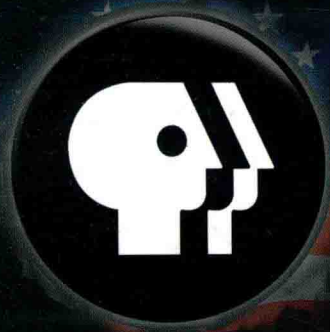


PUBLIC BROADCASTING SERVICE

美国公共电视

观念、价值与规制

王哲平 著



PBS®

中国社会科学出版社

美国公共电视

观念、价值与规制

王哲平 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国公共电视: 观念、价值与规制 / 王哲平著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7854 - 6

I. ①美… II. ①王… III. ①电视节目—研究—美国 IV. ①G229. 712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 063197 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘志兵
特约编辑 张翠萍等
责任校对 蒲东春
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14.5
插 页 2
字 数 258 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 引言	(1)
一 研究缘起	(2)
二 文献回顾	(4)
三 内容框架	(24)
四 基本思路	(26)
第二章 美国公共电视的观念生成	(28)
一 思想渊薮：“天赋人权”“人人平等”	(28)
二 法理基础：“没有表达自由，思想自由就会萎缩”	(33)
三 道德信条：“正确理解的自利”	(39)
四 社会理想：“公共领域将经济市民变为国家公民”	(44)
第三章 美国公共电视的价值诉求	(51)
一 基本原则	(52)
二 编辑标准	(58)
三 节目特色	(69)
四 传播价值	(85)
第四章 美国公共电视的现实困境	(90)
一 运营经费严重短缺	(91)
二 公共领域“再封建化”	(96)
三 合法身份陷入危机	(100)
四 各行其是色彩浓厚	(103)
五 目标观众日渐流失	(105)

六 经营模式单一陈旧	(108)
第五章 美国公共电视的规制变迁	(110)
一 《1927 年无线电法》：公共信托模式的设计	(110)
二 《1934 年通讯法》：公共利益原则的确立	(116)
三 《1967 年公共广播法》：公共电视体制的诞生	(128)
四 《1996 年电信法》：公共电视服务的转型	(137)
第六章 美国公共电视的战略选择	(149)
一 实现媒介的数字转型	(150)
二 强化节目的地方观念	(159)
三 鼓励服务的多元供给	(165)
第七章 美国公共电视的启示意义	(175)
一 社会整合：美国公共电视的显在功能	(176)
二 内容为王：美国公共电视的生存之道	(178)
三 公共治理：美国公共电视的运行机制	(180)
四 唯变所适：美国公共电视的发展策略	(182)
附录一 《独立宣言》	(185)
附录二 《美利坚合众国宪法》	(190)
附录三 经 1996 年修订后的《1934 年通信法》目录	(200)
附录四 《1996 年电信法》目录	(208)
参考文献	(211)
致谢	(226)

第一章 引言

所谓公共电视,简单地说,就是在西方公民社会中,通过建立和提供人人都能参与的公共领域,帮助公民实现公共利益的一种大众传媒形式。

公共电视滥觞于欧洲,英国广播公司(BBC)、德国电视一台(ARD)堪称其典范。作为一种承载了西方国家政治、经济和社会多重使命的电视体制,公共电视体现了对于广播电视社会功能的一种价值认同。历史地看,公共电视无疑是整个世界电视体制的一个重要组成部分。

迄今为止,公共电视仍是一个众说纷纭的概念。国内外很多专家认为,要对公共电视的定义进行清晰的表述非常困难。

西方学者对公共广播电视的定义源自两个维度:一是公共广播电视“是什么”;二是公共广播电视“应该怎样”。前者侧重于对公共广播电视实践的认同,后者侧重于从操作上对公共广播电视进行规范。但是,这些定义方法都不应该局限于历史的思维,而应着眼于制度和实践变革的需要,以一种动态变化的视角考察公共广播电视的现状和未来。

我国学者对此观点也有类似的表述,认为考察公共电视可以从两个维度进行分析:一种是规范性的,“理想中的公共电视是什么样的”;另一种是实证性的,“现实中的公共电视是什么样的”^①?

美国公共电视有别于欧洲公共电视的一个鲜明特征是,美国商业电视雄厚的经济基础、娴熟的操作技巧,始终给它以无法逃遁的冲击和挑战。据2001年世界经济合作与发展组织(OECD)统计,美国商业媒体的收入比重占98%,而公共媒体只占2%^②。这一数据足以显示美国私营的商

① 陆地、方芳:《国际公共电视的历史、现状和发展趋势》,《声屏世界》2005年第8期。

② 参见国家广电发展研究中心《国外广播影视体制比较研究》,中国国际广播出版社2007年版,第2页。

业广电业具有强大的市场盈利能力和广泛的社会影响力。然而长期以来，美国政府为保障公共利益的实现，一直致力于广播电视内容在商业利益和公共利益方面的平衡，形成了一系列完备而成熟的法律法规体系^①。借此，美国的公共电视与商业电视各安其命，彼此依存，互为补充。

— 研究缘起

作者选择“美国公共电视”作为研究对象，主要出于以下三个方面的考虑。

(1) 前期研究的承续。2002年至2005年，作者在复旦大学新闻学院博士后流动站从事博士后研究，工作报告《中国教育电视：历史、现状与发展》最终以专著的形式于2006年由中国社会科学出版社出版。在该著中，作者把中国教育电视置于经济全球化、文化多样化、信息一体化和传媒数字化的宏观背景之下，从频道专业化的视角出发，描述了中国教育电视的发展脉络，分析了当下中国教育电视的生存状态，把握了教育电视发展与经济发展的互动关系，阐述了教育电视的功能与定位，通过与国际经验的比照借鉴，尝试在理论架构和实践导向方面探寻一条适合中国教育电视可持续发展的路径。其中的第六章“教育电视的经验借鉴”，作者主要考察了英国、美国、德国公共电视的运行机制和历史经验。美国公共电视的前身是教育电视（《1967年公共广播法》颁布后才由教育电视更名为公共电视），美国公共电视这一独特的传媒体制激发了作者的好奇心和探知兴趣——在强大的商业电视垄断了几近98%的市场份额的美国，公共电视存在的合法性和合理性何在？由于主题和论域的限制，该著不可能对其做更深入、更全面系统的探究，却为作者的后续研究预留了空间。2006年9月，作者有幸进入浙江大学从事二站博士后研究，这为作者在原有的研究基础上延续拓展，进一步开展美国公共电视研究提供了机缘。

(2) 本土问题的触发。进入新世纪以来，广播电视公共服务问题渐成我国广播电视研究的“显学”，有价值的研究成果不断涌现。对此现象形成的背景原因，胡正荣有过透辟的分析：“2003年，中央推行文化体制改革，

^① 参见黄春平、杨世军《简论美国广播电视内容监管政策的演变》，《三峡大学学报》2009年第3期。

将包括广播电视业在内的文化业分为公益性事业和经营性产业。国家广电总局将2005年定为‘农村公共服务年’，而加强社会主义文化建设、逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系成为‘十一五’期间的重要任务之一，也是构建社会主义和谐社会的重要内容之一。在部署的七项公共文化建设工程中，涉及广播影视的就有三项，包括：村村通广播电视、农村电影放映和‘西新工程’，特别是村村通广播电视，已被列入2006年国务院工作要点，成为‘十一五’期间社会主义农村文化建设的一号工程。由此，广播电视业的公共性及其公共服务功能日益成为理论和实践界关心的问题，如何在当前世界与国内格局下建构社会主义市场经济的广电公共服务体系，以及建构这样体系的目标是什么和如何实现等问题都是急需我们探讨和研究的。”^①本质地看，我国广播电视公共服务体系建设的根本目标就是要改变城乡差异、东西失衡、市场失灵的状况，提高公共服务水平，实现公共服务的均等化。全面建设小康社会战略目标的实现，需要广播电视公共服务体系的有力支撑。广播电视公共服务与美国公共电视尽管并非一个对等的概念，其历史语境和实践指向均有所不同，但是，“他山之石，可以攻玉”。对于美国公共电视这一范型的研究，或许有助于从全球化的视野更全面、更紧密地把握电视传媒本土化问题的特征与规律。

(3) 赴美访学的机缘。2008年3月至2009年3月，在国家留学基金委资助下，作者被公派到美国南加州大学安纳伯格传播学院（Annenburg School of Communication, ASC）做访问学者。南加州大学的Loper公共广播研究中心是美国公共广播研究的重镇，名流荟萃，少长咸集，学校与美国公共传媒业界、FCC等传媒管理机构保持着稳定而良好的联系；ASC每周工作日中午12点至13点举办的学术午餐会，可以带给与会者诸多学科前沿动态信息；而有关公共服务广播的特色讲座“The James L. Loper Lecture in Public Service Broadcasting”则已成为ASC的学术传统和文化名片，像美国传媒集团主席兼CEO威廉·克林（William H. Kling）主讲的“Preserving Public Media in an Era of Change”、伯纳德·奥舍尔基金会主席玛丽·比特曼（Mary G. F. Bitterman）主讲的“A Public Trust Revisited”、美国教育广播公司主席兼首席执行官威廉·贝克尔（William F. Baker）主讲的“The New World of American Media”等引人入胜。除去听讲座，

^① 胡正荣主编：《媒介公共服务：理论与实践》，中国传媒大学出版社2009年版，第7页。

作者的大部分时间都用在了图书馆检索和研阅论文、研究报告上，如“Public Television’s Struggle to Survive: An interview with Bill Baker”“What’s the Future of Public TV”“Is PBS Still Necessary?”“How FCC Justifies Relaxing Media Ownership Restrictions: An Interview with the Chairman”“How to Save Public Broadcasting: A Veteran Public Broadcasting Executive Prescribes a Solution for the Beleaguered Enterprise”“Saving Our Legacy: Archiving Television at the Crossroads”“Media Consolidation: Not in the Public Interest”“Television’s Convergence Conundrum”“Does the Internet Promote Diversity?”等，作者还借阅和扫描了一些国内稀见的公共广播电视研究专著，如 *Making a difference—Public Service Broadcasting in the European media landscape*、*The media in American politics* (Second edition)、*Television for the 21st Century: The next wave*、*Public radio and television in America: A political history*、*Public service broadcasting in transition: A documentary reader*、*The public’s use of television: Who watch and why*、*Public broadcasting for the 21st century*、*Television and the public*、*Media diversity: Economics, ownership, and the FCC*、*Public television: panacea, pork barrel, or public trust? Public television for sale: media, the market, and the public sphere*、*Public television in the digital era: Technological challenges and new strategies for Europe*，等等。在南加州大学访学期间，充裕的研究时间、丰富的图书资料以及亲身的实地走访，为作者的思考与研究提供了良好的条件和保障。

二 文献回顾

本报告研究资料主要基于三个来源：一是中国大陆基础数据库（China National Knowledge Infrastructure, CNKI）中国期刊网提供的统计文献。它集中于四个部分：重点新闻传播类学术期刊；社会科学类学报；中国博士硕士论文文库；其他信息技术和社会科学类期刊。这是因为其涉猎广泛、篇幅相对短小、出版发行定期、期刊论文频繁，无论对于公共电视传播的实务和学理研究都具有更高的敏感度、及时性和反应力^①。二是国外

^① 参见王怡红、胡翼青主编《中国传播学30年》，中国大百科全书出版社2010年版，第386页。

图书馆数据库和网站论文或报告。三是国内外出版的专著。

综括业已检阅的研究文献，其主题主要集中在以下几个方面。

（一）公共利益

与公共电视概念关系最紧密的一个词当属“公共利益”。

“公共利益”（Public Interest）是西方社会的公共价值观，号称“民主政治理论的核心”。美国国会、法院以及各种利益集团在讨论和决定政策时，声称公共利益是共同的标准。任何政策、法规、观点或诉讼都需要经受“公共利益”这一标准的检验。“公共利益”因此成为传播法规中的核心原则^①。

美国的社会价值观中对传媒影响最大的是“公共利益”。1927年“公共利益”一词最早出现在《无线电法》中，《通信法》中则出现了11次，1996年《电信法》中出现40次之多^②。

纵观美国近百年的传播法规与政策，还没有哪个问题像“公共利益”这样引起了如此普遍的关注和争论，以致至今仍然莫衷一是。批评者认为公共利益“是空洞的，为管制机关的行为，既没有提供指导，也没能施加约束”^③。前任联邦通讯委员会主席埃尔文·杜根也指出：“一个成功的FCC政策制度，常常在对公共利益标准的热忱和厌憎之间，来回狂乱地振荡。”^④从某种意义上说，公共广播的制度设计最初是建立在一些不甚明晰的原则性理念之上的。只是随着实践的发展，伴随着广泛的社会争议与学理的研究和总结，这些理念才逐步清晰并日臻完善的^⑤。

以美国广播电视为例，《1927年无线电法》所奠定的广播频谱资源公有、委托私人运营的“公众委托模式”其实就已埋下了危机的根源。在该模式下，公共利益与商业利益之间的博弈始终伴随着整个美国广播电视

① 参见陈昌凤《美国传媒规制体系》，清华大学出版社2013年版，第3页。

② 参见陈昌凤《多重制约：美国对电视娱乐化的管控》，《中国广播电视学刊》2011年第9期。

③ Glen O. Robinson, “Title I, The Federal Communications Act: An Essay on Origins and Regulatory Purpose”, in Max D. Paglin (ed.), *A Legislative History of the Communications Act of 1934*, New York: Oxford University Press, 1989.

④ Ervin G. Krasnow and Jack N. Goodman, *The “Public Interest” Standard: The Search for the Holy Grail*, 50 Fed. Comm. L. J. 605, 1998.

⑤ 参见郭镇之《美国公共广播电视的起源》，《新闻与传播研究》1997年第4期。

业，因而适度、有效的政府规制就成了公共利益的生命线。一旦规制放松，公共利益不可避免地为商业利益所侵蚀，这正是美国广播电视体制的困境之所在^①。

可见，实践中的“公共利益”并不像其字面所示的那样简单，而是具有模糊性和功利性。在市场环境下，它总是一个被各种利益集团所利用的概念，各个利益集团试图借公共利益之名行集团利益之实，以致在制定政策过程中，由于媒介和公众间组织资源不平衡，公共利益往往不能公平表达。正像迈克尔·罗金斯指出的那样，由于公共政策包含着一种选择，它们常常引起争论，所以不得不以“公共利益”的名义来辩护^②。约翰·基恩（John Keane）也注意到公共媒介也会不平等地分配表达权和被告知的权利，新闻工作者反而依赖仅由媒介指派的一组专家或“撰稿人”来代表公众说话^③。

考察“公共利益”这个概念，起初是为了处理基础产业所涉及的商业利益与大众利益的关系，根源于政府有责任创造有利于服务公众的健康的垄断企业。这个概念与垄断、企业自由、经济权利存在着密切关联。“公共利益”一词广泛运用在不同场合，就其字面含义来说，公共利益与个人利益、特殊利益相对立，是“普遍利益”“公共福利”“社区利益”和“公共品”等。公共利益概念本身是为了平衡矛盾、谋求协调，因此，它始终是复杂的和充满纷争的。鉴于“公共利益与广电媒介规制的复杂关系”，学者提醒应该更加“关注媒介规制的公共利益本体”^④。

综观有关“公共利益”的讨论，当斯（Downs）将其分为三个学派：第一种主流学派（Majoritarian），指的是大多数人的利益，因此集合了多数人的偏好，就是公共利益；第二种则指的是不管人们怎么想，公共利益要根据一些绝对的价值标准，如公共广播电视系统，就依据一些标准如保留本国文化与认同，有教育、资讯服务的要求等；第三种学派则是“实

① 参见张春华《美国广播电视体制的反思与中国启示——基于公共利益与体制变迁的视角》，《中州学刊》2011年第5期。

② 参见[美]迈克尔·罗金斯等《政治科学》，林震等译，华夏出版社2001年第6版，第32页。

③ 参见[英]约翰·基恩《民主与媒介：缺乏依据》，载奥利弗·博伊德-巴雷特、克里斯·纽博尔德主编《媒介研究的进路》，汪凯、刘晓红译，新华出版社2004年版，第324页。

④ 夏倩芳：《公共利益界定与广播电视规制——以美国为例》，《新闻与传播研究》2005年第1期。

际派”(Realist),认为政治机构经由决策过程作出的决策,就是符合公共利益,这种“公共善”的途径强调终极的目的,如“资讯社会”之达成乃符合公共利益。公共利益的规约假设在特殊的政治或经济精英利益之上,存在着“公共善”,这对媒介而言尤具意义,如内容规约、频谱管理以及如补贴报业等,都是基于“公共善”的考量^①。

有必要提醒注意的是,“近年来有关广播电视公共服务的论文大多集中在探讨广播电视的公共品属性及其产供组合方式的变化,但实际上,无论是发展公益性事业还是建构公共文化服务体系,都关乎一个最基本的学术概念和实践理念,那就是对于公共利益及其实现手段的认识”^②。

(二) 公共服务

作为一个基本概念的“公共服务”,应该归功于法国学者莱昂·狄骥(Leon Duguit)的思想贡献。1912年,他在《公法的变迁》一书中,首次将“公共服务”作为现代公法制度的一个重要术语提出。在他看来:“现代公法制度背后所隐含的原则,可以用这样一个命题来加以概括:即那些事实上掌握权力的人……负有使用其手中的权力来组织公共服务,并保障和支配公共服务进行的义务。……公共服务的概念也就因此成了现代公法的基本概念。”这位公法学者如此界定“公共服务”的意涵和特征:“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的活动的,就是一项。只要它具有除非通过政府干预,否则便不能得到保障的特征。”^③

“公共产品”是著名经济学家保罗·萨缪尔森(Paul A. Samuelson)于20世纪中叶提出的一个重要学说。他在《公共支出的纯理论》一文中,从消费的角度清晰地阐述了公共产品的基本特征:效用的不可分割性、消费的非竞争性和受益的非排他性,即任何人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少。萨缪尔森认为:政府提供公共产品与公共服务具有提高市场效率、实现社会平等和稳定经济的三个重要作用。这就是说,依据市场经济和公共产品理论,政府不仅要为市场经济运行提供必要

① 参见彭芸《NCC与媒介政策——公共利益、规管哲学与实务》,风云论坛有限公司2012年版,第22页。

② 胡正荣主编:《媒介公共服务:理论与实践》,中国传媒大学出版社2009年版,第7页。

③ 李军鹏:《公共服务学——政府公共服务的理论与实践》,国家行政学院出版社2007年版,第33页。

的外部条件，还要在市场经济中发挥填空补充、矫正和调节作用。政府成为公共经济活动的中心，为社会提供越来越多的公共产品和劳务。

美国公共服务运动的创始人和第一任主席罗伯特·B. 登哈特与其夫人珍妮特·V. 登哈特在对新公共管理进行反思和批判的基础上，通过比较分析，从七个方面系统地阐述了新公共服务的基本理论内涵：（1）服务于公民，而不是服务于顾客；（2）追求公共利益；（3）重视公民权胜过重视企业家精神；（4）思考要具有战略性，行动要具有民主性；（5）承认责任并不简单；（6）服务；（7）重视人，而不只是重视生产率。他们期待，“促进公共服务的尊严和价值”和“将民主、公民权和公共利益的价值观重新肯定为公共行政的卓越价值观”的核心理念，将有助于从我们自身内部寻找我们所作所为的精神之所在^①。

新公共行政理论的形成，源于它强烈主张将社会公正作为公共行政的重要价值。新公共行政理论最早的倡导者之一托德·拉波特（Todd LaPorte）认为，社会公正应该是行政管理职业者的最为重要的价值，“公共组织存在的目的就是要降低人类经济的、社会的、精神的痛苦，并改善组织内外部人们的生活状况”。拉波特坚信，当代公共行政产生的诸多问题都可以追根溯源，它在传统上过少关注社会公平，过少关怀相对弱势群体的福利改进^②。

公共服务有赖于广泛的公民参与。约翰·克莱顿·托马斯指出：“今天，政府做出公共决策的方式发生了重要的变化。人们已经不能再接受这样的观念，即政府的公共政策是由那些掌握权力，声称代表公共利益，但拒绝公民参与政策过程的少数领导人制定的。”“新的观念认为，现代公共管理者作为公共政策的制定者，他们对于公民偏好与利益的认定和选择，远比他们对技术标准的界定和提供要重要得多。”伴随着公民参与的作用和公民管理的本质被重新定义，公共管理已经成为推进民主决策的一个基本目标^③。

从传播政治经济学角度看，公共利益、公共服务的实现，有赖于公共

① 参见[美]珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特《新公共服务：服务，而不是掌舵》，方兴、丁煌译，中国人民大学出版社2010年版，前言。

② 参见[美]约翰·克莱顿·托马斯《公共决策中的公民参与》，孙柏英等译，中国人民大学出版社2010年版，第14页。

③ 同上书，第1页。

政策的保驾护航，而政策理念、制度安排与实施又深受政治经济思潮的影响。“存在于发达资本主义民族国家内部的‘公共领域’和自由民主制度有其特定的世界历史条件和演变路径。比如，西欧历史上的‘公共领域’中的‘自由个体’首先是第一世界的白种有产男性，他的主体性是与殖民主义和后殖民国际政治经济密不可分的。”因此，“中国传播学者不要滥用‘全称命题’而混淆自由主义、权威主义与极权主义传媒的界限，盲目地把西方学者在西方语境下对西方媒体制度不够民主或‘去民主’（Curran & Leys, 2000）的批判照搬到中国”^①。

（三）公共政策

公共政策（Public Policy）是政府就社会公共事务或社会问题所采取的政治策略或行动。托马斯·戴伊（Thomas R. Dye）认为：“凡是政策决定做的或不做的事情就是公共政策。”^②戴伊的界定突出了政策的行动特征。其实，政府的不作为并不代表没有政策，政府决定做或不做与政府真正做或不做差别很大。

美国政治学家戴维·伊斯顿（David Easton）强调：“公共政策是对全社会的价值作权威性分配，包含着一系列分配价值的决定和行动。”^③伊斯顿所谓的“全社会的价值”可理解为公共利益，任何公共政策都是对公共利益进行分配。虽然公共政策以服务 and 增进公共利益为出发点，但任何政策都是对公共利益的分配，本身就意味着不同群体的利益会出现“得到”或“失去”、多或少的差异，因此公共政策制定过程实则是不同利益主体相互博弈的过程。参与这场博弈的不只是各利益群体，还有政府部门。政府的自利性不仅表现在追求部门的物质利益，也表现在政绩、工作便利性的追求等，还表现在政府工作人员个体的自利性^④。

20世纪70年代中期以来，西方尤其是美国公共政策研究领域出现了一场研究政策执行的热潮，形成了声势浩大的“执行研究运动”。其兴起

① 赵月枝：《国家、市场与社会——从全球视野和批判角度审视中国传播与权力的关系》，《传播与社会学刊》2007年第2期。

② Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (6th ed.), Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall Inc., 1987, p. 2.

③ D. Easton, *The Political System*, New York: Knopf, 1953, p. 129.

④ 参见何志武《公共政策的电视对话：协商民主的视角》，《当代传播》2010年第2期。

以1973年加州大学的普雷斯曼(T. L. Pressman)和韦达夫斯基(A. Wildavsky)的专著《执行——华盛顿的美好期待是如何在奥克兰破灭的》的出版为标志。自此开始,西方国家在政策执行的研究方面逐渐形成三个重要的发展时期:第一代研究的主要特点是偏重政策执行实务、个案研究及坚持自上而下的政策执行研究路径,代表者为普雷斯曼与韦达夫斯基;第二代政策执行研究是在对第一代政策执行研究批评和发展的基础之上建立起来的,更加偏重政策执行理论分析框架及模式的建立,主要代表人物是爱德华兹(George C. Edwards)、萨巴蒂尔(Paul Sabatier)等;第三代研究试图克服第一代和第二代政策执行研究的弊端,提出更加整合的执行框架。整合型的执行研究路径强调政府机关间的网络关系与政策执行力的表现^①。

虽然人们普遍认为公共广播是社会公器,可以为公众带来更多的信息、教育和文化体验以及政治对话,但回首美国公共广播的公共政策,它并没有得到任何特殊对待,更多的时候反倒是被忽视。《1967年公共广播法》不仅未使困扰非商业电视多年的长期资金问题得到解决,而且还使公共广播抗拒政治压力的能力从一开始就受到了限制。1981年,里根政府通过了《公共广播法修正案》(*Public Broadcasting Amendments Act of 1981*),进一步削减了对公共广播的政府资助,公共广播再次陷入困境。《1996年电信法》(*Telecommunications Act*)对公共广播只字未提,公共广播彻底被排除在主流政治话语之外^②。

英国学者哈奇森在论及媒介政策时曾说过,政府在媒介领域所制定和实施的公共政策往往体现了统治者与被统治者之间的关系,透视出一个政府如何看待自己的公民及其社会作用(Hutchison & David, 1999),也体现了政府执政的政治观念和价值理念。英国广播电视公共服务政策几经变革与调整,这期间信息传播技术的进步与政治经济社会环境的变迁自然是促使政策变化的重要因素,而意识形态的变化则是其重要根由之一^③。

中国台湾地区公共电视不同于BBC、NHK等经典公共电视模式的诞生背景决定了其发展路径的独特性。台湾公共电视的构建与形成是政府的

① 参见贺东航、孔繁斌《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

② 参见侯红霞《美国公共广播的公共政策和资金模式》,《现代传播》2012年第3期。

③ 参见李继东《英国公共广播电视政策变迁的意识形态成因分析》,《新闻大学》2007年第3期。

重要公共政策之一。台湾公共电视政策从构想、提出到最终形成经历了18年的时间,经过政府、学界及民间团体和公众的共同参与,终于达成共识,在政策形成过程中,我们清晰地发现:台湾的公共电视政策从比较复杂的政治干预转向了相对独立、自主的发展空间,但是经济因素的影响在随后的十年(1997—2006年)变得越来越重要^①。

(四) 传媒公共性

“公共性”这个概念在传播研究中始终占据关键性的位置。从早期的李普曼的研究、传播批判学派的阐述到近年来关于各种公共媒体的探讨,始终聚焦于“公共性”话题。这一方面是由于传播研究者关注身负“第四权”的重责大任的媒体,看重媒体与公共利益之间的紧密关系;另一方面,媒体再现经验、建构认同、形塑社会关系,理论上,公众经由大众媒体进行沟通,了解彼此对公共事务的意见,“公共性”由此而生^②。

公共电视之所以具有公共的属性,“不是因为它占据了完全分离的空间,相对自由地存在于市场的考虑之外,而是因为它是由特定形式的过程构成的,这个过程中坚持民主胜于商品化”^③。公共电视不仅要为所有的人提供相同的服务,而且要为那些更需要服务的人们提供更高层次的服务。倘若它不这么做,公共电视这个名头也就毫无价值了。

传媒公共性是自新世纪以来学界的热点问题和业界普遍关心的话题。公共性是传媒的本质属性,它体现在一定历史场景中传媒以公共利益至上为原则的实践中。今天重提公共性问题,并不是简单重复,而是在多元利益群体并存的社会结构中和媒介技术发展的新阶段对这一问题的新思考^④。

传媒公共性的缺失与公共性传媒的缺位,是世界范围的传媒危机。传媒公共性的缺失是政治和经济双重逻辑制约的结果。因为传媒一方面受到

① 参见刘新传《商业与公共的博弈:台湾公共电视政策的形成、变迁及启示——以台湾公共广播电视集团(TBS)为例》,《现代传播》2010年第10期。

② 参见黄月琴《公共领域的观念嬗变与大众传媒的公共性——评阿伦特、哈贝马斯与泰勒的公共领域思想》,《新闻与传播评论》2008年卷。

③ [加]文森特·莫斯科:《传播政治经济学》,胡正荣等译,华夏出版社2000年版,第165页。

④ 参见李良荣、张华《参与社会治理:传媒公共性的实践逻辑》,《现代传播》2014年第4期。

政治集团的控制，出于保护自身利益的需求，传媒经常会与国家、政治集团或其他利益群体达成妥协；另一方面，传媒又受到商业逻辑的控制。在市场利益驱动下，传媒往往在社会责任、伦理道德与巨额商业利润的纠结中陷入困境，以致丧失其社会独立品格，放弃其社会公众立场^①。

从电视的产业（industry）、视听文本（sets of audio-visual texts）以及社会文化经验（sociocultural experience）这一“电视三棱镜”（television prism）的视角去分析电视的公共性，是瑞典学者达尔格伦的创新。他认为，就产业而言，要看的方面有组织的结构与动力、运作上专业的框架以及政治经济；就电视文本而言，要观照其对话的形式与对不同观点的敏锐度；就社会文化经验而言，要注意阅听人经由视听所感受到的文化生态。“公共性”与这三者息息相关^②。

在潘忠党看来，传媒公共性是指传媒作为社会公器服务于公共利益的形成与表达的逻辑实践。它体现在三个方面：传媒的服务对象必须是公众；传媒作为公众的平台必须开放；传媒的使用和运作必须公正。传媒公共性是在体制场景下传媒实践所体现出的逻辑，离开了传媒的实践，任何体制安排都与传媒的公共性之间没有必然的逻辑关联^③。

朱清河强调，现代政府和传媒是践行公共思想的两大社会主体，其公共性的兑现，既要依赖于二者对应然公共性理念的共识和信仰程度，又要紧贴社会当下看二者之间的实践默契与妥协程度。然而，政府—传媒公共性实践中呈现出的多维困境告诉人们，失去了对公共精神的培育与敬畏，只追逐各自“自利性”本能的放大与满足，再好的社会民主理论设计与制度安排，都将形同虚设^④。

肖生福认为，传媒的公共性是指传媒在服务于公共利益以及促进公共生活的过程中所体现出来的一种属性。传媒的公共性是传媒的一种“镜像”属性，它是从传媒的外部（即社会公众及其公共利益与公共生活）

① 参见张金海、李小曼《传媒公共性与公共性传媒——兼论传媒结构的合理建构》，《武汉大学学报》（人文科学版）2007年第6期。

② Peter Dahlgren, *Television and the Public Sphere: Citizenship, Democracy and Media*, London: Sage, 1995, p. 72.

③ 参见潘忠党等《反思与展望：中国传媒改革开放三十周年笔谈》，《传播与社会学刊》2008年第6期。

④ 参见朱清河、张荣华《现代政府——传媒公共性实践的多维困境》，《国际新闻界》2012年第9期。