案行为是否符合该省选举法的规定，应适用第三次修订的《福建省村民委员会选举办法》。

[13]见《福建省村民委员会选举办法》（1990年12月26日福建省第七届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，2000年7月28日第三次修订）第十九条。

[14]见《福建省村民委员会选举办法》（1990年12月26日福建省第七届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，2000年7月28日第三次修订）第三十四条。

● 阅读提示：该条款中提到的“治安管理处罚条例”，已于2006年3月1日起废止。2005年8月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《治安管理处罚法》于2006年3月1日起施行。

[15]《村民委员会组织法》（1998年11月4日起施行）第十三条 村民委员会的选举，由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由村民会议或者各村民小组推选产生。

[16]《福建省村民委员会选举办法》（1990年12月26日福建省第七届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，2000年7月28日第三次修订）第五条第一款 村民委员会选举工作由村民选举委员会主持。村民选举委员会成员由五至七人组成，在成员中推选产生主任一人，副主任一人。

[17]例如：《上海市村民委员会选举办法》（1999年6月15日起施行）第十一条规定：“村民选举委员会应当帮助村民了解村民委员会成员候选人，可以组织村民委员会成员正式候选人与村民见面，回答村民提出的问题。但是在选举日应当停止对候选人的介绍。”

● 阅读提示：该法规已被2004年8月19日通过的《上海市人大常委会关于修改〈上海市村民委员会选举办法〉的决定》修正，修正后的第十一条规定：“村民选举委员会应当根据公开、公平、公正的原则帮助村民了解村民委员会成员候选人，可以组织村民委员会成员正式候选人与村民见面，介绍治村设想，回答村民提出的问题，但是在选举日应当停止对候选人的介绍。”

又如：《吉林省村民委员会选举办法》（2000年11月24日起施行）第二十六条规定：“选举前，候选人可以向选民作竞选演讲，并回答选民提出的问题。竞选演讲可以在选举大会上进行，也可以在选举大会之前进行。在选举大会上作竞选演讲的，竞选同一职务的演讲顺序，按照姓氏笔画顺序排列。”

[18]本案原告的律师在其一审代理词中就收缴原告的“竞选演讲录像带”问题发表以下意见：

“1.镇广电站、镇党委、纪委领导、包村工作队于10月27日一起到原告家收缴了录像节目带，属于执法主体不明确的没有依法办事的行为。如果违反党纪，镇党委纪检处理便可，如果违反福建省村民委员会选举办法的有关规定。有延平区村（居）委员会选举办公室等相关部门处理，如果属于广电系统的行政案件，那广电部门独立行政执法就可以了。这种混合执法主体和当前党中央强调的依法治国是严重相悖的。”

2.10月27日混合执法主体强行收缴原告制作的讲话录像节目带时，没有哪个执法主体开出收缴收据给原告，也没有哪个主体告知原告到底触犯了哪条法律、法规或党纪，今天官司都打到法院，原告仍然没有收到应该收到的收缴收据。

3.被告于2000年11月16日开出一张‘登记保存物品通知书’给延平区樟湖镇广播电视站，保存物品名称为‘廖良兴个人竞选演讲录像节目带’。而此时距离原告的讲话录像节目带被强行非法收缴时间已经过去20多天。录像节目带并不是樟湖广播电视站的，难道仅仅是因为广播电视站的工作人员参与了非法收缴活动或保存录像带20多天，录像节目带的所有权就转移到广播站？为何被告的‘登记保存物品通知书’只发给广电站而没有发给那天收缴行动的其他执法主体？庭审时被告也承认和广电站没有隶属关系。”

[19] 见《最高人民法院关于行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要》（法〔2004〕96号）。根据该纪要的说明，在立法法施行以后，经国务院批准、由国务院部门公布的规范性文件，不再属于行政法规。

[20]转引自《福建省南平市中级人民法院驳回申诉通知书》〔2002〕南行监字第24号。

● 阅读提示：以行政信息公开的原则考察，国家广电总局法规司对“电视节目定义”的解释，应以适当的方式公示于众，便于查询。因为该解释事关行政法规、规章的概念界定，涉及众多行政相对人的利益。遗憾的是，此类行政规范的解释往往不

予公开。国家广电总局法规司所作的《关于对福建局有关电视节目定义请示的复函》（广法字〔2001〕1号）至今没有见诸公开的出版物或政府网站，本书只能转引于〔2002〕南行监字第24号《福建省南平市中级人民法院驳回申诉通知书》，是否完全合于复函的原文，无法核对。

[21]《广播电视管理条例》（1997年9月1日起施行）的主要内容，就是规范广播电台、电视台的设立和广播电视节目的管理，但其只在第八条对广播电台、电视台有所界定，而没有广播电视节目的定义，这是该条例的一个缺憾。

[22]见注10

[23]《广播电视管理条例》（1997年9月1日起施行）第八条 国务院广播电视行政部门负责制定全国广播电台、电视台的设立规划，确定广播电台、电视台的总量、布局 and 结构。

本条例所称广播电台、电视台是指采编、制作并通过有线或者无线的方式播放广播电视节目的机构。

[24]见注21

[25]赵玉明、王福顺/主编：《广播电视辞典》，北京广播学院出版社1999年版，第220页。

[26]参见范瑜/编述：《福建省溪口村廖良兴电视竞选村主任起争议》，刊载于张明亮/主编：《2002年中国农村基层民主政治建设年鉴》，中国社会科学出版社2003年版，第386-389页。

[27]从理论上说，与《广播电视管理条例》直接对应的上位法应为《广播电视法》，但到目前为止，我国尚未制定法律层级的广播电视法。

● 阅读提示：自1986年开始，我国启动《广播电视法》的立法调研，到1995年初先后共草拟了九稿。但意识形态领域的立法不同于一般的经济领域的立法，它与我国政治体制改革的进程是密切相关的。同时，随着我国社会主义市场经济体制的建立和高新技术的发展，也给广播电视行业带来了许多新的情况与问题，需要一些时间进行研究。这使有关部门在制定《广播电视法》的时候，对不少问题一时难以搞得很准确。另外，还考虑到立法要通过人大，所经历的过程更为复杂、漫长，出台后又难以修改。经过慎重研究，决定先起草国务院行政法规形式的《广播电视管理条例》，其等级仅次于法律，待施行一段时间总结经验后，再由人大制定法律。1997年8月11日，《广播电视管理条例》由国务院令228号颁布，同年9月1日起施行。参见广播电影电视部法规司/编：《〈广播电视管理条例〉简释》，载国家广播电影电视总局社会管理司/编：《广播电视行业管理手册》（修订本），中国广播电视出版社2001年版，第117-129页。

[28]肖泽晟/著：《论宪法的“行政化”》，《江苏行政学院学报》2008年第1期，第109页。

（本文的简写稿发表于《国际新闻界》2008年第12期，第81-85页。）