

欧美公共广播电视 危机与变迁研究

Study on the Crisis and Change of Public Service
Broadcasting in Europe and North America

李娜◎著



欧美公共广播电视 危机与变迁研究

Study on the Crisis and Change of Public Service
Broadcasting in Europe and North America

李娜◎著

中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欧美公共广播电视危机与变迁研究 / 李娜著. —北京:
中国传媒大学出版社, 2008.5

(传媒学术前沿系列丛书)

ISBN 978-7-81127-219-2

I. 欧… II. 李… III. ①广播电视—研究—欧洲
②广播电视—研究—北美洲 IV. G229.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 082864 号

欧美公共广播电视危机与变迁研究

作 者 李 娜
责任编辑 王月林
封面制作 牛毅品牌装帧设计机构
责任印制 范明懿
出 版 人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)
北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编 100024
电话: 86-10-65450532 65450528 传真: 65779405
http: //www. cucp. com. cn

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京中科印刷有限公司
开 本 730×988mm 1/16
印 张 12.75
版 次 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81127-219-2/G·219 定 价: 39.00 元

版权所有 翻印必究 印装错误 负责调换

序

中国的广播电视应该如何定位？国外公共广播电视有无可借鉴性？这些问题是近年来不少学者、专家感到困惑的地方。为此，当本书作者李娜在2003年提出要研究公共广播电视的时候，我就非常支持甚至很是期待。虽然我不是这方面的专家，但是一直非常关注这个话题，希望她通过对欧美公共广播电视制度的研究，能够对我国的广播电视改革提出一些有启示性的建议。经过几年的不懈努力，她终于完成了这本书，我很高兴应邀为她的这部处女作写几句话。

欧美公共广播电视制度作为一种西方传播制度，其背后蕴藏着丰富的政治、经济和人文观念，自从80多年前在英国问世以来，深受各国政界、学界和公众的关注。与私营商业电视体制相比，公共广播电视制度具有抵御不良政治和商业势力侵蚀、维护公民社会和公共领域的制度特点。本书以市场化背景下欧美公共广播电视的危机与变迁为切入点，系统地分析了公共广播电视与政治、经济权力的互动关系，具有明显的创新性。

首先，本书以一种严谨的科学态度和理性的批判精神，对欧美公共广播电视的历史与现实进行了富有跨度的研究。具体表现在：对欧美公共广播电视制度的价值与特点做出了比较全面的概念性描述；综合运用马克思主义的传播政治经济学、公共领域理论和新制度经济学理论，解构和建构欧美公共广播电视的危机实质与变迁路径；提出了公共广播电视与国家、市场和社会的重构关系，公共广播电视与社会资本的增值关系；对欧美公共广播电视制度的形成与演变，尤其是其与公共领域的关系提出了创新性的见解。另外，本书的可贵之处还在于充分关照了中西方政治、社会及文化语境的不同，从观念与价值层面指

出了西方公共广播电视的实践对我国广播电视改革的启示。

在研究方法上,本书既有大量文献资料基础上的逻辑分析与思辨、归纳与演绎,也有在实证研究基础上的实地调查、深度访谈和参与观察等。在整个研究过程中,作者先后对国内外相关领域的学者专家进行了深度访谈,并对欧美公共广播电视频道的节目进行了实地观看和影像记录,同时,通过深入家庭的田野式的参与观察,获得了对研究对象全面的社会文化意义上的理解,是在同类研究中的有益探索。

作者李娜曾在省级电视台工作十载,有着丰富的新闻从业经验。对国内广播电视业的关注与困惑促使她离开优越的工作环境来京求学,当时她的儿子尚幼,长期与儿子的分离常常使她愧疚于心。攻读博士学位期间,她不但凭借顽强的毅力,潜心完成了理论的积累与升华;还利用国内外学术交流的机会,搜集整理了大量的一手研究资料,显示出较强的科研创新能力。可以说,本书是作者从一个新闻从业者向学者转型的过程中厚积薄发的结晶,也体现出作者强烈的社会责任感和努力进取的专业精神。

当然,本书还有一些有待拓展的空间,例如关于中国广播电视如何借鉴国外公共广播电视制度方面还可以进一步探索。但总的来说,这是一部很值得一读的有分量的专著。

柯惠新

中国传媒大学教授、博士生导师

2008年5月

目 录 Contents

绪 论 / 1

第一节 研究的缘起与问题 / 1

第二节 研究对象与概念 / 3

一、研究对象和基本概念 / 3

二、研究对象的外延 / 9

第三节 研究现状及成果 / 10

一、以引介为主的国内公共广播电视研究 / 10

二、批判的传播学取向的欧美公共广播电视研究 / 12

第四节 研究方法与实施 / 15

一、思辨分析为主的文献研究方法 / 15

二、访谈与调查为主的实证研究方法 / 16

第 1 章 理论资源及分析框架 / 18

第一节 传统传播学理论的运用 / 18

一、大众传播的意义构成和政治功能 / 18

二、媒介规范理论：从自由主义理论到社会责任理论 / 20

第二节 传播政治经济学理论：一种解构的思想 / 23

一、批判学派的典范——传播政治经济学理论 / 23

二、传播政治经济学的研究路径 / 25

三、传播政治经济学对欧洲媒介研究的影响 / 28

第三节 公共领域理论:一种建构的思想 / 29

一、公共领域理论与公共广播电视制度 / 29

二、公共领域理论的发展 / 31

第四节 新制度经济学理论的启示 / 33

一、新制度经济学理论 / 33

二、新制度经济学分析方法在本研究中的运用 / 34

第 2 章 公共广播电视产生的历史背景与制度特点 / 37

第一节 公共广播电视制度产生的历史渊源 / 37

一、政治思想渊源:欧洲自由民主的传统 / 37

二、公共服务的理念:里思的精英主义思想 / 40

第二节 社会文化价值与公共利益原则 / 43

一、公共广播电视的社会文化价值 / 43

二、公共广播电视的公共利益原则 / 44

第三节 公共广播电视的制度特点 / 47

一、相对独立的公共法人资格 / 47

二、相对稳定的公共财政来源 / 49

第四节 公共广播电视的历史与使命 / 51

一、英国广播公司:一个成功的“神话” / 51

二、德国公共广播电视:结束极权主义的耻辱 / 53

三、加拿大公共广播电视:塑造民族文化认同为己任 / 56

第 3 章 公共广播电视与国家利益的同构及制度困境 / 59

第一节 公共广播电视与国家利益的同构性 / 59

一、公共利益与国家利益的一致性 / 59

二、公共广播电视与国家利益的同构性 / 60

第二节 公共广播电视的制度困境 / 62

一、“三分法”的精英主义思想的局限 / 62

二、整合责任与社会现实之间的矛盾 / 63

三、自身经营体制的制约 / 64

第三节 多变政治压力下的美国公共广播电视 / 66

一、作为市场补充的美国公共广播电视 / 66

二、多变的政治压力 / 67

第四节 欧洲广播电视市场的转型 / 69

一、欧洲公共广播电视垄断的结束 / 69

二、卫星电视改写游戏规则 / 71

三、公营与私营之竞争 / 72

四、欧洲广播电视双轨体制的确立 / 74

第 4 章 媒介市场化与公共广播电视的危机 / 76

第一节 媒介市场化改革的背景 / 76

一、新自由主义思潮的兴起 / 76

二、新兴传播技术的运用 / 78

第二节 媒介市场化改革的内容与特点 / 80

一、媒介市场化改革的内容 / 80

二、政府主导下的媒介市场化改革 / 81

第三节 媒介市场化改革在欧洲的推行与影响 / 83

一、新自由主义政策的推行 / 83

二、欧洲新旧广播电视结构的变化 / 84

三、欧盟关于公共广播电视的政策不确定性 / 86

第四节 媒介市场化背景下公共广播电视的危机 / 88

一、公共广播电视的财政危机 / 88

二、公共广播电视的节目和受众危机 / 90

三、美国公共广播电视的私有化危险 / 91

四、广播电视媒介垄断的产生 / 92

五、广播电视数字化的冲击 / 94

第 5 章 解构欧美广播电视市场化改革 / 96

第一节 媒介的异化和公共领域的衰落 / 96

一、媒介和公共利益的异化 / 96

二、公共领域的衰落和社会资本的匮乏 / 99

第二节 传播新技术的背后 / 101

一、作为意识形态的传播新技术 / 101

二、作为制度安排的传播新技术 / 104

第三节 消费主义文化的盛行 / 106

一、大众传媒的消费主义倾向 / 106

二、消费文化对精英文化的颠覆 / 108

第四节 新闻客观性的体制约束 / 111

一、新闻客观性体制与权力的同谋 / 111

二、寻求新闻客观性的体制突破 / 114

第 6 章 市场化背景下公共广播电视的制度变迁分析 / 116

第一节 公共广播电视制度变迁的背景和方式 / 116

一、公共广播电视制度变迁的背景 / 116

二、传播制度变迁的方式和特点 / 117

第二节 公共广播电视制度的变迁:以 BBC 为例 / 119

一、BBC 的组织结构和特点 / 119

二、BBC 的制度变迁方式 / 121

第三节 竞争性改革与数字时代的制度创新 / 124

一、BBC 的竞争策略 / 124

二、数字化时代的制度创新 / 125

第四节 公共广播电视制度变迁评析 / 126

一、政府主导下的变迁 / 126

二、不同利益博弈下的渐进式变迁 / 127

第 7 章 公共广播电视制度的保障机制 / 130

第一节 政府对媒介规制的必要性 / 130

一、政府对媒介规制的经济学成因 / 130

二、媒介规制的特点和原则 / 133

第二节 以多元化为主导的广播电视规制模式 / 136

一、传统的媒介控制模式 / 136

二、现实条件下的政府规制选择 / 137

第三节 数字化时代广播电视规制 / 138

一、技术中立性原则 / 138

二、媒介政策整合原则 / 139

三、坚持公共服务原则 / 140

第四节 公共广播电视制度的保障机制 / 142

一、政治机制与稳定政策 / 142

二、经济机制与财政独立 / 144

三、社会机制与公共监管 / 148

四、自律机制与公众信任 / 152

第 8 章 对中国广播电视改革的启示与借鉴 / 156

第一节 当下国内广播电视公共话语的缺失 / 157

一、对弱势群体的话语表达不力 / 157

二、电视泛娱乐化倾向凸显 / 159

第二节 广播电视发展需要健全制度安排 / 161

一、广播电视政策有待进一步完善 / 161

二、广播电视改革依托渐进式制度变迁 /	163
第三节 构建中国式的公共话语空间 /	165
一、社会转型期公共话语空间的诉求 /	165
二、搭建政府议程与公众议程统一的话语平台 /	166
第四节 对我国广播电视改革的启示与借鉴 /	168
一、引入公共理念,建立经营性媒介与公益性媒介竞争 互补的格局 /	168
二、加强政府规制,推进公共性基础上的数字化改革 /	170
三、消除市场影响,完善广播电视公共服务财源体制 /	171
四、培育创新主体,促进广播电视局部与全局改革的互动 /	172
五、加强节目原创,立足本土开拓国际市场 /	173
结 语 /	176
参考文献 /	181
后 记 /	191

绪 论

第一节 研究的缘起与问题

2001年元旦,笔者所在的河南电视台公共频道通过无线和有线向全省播出,在此后的频道发展与建设中,该频道提出了“公共频道,咱大家的频道”的服务宗旨,并和后来纷纷成立的大多数省级电视台公共频道一起,试图探索一条全新的办台理念。近八年过去了,基于转型时期广播电视改革特殊产物的公共频道归于平淡。但也就是在参与国内公共频道创建的一千多个日日夜夜里,我开始对公共频道中的“公共”两字产生了兴趣,通过翻阅当时国内为数不多的介绍西方公共广播电视的文章,我意识到国内的“公共频道”与西方的“公共广播电视”在概念与内涵上的差异,这种差异使我对与之相关的传播学研究产生了浓厚的兴趣。2003年是我在地方电视台从业的第十个年头,这十年也是国内广播电视业变化最快的十年,太多的创新与不确定使我决定离开工作实践的一线,重返久违的校门寻求释疑解惑的答案,而公共广播电视这一课题便成了我追寻答案的切入口。

1927年元旦,英国颁布所谓的“皇家宪章”(Royal Charter),将民营的英国广播公司(British Broadcasting Company)改组为

公营的英国广播公司(British Broadcasting Corporation, BBC),授予它在全国经营无线电广播的特权;1936年11月2日,英国广播公司在亚历山大宫建立了世界上第一座电视台,定时播放黑白电视节目,成为最早进行正式电视广播的公司。这座融广播电台与电视服务为一体的英国广播公司BBC,就是后来流行于欧美等国家的“公共服务广播电视”(简称公共广播电视)的雏形。

时至今日,关于公共广播电视何去何从的争论似乎尘埃未定。作为一种传统传播制度,公共广播电视自诞生之日起,就承载了太多社会各界的期望和寄托;在公共广播电视80多年的历史中,也纠结了太多与政治、经济权力之间的恩怨。从中,不难触摸到西方广播电视与社会互动变迁的脉络,看到作为大众媒介的广播电视在历史与文化中的方位。

20世纪80年代以来,西方广播电视业以市场化为导向的一系列改革,给西方广播电视的产业结构带来了深刻影响。以传媒市场化为核心的自由化、商业化和放宽管制的浪潮席卷欧美,意味着欧美媒体管理在总体指导思想上由公众原则向市场原则的倾斜。^① 美国学者麦克切斯尼认为,在过去的十多年里,广播电视发展最突出的特点就是公共服务广播在全球范围内的衰落。^② 那么,公共广播电视制度为什么会出现衰落?如何看待席卷全球的媒介市场化改革?市场化背景下欧美公共广播电视出现了哪些危机?危机背后的政治、哲学根源是什么?新的媒介环境下公共广播电视如何进行制度变迁与改革?欧美公共广播电视的历史与实践对我国广播电视的改革有哪些启示与借鉴?这些都是本书着力研究并力求回答的问题。

事实上,公共广播电视作为广播电视制度中的一种传统模式,之所以历经沉浮没有退出历史舞台,已经不是技术和现代化发展所能解释的。目前,围绕公共广播电视存在的合法性的探讨已经转化为传播与政治民主关系的讨论:作为大众传媒的广播电视是一种商业促销的中介,还是传播政治民主

① [加]赵月枝:《公共利益、民主与欧美广播电视的市场化》,《新闻与传播研究》,1998年第2期,第25页。

② [美]罗伯特·W. 麦克切斯尼:《富媒体,穷民主:不确定时代的传播政治》,谢岳译,新华出版社,2004年版,第321页。

的平台？公共广播电视如何在媒介市场化情况下坚守公共利益？社会结构中传播资源的享用应如何分配才能消除不平等？解除规制^①后的多频道和市场竞争是否真的为公众提供了更多的选择？如果数字化时代的商业电视使公共领域进一步私人化的话，那么，是不是需要更多的能够提供公共话语空间的公共服务广播？在这些由来已久的争议基础上，本书确定了市场化转型背景下欧美公共广播电视的危机和变迁这个主题，试图站在社会和历史的视角探询政治和经济制度对传播制度的影响，在全球化、数字化时代公共广播电视存在的价值，以及欧美公共广播电视的实践对当下中国广播电视改革的启示与借鉴。

第二节 研究对象与概念

一、研究对象和基本概念

本书研究对象的主体是“公共广播电视”。在欧洲，公共广播电视的表达为“Public Service Broadcasting”（PSB）；在美国，公共广播电视的表达有两种：“Public Broadcasting Service”（PBS）或“Public Television”。其中，“Broadcasting”在汉语中有“广播事业”的含义，包括电台（Radio）和电视（Television）两种电子媒介形态。本书侧重于对公共“电视”的研究，同时会涉及早期公共广播中“电台”的发展历史；从研究对象的内涵而言，包括公共广播电视机构和公共广播电视制度两个内涵，两者既有区分又有联系。制度（公营、私营）是广播电视机构的所有制的概括，欧美广播电视制度可以有公营公共广播电视机构，也有私营商业广播电视机构。本书对公共广播电视机构和制度的研究包含了实体和价值两个维度，并重点阐述价值层面的公共广播电视的制度与观念。

① 规制一词来源于英文 regulation，有时译为管制，是政府部门通过对某些特定产业或企业的产品定价、产业进入与退出、投资决策、危害社会环境与安全等行为进行的监督与管理。

(一)作为制度内涵的公共广播电视

广播电视制度,或称广播电视体制,是一国广播电视事业所赖以建立和组成的所有制形式和结构方法,它既包含理念和法规的基础,又包含组织和经营的内容。广播电视制度主要取决于一国对广播电视事业的所有权和管理的相关法律和行政规定,它也是广播电视媒介组成的方法和遵循的路线、方针、政策。^① 广播电视制度和其他媒介制度一样,受制于政治制度、经济制度的影响,又反过来对政治制度和经济制度有着能动作用。

西方国家广播电视制度的差异性主要体现在广播电视所有制的不同,按照所有制形式,西方国家的广播电视制度主要分为公营和私营两种,其中,公营主要指以欧洲为代表的公共广播电视制度,私营主要指以美国为代表的私营商业广播电视制度。本书以公营的公共广播电视为主要研究对象,但在公营和私营并存的欧美双轨制广播电视格局中,研究不可避免地要关照到整个媒介生态系统,并通过分析公营与私营广播之间的市场博弈透视欧美广播电视环境和政策的变迁。

按照广播电视制度与政治、经济和社会关系的不同,有学者将欧洲的公共广播电视区分为国有社会公营型、社会联合公营型、国有政府主导型、国有国会主导型等体制类型。^② 本书在综合研究的基础上,归纳出欧美公共广播电视制度有以下类型和特点(见表1):

表1 欧美主要国家的公共广播电视制度类型、规制机构与经费来源

国家	公共广播电视制度类型	主要规制机构	经费来源
英国	国有社会公营型(BBC/SVT)	文化媒介体育部(DCMS) 通信管理局(OFCOM)	执照费为主、节目销售 等为辅
瑞典		教育、研究文化部(MERC) 瑞典广播电视委员会	
加拿大	国有政府公营型(CBC)	广播电视电讯委员会(CRTC) 民族遗产部	政府津贴为主、商业资 助为辅

① 郭镇之:《电视传播史》,北京师范大学出版社,2000年4月版,第88页。

② 关于欧洲公共广播电视的体制类型特征及区分,参见金冠军、郑涵:《当代西方公共广播电视体制的基本类型》,《国际新闻界》,2002年第2期。

续 表

国家	类型 公共广播电视制度类型	主要规制机构	经费来源
法国	国有政府主导型(TF2)	文化通信部 最高视听委员会(CSA)	执照费、广告费等混合收入
德国	社会联合公营型(ARD)	媒介局联合组织(ALM) 广播电视财源审查委员会 媒介集中度调查委员会	
意大利	国有国会主导型(RAI)	意大利通信管理局 (AGCOM)	
美国	公私兼有社会公营型 ^① (CPB; PBS, NPR)	联邦通讯委员会(FCC) 全国广播电视业者协会	会员费、社会赠款、政府拨款等

虽然欧美国家的公共广播电视因各国社会制度的差异而各具特色,但是欧洲及加拿大公共广播电视模式普遍具有国有公营型的特征。它们的管理运行和财政来源受到社会团体力量的监督与制约,以保证公共广播电视机构依法自主经营,政府只能通过社会团体或议会间接调控;与欧洲模式不同的是,美国是一个以私营商业广播电视为主导的市场体系,直到1967年才颁布了《公共广播电视法案》把公共广播电视合法化。由于处于以私营商业为主的广播电视市场环境中,美国的公共广播电视机构成了商业广播电视的一种补充,不具备欧洲大陆国有主导下的公共广播电视依法独立经营的优势,反而受到政治、经济因素的多重压力,缺乏制度化的保障。

(二)关于公共广播电视的概念

近年来,有关公共广播电视的研究逐渐受到国内学者的关注,国内学者以引介的方式介绍了西方公共广播电视的概念,并有以下几种不同角度的概念解释:

(1)普遍意义的解释:所谓公共广播,是指既不受政府的权力控制,又不受商业资本操纵的独立的广播,英国、德国、加拿大、澳大利亚等国采用这种体

^① 1968年,美国公共广播电视的管理机构公共广播电视公司(CPB)成立,该公司由社会各界代表组成的理事会领导,此外,美国公共广播电视系统还有一个由私人建立的、为460个公共电台提供节目的非赢利组织美国公共电网,因而具有公私兼有的性质。

制。^① (2)公共产品的解释:公共广播电视系统是作为公共物品而非私人物品的广播与电视频道及其提供的节目。它需将其组织机构作为全国性的文化制度,以便拓展信息、表述与娱乐的公共资源。^② (3)法理意义上的解释:公共电视台一般都是在该国议会通过《广播电视法》或专门《公共电视法》的要求下成立,作为社会公共财产,不以赢利为目的。公共电视台由宪章约束自身规范,由政府或议会任命的理事会(董事会)管理,编辑独立,不代表任何党派、政治和赢利团体利益。^③ (4)文化意义上的解释:公共广播电视又被称为公共服务广播电视,这种公共服务广播电视不仅兼容各类服务内容的传播体系,更是一种公共事业的结构方法,而且,它代表着一种精神,一种理想,有许多宝贵的因素,是人类传播事业值得珍重的历史遗产。^④ (5)以传播功能为主的解释:所谓广播电视的公共模式,就是通过一定的制度设计,以公共视听费,或以社会资助为主,国家财政补贴为辅,以此消除商业盈利的驱动力,在非商业主义、民主政治和中立自主的基础上,建立服务于公共利益和对社会负责的广播电视体制,从而促进言论的自由传播、文化的多元发展、信息的可选择性、教育的繁荣和高质量节目的制作。^⑤ (6)按组织结构的解释:公共广播电视模式是指全部或部分由国家或政府建立、组织和筹措资金的大型公共广播电视结构为主导的广播模式,是一种以民族国家为界域的广播体制,也是一种资源分配形式。^⑥

由于以上解释大多带有引介性质,在为我们呈现公共广播电视不同特点的同时,很难用一个概念性的定义涵盖公共广播电视的所有属性。而且,市场化背景下公共广播电视的变迁赋予了它许多不确定性。本书以为,公共广播电视的概念应包括属性和功能两个基本内容:欧美公共广播电视是由国家或政府设

① 陈崇山:《澳大利亚的公共广播电台》,《国际新闻界》,1997年第2期。

② [美]约翰·费斯克等编撰:《关键概念:传播与文化研究辞典》,李彬译注,新华出版社,2004年1月版,第230页。

③ 冯广超、冯应谦:《世界公共电视的生存及其争议》,香港《中国传媒报告》,2005年第1期。

④ 郭镇之:《欧洲公共广播电视的历史遗产及当代解释》,《国际新闻界》,1998年第5—6期。

⑤ 金冠军、郑涵:《当代西方公共广播电视体制的基本类型》,《国际新闻界》,2002年第2期。

⑥ 刘燕南、赵彩艳:《全球化背景下公共广播电视的发展及思考》,《湖南大众传播职业技术学院学报》,2005年第3期,第9页。