

“收视率”问题调查研究

◎ 刘俐 路寻

一、调研背景

2021年12月15日，“一部剧收入1亿多，9000万买收视率”的话题冲上微博热搜，包括中央媒体在内的各大传媒机构争相报道，引发“90%以上的电视剧都存在买收视率的情况，收视率造假是困扰影视行业的一颗大毒瘤”的舆情。可见，广播电视网络收听率、收视率、点击率造假问题已经成为我国广播电视和网络视听领域的一个痛点，故而本次对“关键小事”的调研以此为焦点和核心展开。

实际上，在2020年4月，国家广播电视总局就发布了总局令第6号《广播电视行业统计管理规定》，其中特别强调“任何机构和个人不得干扰、破坏广播电视主管部门依法开展的收视收听率（点击率）统计工作，不得制造虚假的收视收听率（点击率）”。2021年9月初，中宣部印发《关于开展文娱领域综合治理工作的通知》，针对流量至上等文娱领域突出问题，做出综合治理总体部署。广电总局随后印发《关于进一步加强文艺节目及其人员管理的通知》等文件。中央网信办印发《关于进一步加强“饭圈”乱象治理的通知》《关于进一步压实网站平台信息内容管理主体责任的意见》。文化和旅游部印发《网络表演经纪机构管理办法》。国家税务总局印发通知，加强明星艺人、网络主播经纪公司和经纪人及相关制作方的税收管理等。

这些措施聚焦文娱领域各环节和重点领域，靶向性强，全方位用力，打击震慑效果显著。尽管如此，仍然出现了上述舆情，说明收视率造假问题确实一直都很严峻。同时我们也可以看到，尽管多个部门出台了多项举措，但从立法层级上来看，规章规范性文件并不是法律，效力层级较低，因此在综合治理效果方面难免会打折扣。

二、调研目的

习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上明确指出，既要立足当前，运用法治思维和法治方式解决经济社会发展面临的深层次问题；又要着眼长远，筑法治之基、行法治之力、积法治之势，促进各方面制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展提供长期性的制度保障。^①

为深入贯彻习近平法治思想，推动广播电视和网络视听行业高质量发展，法规司从“收视率”问题出发开展调研攻关。调研通过系统分析收视率造假产生的原因、基于收视率造假产生的非法行为等，归纳总结出建议和对策，以期能为有效治理提供法治解决途径。

三、调研方法

（一）深入一线，实地调研

2021年4月6日至9日，法规司赴湖南、江苏开展调研，召开座谈会充分听取广播电视行政部门、播出机构、传输机构、网络视听服务机构、文化综合执法部门等的意见建议，并实地走访了马栏山视频文创园、芒果TV、江苏省广电网络公司、句容市融媒体中心等单位，对收视率造假问题进行了深入研究探讨。

（二）设置课题，理论调研

法规司充分调动专家、智库等外脑，积极开展广播电视和网络视听法治研究工作，依托与中国政法大学共建的广播电视政策法规研究基地，启动《广播电视法》和文娱综合治理法律研究，并联合京律师事务所开展《广播电视法》研究，联合中国标准化研究院开展《广电总局行政许可事项规范化标准化工作》研究等。

（三）采集样本，案例调研

通过收集整理31个省局报送的法治工作情况报告，统计分析行业动态和相关案例，并归纳收视率造假的问题和治理思路。

（四）聚焦大数据，技术调研

习近平总书记指出，善于获取数据、分析数据、运用数据，是领导干部做好工作的基本功。各级领导干部要加强学习，懂得大数据，用好大数据，增强利用数据推进各项工作的本领，不断提高对大数据规律的把握能力，使大数据在各项工作中发挥更大作用。^②

《关于进一步加强文艺节目及其管理人员管理的通知》要求：“开展权威专业文艺评论……科学看待收视率、点击率等量化指标，加大‘中国视听大数据’推广应用力度。”^③《广播电视行业统计管理规定》在第十三条中规定：“广播电视主管部门应当依托大数据统计信息系统，统筹收视收听率（点击率）统计工作，对数据的采集、发布进行监督。”^④

为更好应用大数据分析等科技手段来推动法治建设，2022年6月29日，法规司全体干部赴总局规划院进行大数据调研，深入了解中国视听大数据平台建设和广电视听融合传播基础信息平台等的发展，用大数据赋能广播电视法治建设。

2018年12月，广电总局广播电视节目收视综合评价大数据系统（CVB系统）正式开通运行，并于2020年成为唯一经国家统计局批准执行的政府部门统计调查项目。目前，该系统已经实现对全国3.8亿有线电视、IPTV和互联网电视用户收视数据的汇聚和分析。本次调研对优化收视率评价体系有了深入探索。

2022年8月29日，法规司全体干部赴总局广科院进行调研，重点考察了广播电视人工智能应用国家广播电视总局重点实验室、直播卫星机顶盒入网认证检测实验室、应急广播技术研究国家广播电视总局重点实验室等，对与“收视率”造假问题相关的“深度伪造”技术鉴别、“数字版权管理”等课题进行了深入研究。

四、调研成果

（一）收视率造假的原因解密

1. 评价指标单一，缺乏正确观念

收视率作为成本效益核算中的重要指标，在

竞争中承担着评估投资回报的重要作用，为提高达成竞争目标的精确性和命中率把关。收视率作为最直观的数据指标，直接显示出电视频道或节目受观众关注的程度，广告商必然会选择受众度高、观看人数多的电视频道或节目作为广告投放对象。个别电视台广告部为争取广告资源，便开始收视率造假行为，个别电视台甚至在购剧合同中，强行要求将收视率与购片价格挂钩，从而引导电视剧制片方去购买收视率。如果电视剧未能达到预期收视率，制片方则会面临无法收回尾款、换挡、撤档等不利后果。

2. 电视台数量众多，竞争压力过大

我国电视行业在短短几十年间获得迅猛发展。我国目前电视台总数是日本的22倍，美国的2~3倍，成为世界上电视台最多的国家。在国家“四级办电视、四级办广播、四级混合覆盖”的大背景下，在十几年时间里，我国电视台数量出现爆发式增长。电视行业内部竞争已经白热化，个别电视台迫于竞争压力铤而走险。由于收视率是广告商投放广告资源的重要参考指标，因此个别电视台便开始从收视率上做手脚。“收视率造假”成为其在激烈的市场竞争中“多快好省”、走“捷径”、力争上游的“幕后制胜法宝”。

3. 丰厚利益驱使，缺乏法律制约

违法成本低、利润回报高是收视率造假的重要诱因之一。目前的造假手段主要是污染样本户和篡改数据。以污染样本户而言，假如某市场有300样本户，共约一千余人，污染其中一户，收视率大致会发生0.3%的变化。在当前各大卫视竞争激烈的微收视时代，许多黄金时段的节目或频道收视率能达到0.1%已实属不易。收视率每提升1个百分点，便会为电视台带来数以百万计的丰厚广告收益。因此，个别电视台为获取高额广告利润回报，不惜铤而走险购买收视率。同时，我国收视率市场的法律尚不健全。在现实操作中，许多人从事了收视率造假的违法违规行为却未遭受问责处罚，违法成本低廉无疑助长了持续造假的不正之风。

（二）明晰收视率造假涉及的非法行为

通过调查研究，收视率造假主要涉及以下法律：

1. 造假主体如果通过不正当手段获取样本户信

息,并进一步使用该样本户信息干扰样本户的正常收视行为以人为提高收视率,可能构成《反不正当竞争法》第九条所规制的侵犯商业秘密行为,^⑤情节严重的,甚至会构成《刑法》第二百一十九条规定的“侵犯商业秘密犯罪”。^⑥

2.收视率造假主体非法获取、出售或以其他方式向他人提供样本户个人信息的,存在违反个人信息保护法律法规,甚至有构成刑事犯罪的可能。我国《刑法》修正案(九)中明确规定违法国家有关规定,向他人出售或者提供公民个人信息,情节严重的,构成犯罪;在未经用户许可的情况下,非法获取用户的个人信息,情节严重的,也将构成“侵犯公民个人信息罪”。^⑦

3.若造假主体使用的是入侵收视率测量仪及相应的数据传输网络从而干扰调查机构数据统计,则可能违反《网络安全法》第二十七条^⑧及《治安管理处罚法》第二十九条,并可能因此被处以没收违法所得、拘留、罚款等行政处罚。^⑨

五、调研结论

(一) 加快推进《广播电视法》立法进程

目前,《广播电视法》(征求意见稿)第五十六条已明确规定:“广播电视主管部门依法规范广播电视信息数据收集、存储、加工、使用、提供、交易、公开等行为,保障广播电视信息数据安全。”^⑩并在第七十二条规定:“广播电视从业主体向负责监督检查的广播电视主管部门隐瞒有关情况、提供虚假材料或者拒绝提供反映其活动情况的真实材料的,由县级以上人民政府广播电视主管部门责令停止违法活动,予以警告并可以通报批评,并处一万元以上十万元以下的罚款;情节严重的,责令停业整顿七日至三十日,并处十万元以上三十万以下的罚款;情节特别严重的,由原许可机关吊销许可证、资质证书并可以责令一年以上五年以内不得从事相关广播电视活动,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处一万元以上十万元以下的罚款。”^⑪在第七十五条规定:“有下列情形之一的,由县级以上人民政府广播电视主管部门依照有关法律、行政法规及国家有关规定予以处罚:(三)广播电视信息数据收集、存储、加工、使用、提供、交易、公开等行为违反规

定的。”^⑫

目前,《广播电视法》已列入国务院立法工作计划和中宣部《宣传思想工作要点》,同时还纳入了国家“十四五”文化发展规划,予以重点推进。

(二) 运用大数据改善收视评价体系,推动相关法治研究

中国视听大数据(CVB)已实现全流程自动化、封闭化处理,防止人为操纵,抗污染能力强,目前核心指标分9大类别4大维度共88项,除了收视率,还有到达率、忠实度、流入率等多项标准,“唯收视率”仅是单一指标。要充分发挥大数据国家队的优势,引导更多影视公司、卫视平台回归内容。同时将继续从法治层面深入探索。第一,建议设立收视收听数据公布许可,以确保相关数据的公信力。第二,建议规定广播电视行政部门对于政务大数据、社会治理大数据的收集使用权限,加快媒体深度融合,推动广播电视媒体成为社会治理的一部分。建议完善节目评估结果应用的表述。

(三) 加强普法工作

收视率造假问题已经涉及了《刑法》《反不正当竞争法》等多部法律。习近平总书记指出,领导干部要做尊法守法学法用法的模范^⑬。为此,法规司强化使命担当,践行宗旨意识,奋力推进“八五”普法,指导推动各级广播电视和网络视听媒体,深入学习宣传习近平法治思想,加强对宪法、民法典、总体国家安全观等的教育宣传,同时把法治教育纳入干部教育体系,寓普法于服务管理中,办好法治培训,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,不断提升全行业法治水平。

六、结语

收视率本身仅是一个指标,盲目追求只能带来虚假的数据和资源的损耗,不尽快拔藤除瘤就会导致其野蛮生长,影响广播电视和网络视听行业健康发展。要切实引导社会改变“唯收视率”的评价方式、注重文艺创作本身,就必须从法治手段入手,建立健全法律约束和监管机制,并打出执法、普法组合拳,严惩专业造假黑色产业链,为满足人民群众对美好生活的向往提供法治保障,为广播电视和网络视听行业高质量发展创造晴朗空间。[✎]

2022年国家广播电视总局开展广播电视重点惠民工程督查调研有关情况的报告

◎ 国家广播电视总局联合督查组

“十四五”广播电视重点惠民工程的实施，是广播电视对接乡村振兴战略、推进公共文化服务一体化建设的重要举措，对保障群众基本文化权益、满足群众美好生活新期待有重要意义。为落实国家广播电视总局党组关于强化基础建设、深入实施惠民工程的有关部署，推动“十四五”广播电视重点惠民工程顺利实施，公共服务司于2022年7~9月牵头组织开展了2022年度广播电视重点惠民工程专项督查和调研工作。现将有关情况整理如下。

一、总体情况

本次督查调研的主要内容是督促各省局落实广电总局和国家发改委、财政部下发的关于广播电视重点惠民工程的相关文件精神，加快推进

“十四五”重点惠民工程建设进度和资金执行，确保安全、按期、高质完成工程建设任务。为推进督查调研工作，公共服务司牵头开展了以下几个方面的工作：一是制定《2022年广播电视公共服务重点惠民工程实施情况专项督查工作方案》，成立由总局领导任组长、公共服务司和规划财务司主要负责同志任副组长的专项督查工作组，明确了督查要求、范围、内容。二是印发《关于开展2022年广播电视公共服务重点惠民工程实施情况专项督查工作的通知》（广电办发[2022]196号），指导23个建设任务省（市、区）广播电视局开展专项督查自查工作，并提交自查情况报告。三是组成总局专项督查组，赴吉林、河北、云南、新疆、新疆建设兵团等地开展实地督查。督查组每到一省，均与省局召开

[接上页]

注释：

①④ 《习近平在中央全面依法治国工作会议上发表重要讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/17/content_5562085.htm

② 《习近平主持中共中央政治局第二次集体学习并讲话》，http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/09/content_5245520.htm

③ 《关于进一步加强文艺节目及其管理人员管理的通知》，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/02/content_5635019.htm

④ 《广播电视行业统计管理规定》，http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5517499.htm

⑤ 《中华人民共和国反不正当竞争法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201905/9a37c6ff150c4be6a549d526fd586122.shtml>

⑥ 《中华人民共和国刑法》，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3OTZhNjM2YT AxNzk4MjJhMTk2NDBjOTI>

⑦ 《中华人民共和国刑法修正案（九）》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-08/31/content_1945587.htm

⑧ 《中华人民共和国网络安全法》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201611/270b43e8b35e4f7ea98502b6f0e26f8a.shtml>

⑨ 《中华人民共和国治安管理处罚法》，<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDlmZGQ2Nzhi ZjE3OTAxNjc4YmY3NDc4ZTA2OTU>

⑩⑪⑫ 《国家广播电视总局关于公开征求〈中华人民共和国广播电视法（征求意见稿）〉意见的通知》，http://www.nrta.gov.cn/art/2021/3/16/art_113_55407.html

（作者单位：国家广播电视总局政策法规司）

（责任编辑：李建为）