

论“党的治国理政思想”主题出版的立法保障与优化

——基于现行出版立法的实证分析

姚 明

(铜陵学院 法学院, 安徽 铜陵 244061)

摘要:主题出版工作是党的出版事业的重要组成部分,“党的治国理政思想”主题出版是该项工作的重中之重。当前我国现行出版立法对“党的治国理政思想”主题出版的法律保障主要体现在:明确规定了该主题属于重大选题范畴;对该主题出版物设置了较为严格的审批程序。但同时,对该主题的出版发行,特别是对该主题网络出版物、少数民族语言文字出版物、盲文出版物的法律指引、支持和保障等方面还存在不足。基于立法视角,未来应加大对“党的治国理政思想”主题出版的鼓励和支持力度,适当放宽对该主题出版发行法律限制等。

关键词:主题出版;党的治国理政思想;出版立法

中图分类号:D912.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2019)01-0031-06

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2019.01.007

On Legislative Guarantee and Optimization about the Theme Publishing of “the Party’s Thoughts on Governing the Country”: Based on the Empirical Analysis of the Present Publishing Legislation

YAO Ming

(School of Law, Tongling University, Tongling 244061, China)

Abstract: The theme publishing forms an important part of the Party’s publishing industry, and the theme publishing of “the Party’s Thoughts on Governing the Country” enjoys the top priority. The legal guarantee about it in the present legislation is manifested as follows: it is specified that this theme is a significant category of chosen topics, and its publication has to go through a rigorous examination and approval procedures. Yet in the meantime, the guidance and protection is still insufficient about the publications in the web, with languages of ethnic minorities & with braille. Based on the legislation, we should give more support and encouragement to the theme publishing of “the Party’s Thoughts on Governing the Country”, and loosen the legal restrictions about it to some degree.

Key Words: theme publishing; the Party’s thoughts on governing the country; publishing legislation

基金项目:铜陵学院人才科研启动基金项目(2017tlxyrc01)

作者简介:姚明(1978—),男,陕西宝鸡人,讲师,博士,主要从事立法法研究。

主题出版是指围绕党和国家的工作大局,就一些重大活动、重大事件、重大题材、重大理论等主题而进行的出版活动,它是记录文明与历史、宣传真理与美德、担负资政与育人功能的重要载体,在阐释中国梦、弘扬正能量和唱响中国主旋律等时代主题中发挥着重要的作用。党的十八大以来,全国各地出版机构围绕学习贯彻党中央治国理政新理念、新思想、新战略出版了一大批既满足人民群众精神文化需求,又服务宣传党的大政方针的“精神食粮”,深受社会各界好评。可以展望,当前和未来以“习近平新时代中国特色社会主义思想”等党的新时代治国理政思想为主题的各类作品将是未来主题出版工作的重中之重。

“法律具有保障和指引作用,它是系统化社会管理必不可少的条件和手段”^[1]。在法治中国建设的今天,任何工作都离不开法律的保障和指引,主题出版工作亦不例外。为此,本文从立法角度,提出进一步保障和促进“党的治国理政思想”主题出版工作的若干建议^①。

一、当前“党的治国理政思想”主题出版立法的亮点与特色

2018年6月,笔者登录中国政府法制信息网(国务院法制办)法律法规数据库栏目,通过对目前中央及地方六十余部涉及出版发行的现行立法考察来看,当前“党的治国理政思想”主题作品出版立法的亮点与特色主要体现在以下几个方面。

(一)对“党的治国理政思想”主题出版物进行多维规制

目前,立法对“党的治国理政思想”主题出版物的法律规制涵盖了纸质出版物、电子出版物、音像制品出版物等多个类型。例如,对于涉及“党的治国理政思想”主题的电子出版物,《电子出版物出版管理规定》《天津市电子出版物管理条例》等国家和地方立法有所规制。对于涉

及“党的治国理政思想”主题的音像制品出版物,《音像制品管理条例》《上海市音像制品管理条例》等国家和地方立法有所规制。特别是对于摄影类的影集、活页图片集等较为特殊的涉及“党的治国理政思想”主题的摄影画册类出版物,立法甚至还做出了专门的规制,《新闻出版署关于出版反映党和国家主要领导人工作和生活情况的摄影画册的规定》即对该类出版物在选稿用稿、审批程序、出版主体等多个方面进行了规定。

(二)对“党的治国理政思想”主题出版设置严格程序

立法对“党的治国理政思想”主题作品的出版发行设置了较为严格的程序,以保障该类出版物的严肃性。“党的治国理政思想”主题出版物事关人民群众对党的大政方针、纲领指南的正确认识与理解,事关党和政府在人民群众中的形象,一旦有所偏差,就有可能造成无法挽回的损失,因此必须要有严肃的态度。目前,立法对“党的治国理政思想”主题出版物设置了严格的审批、备案程序。例如,《出版管理条例》第二十条明确要求,“涉及重大选题,未在出版前报备案的出版物,不得出版”;《图书出版管理规定》第二十二条指明,“涉及国家安全、社会安定等方面的重大选题,涉及重大革命题材和重大历史题材的选题,应当按照新闻出版总署有关选题备案管理的规定办理备案手续”。上述规定,有力保障了该类主题作品的严肃性。

(三)将“党的治国理政思想”主题列为重大出版选题

立法明确将“党的治国理政思想”主题列为重大选题,有利于推动该类主题作品的出版发行。主题出版工作应当紧紧围绕党和国家重点工作、重大事件和重要活动,将唱响主旋律、弘扬正能量、有力配合党和国家工作大局作为根本指针,因此在选题上必须有所侧重。当前,

^① 本文所说的立法是从法的广义渊源而言,包括法律、行政法规、国务院部门规章、地方性法规、地方政府规章5个维度。

立法对以“党的治国理政思想”为主题的出版发行进行了积极引导。例如,《图书、期刊、音像制品、电子出版物重大选题备案办法》第三条明确将“有关党和国家的重要文件、文献选题;有关党和国家曾任和现任主要领导人的著作、文章以及有关其生活和工作情况的选题”列为重大选题。该规定通过立法的形式明确和强调了该类选题的重要性,为促进“党的治国理政思想”主题出版物的繁荣奠定了法律基础。

二、当前“党的治国理政思想”主题出版立法的不足与缺陷

(一)立法的鼓励和支持力度有待加强

早在1905年,列宁在其名著《党的组织和党的出版物》中就明确指出:“出版物应当成为党的出版物……出版物要用无产阶级的经验和生气勃勃的工作去丰富人类革命思想的最新成就。”^[2]因此,在众多出版主题中,“党的治国理政思想”主题作品应该获得更多的、更强有力的立法鼓励和支持。但现行立法还做的不够,存在缺陷。例如,《出版管理条例》第七章“保障与奖励”第五十五条列出6项国家支持和鼓励的出版物:“(一)对阐述、传播宪法确定的基本原则有重大作用的;(二)对弘扬社会主义核心价值观体系,在人民中进行爱国主义、集体主义、社会主义和民族团结教育以及弘扬社会公德、职业道德、家庭美德有重要意义的;(三)对弘扬民族优秀文化,促进国际文化交流有重大作用的;(四)对推进文化创新,及时反映国内外新的科学文化成果有重大贡献的;(五)对服务农业、农村和农民,促进公共文化服务有重大作用的;(六)其他具有重要思想价值、科学价值或者文化艺术价值的。”其中第1项与第2项的内容虽然与“党的治国理政思想”出版主题有一定关联性,但对该主题仍然缺乏更为明确、直接、旗帜鲜明的鼓励与支持。

(二)立法缺乏全面和细致的法律规制

从对相关法律的梳理和考察结果来看,当前立法对“党的治国理政思想”为主题的网络出版物缺乏较为全面和细致的法律规制,甚至有

些规定限制过死。“网络出版,是指具有合法出版资质的出版机构,以互联网为载体和流通渠道,出版并销售数字出版物的行为。”^[3]近年来,随着互联网信息技术的发展和普及,利用电子读书网站、移动APP阅读平台等网络媒介在线阅读已经成为人们特别是年青一代重要的阅读方式。“这种崭新的文化生产与传播方式,为出版行业带来了全新的出版理念和出版方式,将导致出版业继活字印刷和激光照排之后的第三次革命。”^[4]因此,“党的治国理政思想”主题出版应当主动出击,占领网络阵地,将互联网平台打造成宣传党的大政方针和引领社会正能量的重要载体。但笔者通过对《电子出版物出版管理规定》等网络出版国家立法,以及《天津市电子出版物管理条例》《山东省电子出版物管理办法》等网络出版地方立法的考察,发现目前立法虽对“党的治国理政思想”为主题的电子出版物有所涉及,但缺乏一定的支持、引导以及较为全面和细致的法律规制。

(三)立法缺乏对少数民族语言文字出版物和盲文出版物的保障支持

少数民族是中华民族大家庭的重要组成,与汉族群众一道共同为中华文明和建立统一的多民族国家贡献着自己的力量。但由于历史、地理等多种因素,少数民族地区贫困问题较为突出。习近平总书记多次强调:“扶贫先扶志,扶贫必扶智。”^[5]因此,加强“党的治国理政思想”少数民族语言文字作品的出版发行,对于少数民族群众及时学习和掌握党的方针政策,以及对于民族地区智力扶贫、志气扶贫具有极为重要的意义和作用。同理,“党的治国理政思想”主题作品中盲文读本的出版发行对于贯彻落实《残疾人保障法》,让盲人群众及时了解党的治国理政思想,获取“精神食粮”具有重要意义。但通过对相关出版立法的梳理,发现目前包括“党的治国理政思想”主题作品在内的少数民族语言文字出版物和盲文出版物的出版发行缺乏更为细致的立法保障与支持。例如,作为出版行业的基本法律《出版管理条例》仅在第五十六条第2款、第3款涉及到少数民族语言文字

出版物和盲文出版物的出版发行问题,而且仅为“扶持”“实行优惠政策”等宏观性要求,实践中难免出现适用的随意性、“打折适用”等问题。

三、“党的治国理政思想”主题出版的立法保障与优化建议

(一)给予更为明确的立法鼓励与支持

出版事业是宣传党的路线、方针、政策的重要阵地,对于全社会的精神道德面貌和青少年的成长,对于社会主义民主政治建设,对于凝聚全国各族群众投身于中华民族伟大复兴的壮丽事业,都有着深刻而广泛的影响。因此,“出版事业要旗帜鲜明地坚持党性原则,向社会提供健康有益的积极向上的出版物,坚定宣传中国特色社会主义理论体系、党的理论路线方针政策、中央重大工作部署以及习近平总书记系列重要讲话,必须守土有责、守土负责、守土尽责”^[6]。虽然中宣部、国家新闻出版广电总局等有关部门多次出台文件,明确要求将“党的治国理政思想”作为出版工作的重要主题,但上述文件其性质仅为规范性文件,在强制性、稳定性等方面尚不及法律。在出版工作纳入法治轨道的今天,有必要将文件中的相关精神及时上升为法律。基于以上分析,建议中央及地方相关出版立法及时修订完善,进一步加大法律对“党的治国理政思想”主题作品出版发行的鼓励与支持。例如,将“以党的治国理政思想为主题”作为独立一项(与其他 6 项并列),写入《出版管理条例》第七章“保障与奖励”第五十五条中,对该类作品予以更为明确的立法鼓励与支持;将《出版管理条例》第五十六条第 1 款“国家对教科书的出版发行,予以保障”修改为“国家对教科书和‘党的治国理政思想’主题出版物的出版发行,予以保障”,使其与教科书这两类直接关系和影响国家未来命运发展的出版物享有

同等待遇。

(二)强化网络出版的法律引导与规制

网络出版是未来出版工作的重要方向,立法既要保证其规范发展,又应大力支持。一方面,由于互联网所具有的虚拟性等特征^①,对网络出版物,特别是对“党的治国理政思想”这样的重大题材网络出版物应当加强法律规制,确保其严肃性。例如,可在《电子出版物出版管理规定》第八章“法律责任”关于违法的具体行为的表达中增加“出版、复制、发行以‘党的治国理政思想’为主题的电子出版物中有不实、歪曲的信息和内容,且造成恶劣影响、情节严重的,对出版发行单位及相关网络经营主体予以撤销登记备案或者停业整顿、吊销许可证,对相关责任人予以罚款、没收违法所得等行政处罚,对构成犯罪的,依法追究刑事责任”等内容,通过法律制裁所形成的威慑效应,确保“党的治国理政思想”电子出版物的出版、发行及传播良性运行。另一方面,基于网络出版是未来出版工作的重要趋势和方向这一客观事实,立法更应加大对“党的治国理政思想”等主题作品网络出版的支持引导力度,对现行法律中的不适当约束予以适当放宽。例如,可将《电子出版物出版管理规定》第七条“设立电子出版物出版单位,经其主管单位同意……经省、自治区、直辖市新闻出版行政部门审核同意后,报新闻出版总署审批”这种三级审批制度,修改为“设立电子出版物出版单位,经其主管单位同意……经省、自治区、直辖市新闻出版行政部门审核同意后,报国家新闻出版广电总局备案”的两级审批一备案制度,减少审批环节,繁荣网络出版机构,以鼓励和支持包括“党的治国理政思想”等重大题材在内的网络作品的出版发行。

^① 国家互联网信息办公室出台的《互联网论坛社区服务管理规定》(2017 年 10 月 1 日正式实施)、《互联网跟帖评论服务管理规定》(2017 年 10 月 1 日正式实施)对互联网实名制做出了相关要求,对遏制网上虚假信息蔓延、治理网络乱象起到了积极作用。但是由于互联网的自身属性,目前对冒用他人身份信息网络注册,发布虚假、违法意见和评论等种种行为还难以根治。互联网虚拟性的弊端仍然存在。

(三)加大对少数民族语言文字出版物和盲文出版物的立法倾斜与扶植

《出版管理条例》第四条明确规定:“从事出版活动,应当将社会效益放在首位,实现社会效益与经济效益相结合。”该条表明,出版工作并非一般商业活动,其肩负着向社会传播文明、道德、法治等社会先进文化的重要使命和职责,应将经济效益与社会效益相统筹,并将社会效益置于首位。因此,法律应对包括“党的治国理政思想”等重大题材在内的少数民族语言文字出版物和盲文出版物给予更多的支持。例如,立法可规定,中央和地方应当设置专项资金对“党的治国理政思想”等重大题材少数民族语言文字出版物和盲文出版物予以保障;对涉及“党的治国理政思想”等重大题材少数民族语言文字出版物和盲文出版物的出版发行、批发零售在增值税、营业税和个人所得税等税收环节予以“绝对免除”,通过税收杠杆对该类出版物予以进一步支持。

(四)适当放宽对该类主题作品出版发行的法律限制

当前,随着新时代人民群众精神文化需求的不断增长,以及向世界各国介绍中国发展经验,宣传中国共产党人治国理政新思想、新战略的客观需要,“党的治国理政思想”主题出版工作必须全面发展。但通过对相关出版立法的考察发现,现行法律规定还存在过死、过窄的问题。例如,国务院于1981年出台,目前仍然有效的《加强对外合作出版管理的暂行规定》第十条规定:“中外合作出版项目,凡涉及党和国家重大方针和外交政策的书稿,党和国家领导人的著作或传记,须经国家出版局会签后,报国务院或中央审批。”可见,该规定将中外合作出版发行涉及“党的治国理政思想”主题出版物审批

权交由国务院或中央行使。但随着中外出版合作、版权贸易的不断扩大^①,特别是“一带一路”战略下,经典中国国际出版工程、丝路书香工程等项目的深入推进,上述规定已难以满足当前的实际要求,亦不符合法治政府分工履职的行政原则,应当“松绑”。因此,笔者建议立法授权国家新闻出版广电总局,甚至省级出版主管部门行使该类出版物中外合作出版发行相关事宜即可。原国家新闻出版总署于1995年出台,目前仍然有效的《新闻出版总署关于出版反映党和国家主要领导人工作和生活情况的摄影画册的规定》第三条要求,对出版反映党和国家主要领导人工作生活的摄影画册作品限由“人民出版社、人民美术出版社、中央文献出版社、中央党史出版社、文物出版社、长城出版社、上海人民美术出版社、浙江人民美术出版社根据各自的分工安排出版,其他出版社一律不得安排出版”,该项规定虽然有利于保障上述题材出版的严肃性,但仅授予了8家出版社具有出版资质,笔者认为已不适应时代需要,应当适当放宽,只需在程序上设置更为细致和严格的审批、备案等环节即可起到保障该类作品严肃性的效果。类似法律规定笔者在此不一一列举。总而言之,对已不符合新时代要求,已不适应当前“党的治国理政思想”主题出版工作实际需要的老规定、旧制度应当及时修订和废止。

四、结语

在中华民族伟大复兴新的历史征程中,在中国特色社会主义进入新时代和人类问题需要中国智慧和中國方案的历史背景下,如何不辜负使命,将“党的治国理政思想”主题出版这项出版工作中的重要任务完成好,是我们当前必须深刻思考的问题。本文与其说是对“党的治

^① 据《光明日报》2017年8月23日第1版发表的《中国与“一带一路”沿线国家版权贸易高速增长》一文报道,国家新闻出版广电总局副局长吴尚之在以“‘一带一路’倡议与国际出版合作”为主题的2017北京国际出版论坛上表示:“2014年以来,中国与沿线国家版权贸易量保持高速增长,年均增幅约20%,2016年中国与‘一带一路’沿线各国版权贸易总量近5000种,比2014年增加2300种,数量规模、内容质量不断提升。”可见,当前我国的对外出版合作事业发展迅猛,这对立法的保障与支持提出了新要求。

国理政思想”主题出版立法问题的探讨,毋宁说是引起立法机关和理论界对该问题的研究和关注,期冀通过立法的科学化、严谨化和精准化指引,保障和推动新时代“党的治国理政思想”主题出版工作进一步繁荣和发展。

参考文献:

- [1] 张文显.法理学[M].北京:法律出版社,2007:296-297.
- [2] 中央编译局.列宁选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:663.
- [3] 李文明,吕福玉.网络出版产业化内容建设

与优化路径[J].重庆社会科学,2013(6):121.

- [4] 代媛媛.网络出版的服务和运作模式[N].中国新闻出版报,2012-07-03(2).
- [5] 习近平扶贫新论断:扶贫先扶志、扶贫必扶智和精准扶贫[EB/OL].(2016-01-03).http://politics.people.com.cn/n1/2016/0103/c1001-28006150.html.
- [6] 王美丽.党的出版物的党性原则及其现实意义——漫谈列宁的《党的组织和党的出版物》[J].新闻世界,2016(5):9.

(责任编辑:李秀荣)

(上接第18页)中华优秀传统文化的具体内容。这样理解是合理的,因为只有具体的内容才能得到理解和弘扬。可以设想如下情境:当一位老师向幼儿园的小朋友说,大家要向雷锋学习时,小朋友们可能不知道雷锋是谁,更不可能知道雷锋所承载的崇高精神,当大学老师把学习雷锋当作活动要求时,大学生们都明白老师说的是什么意思。这两个情境的差别在于,特定的信息不仅要面对特定的群体,自身还要具体和清晰。如果不具体、不清晰,这样的信息对接受者来说是毫无意义的。同理,既然要弘扬中华优秀传统文化,使得活动有意义,那么中华优秀传统文化必然是具体的和清晰的。中华优秀传统文化的这种用法,在其他地方也有表述,如“深入挖掘中华优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范”^[1]。此处的中华优秀传统文化也是指具体的内容,而非泛泛而论。

四、结语

综上所述,十九大报告中对传统文化的表述表明,国家主流文化搭建理解中华优秀传统文化的思想框架,赋予了优秀传统文化崭新的发展意义,建立了优秀传统文化的话语体系,使优秀传统文化由纯粹的学术思想逐渐转变为改造当前社会文化的纲领内容。具体地说,十九大报告把中华优秀传统文化当作一面文化旗

帜,“坚守中华文化立场”^[1],以此作为发展中国特色社会主义文化的民族文化符号。这一旗帜具有两方面的功能:从横向来说,以中华优秀传统文化作为当前中国文化的基础性文化,在马克思主义指导下,融通马克思主义和域外文化,构建中国风格的思想文化体系;从纵向来说,中华优秀传统文化力求贯通中国古今历史文化,破除近代以来中国社会存在的古今之辩,融贯传统文化与现代文化,呈现连贯绵延的新中华文化系统。如果这个文化系统在社会中得以确立和发展,那么当代中国将获得更广泛的文化认同,由此提高民族的文化自信心,增强民族凝聚力,推动实现十九大报告规划的国家 and 民族的发展宏伟蓝图。

参考文献:

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J].党建,2017(11):15-34.
- [2] 本书编写组.十八大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2012.
- [3] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.

(责任编辑:李秀荣)