

德国公共广播 电视研究

何勇 著

M&S

媒介与社会书系

中国传媒大学出版社

M&S

媒介与社会书系

德国公共广播 电视研究

何勇 著

中国传媒大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

德国公共广播电视研究/何勇著. —北京:中国传媒大学出版社,2010.8

ISBN 978-7-5657-0003-3

I. ①德… II. ①何… III. ①广播电视—研究—德国

IV. ①G229.516

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 155830 号

德国公共广播电视研究

著 者 何 勇

责任编辑 黄松毅

责任印制 曹 辉

封面设计 魏 东

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)

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编:100024

电 话 86-10-65450528 65450532 传真:65779405

网 址 <http://www.cucp.com.cn>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司

开 本 730×988mm 1/16

印 张 17.25

版 次 2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

书 号 978-7-5657-0003-3/G·0003 定 价 45.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

自序

本书来自我的博士论文，完成于2006年。后进行了较大的改动以适应一本专著的需要。更新的地方主要包括具体的文本结构以及最新材料的加入，并在文后附上本人翻译的德国相关法律，希望能够给读者提供最新并且方便的素材和观点。

博士毕业，一晃五年就过去了，不由感叹人生充满了偶然性。2005年，还是博士研究生的我，由于偶然参与了导师的一个跨国项目，竟然开始学德语，然后留学德国，并且开始翻译德国广播电视法（广播电视州际协议），现在想来这个跨度确实有些大。

在游学科隆一年之后，本科硕士一直学习电视新闻，并且在中央台评论部工作四年的我，竟然没有被电视学院录用，而被法律系录用，进入了一个完全不同的环境。又是一个意外。

工作两年以后的2008年，导师转发了个邮件给我，新西兰坎特伯雷大学政治与传播学院招博士后，研究中国宣传制度。我申请不果，本以为就此作罢。但几个月后，新西兰方面来信告诉我，可以了。又是一个意外。

新西兰研究期间的成果寥寥，不过有个副产品，一篇关于中国对外电视和CCTV-9的文章，回国后在《现代传播》上发表。文章刊发后一个月，接到中央电视台的电话，说领导看了，点名让我参加CCTV-9的改版调研，带领一个小组，主持国际几大新闻台播出内容的横向监测和分析。这还是个“无心插柳”的意外。

过去的五年，是充满偶然和意外的五年。但是如果缺少了某些人，这些偶然和意外不会出现。当然，对这些老师的敬意和感谢，绝不是因为她（他）们给我带来的这些结果，而是因为她（他）们一直以来，永远不

变的对学术研究的忠诚态度,至今不断地在影响着我。我真的非常幸运,碰到的导师都是这样的人。

首先要感谢的是我的本科班主任芮必峰教授。在大学里,我第一次碰到可以将新闻理论说得如此生动和严谨的老师。对于新闻本体论的研究,我个人认为,在国内学术界,无人能出其右。是他将我引进了新闻学,特别是理论思维的大门。

其次要感谢我的硕士生导师朱羽君教授。是她带我走入电视的殿堂,并告诉我,镜头是用来展现美的工具,是用来反映真实人生的语言,是用来体现社会责任的窗口。我对电视作品的理解,对电视功能的体会,基本上来自朱老师。

当然,就本书而言,最要感谢的是我的博士生导师郭镇之教授。是她带我走进媒介制度和传媒政治经济学的门槛。“君子务本,本立而道生”,就广播电视研究而言,媒介制度应该就是这么个领域。朱老师曾向郭老师说,何勇这个人,过于活泛,一定要抓住了。于是郭老师索性将我发配到德国,让我没法分心,于是才有了博士论文和这么一本书。在此,深表感谢。

对本书还有贡献者,包括德国学者 Manfred Kops,德国公共广播集中收费中心的总裁秘书、我的哥们 Stefan Olig,以及新西兰坎特伯雷大学政治系研究生,我的哥们 Stephen Hoare - Vance,谢谢你请我看了那么多电影,帮我打发了在新西兰那么无聊的日子。教学秘书 Jill Dolby,谢谢你家的西红柿。当然还有我坎大的导师 Anne - Marie Brady,是你让我体会到“与天斗,与地斗,与老板斗其乐无穷”的道理。在此深表谢意。

作者 谨识

2010 年春夏之交于三间房乡定福庄西村



自 序 1

导 论 至善之道与垄断之殇 1

第一章 德国广播电视制度史 10

- 1.1 第二次世界大战以前的德国广播电视体制 /11
- 1.2 公共广播电视时期(1945—1983):公共体制的形成和垄断 /21
- 1.3 双重广播电视体制并存时期(1984—):竞争与趋同 /32

第二章 公共广播电视概念及其理论 37

- 2.1 广播电视的三种理论 /38
- 2.2 公共广播电视的概念 /40
- 2.3 公共广播电视的社会基础和理论来源 /46
- 2.4 公共广播电视的基本特征 /61

第三章 德国公共广播电视的法律制度 66

- 3.1 德国公共广播电视的基本法律框架 /66
- 3.2 德国广播电视事业的立法权 /69
- 3.3 宪法层面的基本原则 /71
- 3.4 联邦州层面的广播电视法规 /78
- 3.5 德国公共广播电视的监管模式 /87

第四章	德国公共广播电视财政	89
4.1	广播电视的基本收入来源	/89
4.2	德国公共广播电视的财政来源	/91
4.3	公共广播电视的财政平衡	/102
4.4	公共广播电视的财政危机	/103
第五章	德国公共广播电视的组织结构	107
5.1	对研究对象的限定	/108
5.2	广播电视组织的所有制和组织形式	/109
5.3	公共广播电视机构基本模式:执行功能与决策和监管功能分立	/112
5.4	德国公共广播电视机构组织结构的基本原则	/113
5.5	台长(Der Intendant)	/114
5.6	电视(广播)委员会(Rundfunkrat)	/116
5.7	行政委员会	/120
5.8	德意志联邦公共广播电视联盟	/122
第六章	德国公共广播电视节目内容和受众分析	128
6.1	进行节目内容和受众分析的目的	/128
6.2	德国电视传播内容分析的研究背景及基本成果	/130
6.3	研究方法:频道结构分析和内容分析	/133
6.4	公共电视和商业电视的内容比较分析	/133
6.5	受众行为研究	/145
第七章	公共广播电视的缺陷和双轨制下的生存困境	/151
7.1	广播电视制度变革的动因	/151
7.2	德国公共广播电视制度的缺陷	/153
7.3	公共广播电视在双轨制下的生存困境	/160
7.4	公共电视的两难选择	/164

结 语 167

参考文献 171

附 录 德国广播电视法(根据德文原版翻译) 175

一、德国广播电视州际协议(2005 版) /175

二、ARD 州际协议 /218

三、ZDF 州际协议 /221

四、广播电视收费州际协议 /238

五、广播电视财政州际协议 /245

六、媒介服务州际协议 /253

导论 至善之道与垄断之殇

当今广播电视的世界版图中,德国无疑占据着重要一席。这一方面由于它的整体规模在欧洲首屈一指^①,另一方面则是它高水准的节目质量^②。而后者很大程度上来自制度体系的保证,特别是公共广播制度的成就。《富媒体,穷民主》的作者 McChesney 就称赞其“拥有全世界最有影响力的公共广播系统”^③。

所谓公共广播制度,简而言之,就是非政府、非商业的广播电视体制。一般认为,公共广播电视(Public Service Broadcasting, PSB, 以下简称公共广播)起源于欧洲,英国的 BBC(英国广播公司)是公共广播机构的源头。上个世纪 20 年代, BBC 第一任总经理约翰·里斯(John Reith)呼吁广播媒介脱离商业公司和邮政部门而独立,成立一个服务于最广大公众利益的公共公司。在公共广播制度的最初设计中,“免于商业和政府的控制,是问题的关键。后来,这一理想成为 BBC 的指导原则,并在世界获得广泛支持。”^④

二战后,公共广播电视制度在全球迅猛发展^⑤,出现了风格迥异的发展模式。德国就是一个突出的样本。德国的公共广播一方面继承了欧洲以 BBC 为代表的公共广播电视所奉行“公共服务”的宗旨,以及“非政府、非商业”之基本原则;另一方面,它以地区(各联邦州)主权代替中央政府控制,以传媒权力的横向联合(去集

① 根据德国媒介集中度调查委员会(KEK)的频道目录,到 2008 年,德国境内共有近 160 个电视频道。电视频道主要分为两大类:一类是公共电视频道,共有 23 个电视频道;另一类属于私营的商业电视媒体,共有 131 个电视频道。在 2006 年,商业电视的总收入达到 50 亿欧元,而公共电视 2008 年(通过广播电视执照费和广告)的总收入超过 70 亿欧元。

② Michael Ridder, Television Station in German, Media Perspective, 2009, 10

③ 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》,新华出版社 2004 年版,第 335 页。

④ 郭镇之:《欧洲公共广播电视的历史遗产及其当代解释》,《国际新闻界》,1998 年第 1 期。

⑤ 欧洲的大部分国家;亚洲的日本、韩国;北美的加拿大;大洋洲的澳大利亚和新西兰;非洲的南非等二战后都引入公共制度作为本国的主要广播制度。

中化)取代英法所采取的中央行政的管理模式,呈现出更为单纯和彻底的制度特征。这种具有德国特色的组织结构和相关制度理论,被评价为“真正意义上民主的胜利”^①。

笔者选择德国作为公共广播电视研究的样本还有一个重要原因。在历史上,它尝试了几乎所有形式的广播电视制度,种类之全绝无仅有:中央集权(国营)的广播体制,它经历了君主制的中央体制(威廉二世)、民主制的中央行政体制(魏玛共和国),以及纳粹(第三帝国)的中央集权体制;公共广播电视体制,它尝试了英国和法国式的中央行政的公共广播体制(军管时期),又在美国的帮助下形成了“去集中化”的联邦制的公共广播体制(公共广播电视垄断时期);到1984年,它引入了商业广播电视,逐步健全了公共和商业双重广播电视体制(1984年至今)。

从宏观的角度来看,德国的经验并不仅仅局限于公共广播电视,而是更为深刻地反映出一个国家广播电视制度形成和变迁的基本动因。笔者认为,如果在研究公共电视的时候,将其放在丰富的制度发展和变革的大背景之下,会更有利于我们准确地把握它的历史定位和社会价值,更清晰地理解它的优点和弊端。如此,我们将会发现,任何事物的社会意义和价值不过是历史性与规定性的互动而已;而事物的前途和命运,往往决定于事物本身是否具有打破惯性、破而后立的空间。

回顾公共广播电视曾经狂飙突进,之后又归于平淡的历史,我们不难体会到它的社会价值所在。首先,公共广播制度促进了制度选择的“多元化”——在政府(国营的)和市场(商业的)之外为人们提供了“第三条解决方案”。由于媒介产品血液固有的“政治功能”和“商品属性”,并且“传播政策的出现始于追求国家利益与工商业企业利益之间的互动”^②。一向以来,在媒介政策的问题上,人们往往从“政府和市场”对立和互补的角度来考虑广播电视制度安排。比如面临广播电视体制改革的中国,首先想到的是用走向市场(媒介产业化)^③来解决制度问题。这种非此即彼的二元思维模式一定程度上限制了制度的创新和变革。

另一个方面,公共制度是人们寻找广播电视最优化解决方案的一次尝试。公

① Bausch Hans, Rundfunk in Deutschland, Rundfunkpolitik nach 1945, München, 1980

② Jan Van Cuilenburg, Denis McQuail:《媒介政策的范式转变:一种新的传播政策模式》,沈菲译,北京广播学院广播电视研究中心,《媒介研究》卷2-1,2004.1,第1-7页。

③ 参见1997年以来黄升民和丁俊杰的相关文章和著作,包括《媒介经营与产业化研究》(北京广播学院出版社,1997年版),《国际化背景下的中国媒介产业化透视》(企业管理出版社,1999年版)等。

共广播电视的出现,首先否定政府在大众媒介领域对公共利益的代理地位,厘清了政府——公民之间界限模糊、貌似融合的关系^①,反映出人们(公民)对政府承担该社会功能的怀疑和不信任;其次,公共制度又体现出人们对商业利益侵蚀公共领域的一种担心和防范。历史经验说明,在广播电视这个“社会公器”的问题上,存在“政府失灵”和“市场失灵”同时出现的危险,在这种情况下,只能通过其他路径进行弥补和完善。德国学者 Ulrich Saxer 具体阐述了德国人的制度理想——“将公共广播电视制度化,进而形成相应的组织形式,都是为了这个目的,就是最优化广播电视在适当原则下解决传播问题的能力,以及最小化这些安排造成的对广播电视功能的干扰。”^②

因此,公共广播从出生之日起,就带有了“理想主义”和“完美主义”的色彩。虽然在与政治和商业势力经年的角逐和争斗中,公共广播的地位、形态不断发生着变化,但是其追求却始终如一。如中国学者郭镇之所说,公共服务的广播电视固然是一种兼容各类服务内容的传播体系,一种公共事业的结构方法,但更为可贵的是,它代表着一种精神,更多的,是一种理想。“在这种精神和理想中,有许多宝贵的因素是人类传播事业值得珍重的历史遗产”。^③

公共广播所追求的理想,按照德国联邦宪法法院所表述,是“实现自由的个人意见和自由的公共舆论”。问题在于,在不同地域和不同时代,特别是不同的政治制度之下,人们对媒体的看法并不统一。比如长期以来,中国国内“社会公器”与“舆论工具”理论的冲突就反映出人们对于媒介社会功能认识的分歧。换言之,公共广播从本源上说,是西方国家由“人民主权”或“公民权利”而衍生出的对“公共利益”的追求,建立在资本主义公共文化认同之基础上^④。而在其他地方,此种社会条件未必存在。因此,该制度及其理想的普适性仍然存疑。

这种对“普适性”的疑问在国内学术界造成了两种不同的结果。一种是断然否

① 关于传播政策中“政府与公民”的关系,Jan Van Cuilenburg, Denis McQuail 在《媒介政策的范式转变:一种新的传播政策模式》中这样解释:“对于传播业来说,政府代表‘公共利益’的行为长久以来一直复杂难解,这主要是由传播自由问题上国家与公民之间的模糊关系所引起的。”，《媒介研究》卷 2—1, 2004. 1, 第 2 页。

② Ulrich Saxer, 2005. “Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks”, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005, 1. Auflage, S. 15

③ 郭镇之:《欧洲公共广播电视的历史遗产及其当代解释》,《国际新闻界》,1998 年。

④ 金冠军、郑涵:《当代欧美全国性广播电视行政管理体制主要模式研究》,《中国传媒报告》,2007 年第 4 期。

定公共广播制度在中国的可行性;另一种则是过于强调其适应性,而不注重公共广播的基本规定性,从而造成了一种“泛公共”或“伪公共”的讨论。这两种情况恐怕都有碍于我们认识真正的“公共体制”。

那么公共广播的规定性为何呢?非常简单,一个是“独立性”,一个是“多元化”。它们是实现公共性的必经之路。

所谓“独立性”是指新闻单位不受外界干扰独立进行新闻采集、诠释、评论和发布的生存状态。其核心就是“非政府”与“非商业”。

公共广播的独立性首先体现在与政府的关系上。2004年BBC与英国政府的冲突将这种独立性的意义和价值体现得淋漓尽致。BBC通过“凯利案”的报道促使国家成立独立调查委员会对首相布莱尔在伊拉克战争中的责任(制造伊拉克生产大规模杀伤性武器的假情报)进行调查。布莱尔则利用该委员会有利于政府的调查结果反戈一击,指控BBC滥用权力,威胁肢解BBC,BBC首脑因此丢掉了饭碗。如果联系美国媒体CNN和FOX在战争中的表现,就可以发现西方世界“新闻自由”的两个体现者——商业广播电视和公共广播电视在事关政府利益的新闻报道上的区别。虽然布莱尔在与媒体的争斗中获胜,但是并未获得人们的信任——他在任期末到就匆匆下台,似乎也为英国政府与BBC的争议画上了一个虽胜犹败的句号。而英国通信委员会(Ofcom)在该年的“通信市场——电视”的报告中承认“电视媒体仍然是公众最为信任的新闻来源”^①。

笔者曾经就跨国电视媒体的可信度询问过一些外国友人,他们认为,如果单纯考虑新闻的可信性,在跨国卫星电视中,公共电视台德国之声(Deutsch Welle)应该排在第一位,其次是BBC,而CNN和FOX位置靠后。这不能不说是制度带来的公信力和竞争力。

媒体独立性还体现在公共电视与商业势力的关系上。目前看来,国营电视和商业电视都难以避免追逐利润对“编辑独立”带来的伤害。以中国为例,中央电视台2010年春晚的植入广告已经到了惨不忍睹的地步(在德国,公共广播电视的节目中是不允许植入广告出现的^②)。而乔治·克鲁尼导演的奥斯卡得奖影片《晚安,好运》(Good Luck, and Good Night, 2006)以纪录电影的方式反映出美国商业

① Ofcom, The Communication Market 2004—Television(August 2004), para 6. 9

② Michael Ridder, Television Station in German, Media Perspective, 2009. 10

电视(CBS,哥伦比亚广播公司)受到的商业力量无所不在的侵蚀。爱德华·默多在与麦卡锡主义的冲突中大获全胜,但是却在赞助商的抗议中败下阵来,与此相反,公共广播,由于其对于资金来源,特别是广告收入的控制,尽可能地避免了这种影响。当前,公共广播的一个新的社会功能就是“挑战公司和商业主导社会这个发展趋势”^①。在“媒介产业化”甚嚣尘上,娱乐逐渐成为主流的中国,研究公共广播在一定程度上可以提醒人们,媒介所应该承担的社会责任,以及制度建设的迫切性。

至于“多元化”,也包含两个方面内容。一个是政治多元化,即反映不同的政治主张与观点;另一个是文化多样性,即反映社会内部差异的各种文化需要^②。前者比较好理解,而后者随着媒介自由化和全球化的风潮逐渐成为近年来讨论最多的问题。联合国教科文组织在2005年10月推动制定《保护和促进文化表达多样性公约》,希望在国际层面建立规范,保障文化多样性和媒介多元化,应对媒介自由化和集中化的趋势。欧洲理事会“媒体集中化和多元化的专家委员会”认为,“媒体多元化应解释为媒体供应的多样化,例如,存在众多的独立自主的媒体以及适应公众要求的多样化的媒体内容”^③。因此,应该推动所有权的多样化(不同的媒体供应者)和媒介产出的多样化(不同的内容)。

多元化一直是公共广播的基本追求。比如早期基于“频谱有限”理论的公共广播,就是通过公共机构对频谱的垄断,改变商业电视比较狭窄的服务范畴,达到尽可能服务更多受众需要的目的;而80年代以后,随着新型电子采录和传输方式的变革,特别是有线和卫星电视的引入,“频谱有限”不再成为问题,此时公共广播的作用逐渐转变为在商业电视不断开疆辟土、节目形式走向娱乐化的环境下,提供给人们更多的内容和频道选择(比如说商业电视不愿意涉足的老年、少数民族节目等等)。这些都无疑体现了公共广播在实践媒介多元化目标上所作出的贡献,而其理论在德国被总结为公共广播“基本供给”理论,为社会广泛接受。

在考察了公共广播的制度追求和实现路径之后,笔者发现,研究广播电视体制,其实是在研究新闻媒介在政治强权和商业势力的双重压力之下拥有自己的灵魂的途径。公共广播体制的可贵之处,在于它不是依靠逐利和强权形成,而是靠着

① 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》,新华出版社2004年版,第322页。

② Gillian Doyle:《传媒所有权》,陆剑南等译,中国传媒大学出版社2005年版,第9—10页。

③ 同上。

人们的理性和自觉,因此它的存在更加弥足珍贵。它的理论研究价值在于,对商业电视我们可以放任其按照市场的逻辑进行发展^①,而公共广播电视的前途则决定于人们的智慧和理性上的进步,或者说决定于社会理性所处的阶段。

当然,笔者在研究过程中也一直在避免掉入一个陷阱,就是如果因为公共体制可能是一种对于新闻媒介更为理想的制度结构,便不顾其历史和社会背景,将其照搬过来,大力鼓吹其合理性,这无疑是不负责任的,我们有过深刻的教训。实际上,在研究公共制度中,笔者发现,如果没有国营和商业制度存在,公共制度的价值也就无从谈起,许多国家更是综合运用三种制度安排,形成了适合本国的、稳定的制度模式。因此,对公共广播的研究,恐怕还得将三者结合起来,形成我们这个“不确定时代”^②(Dubious Time)真实而且现实的传播政治经济版图。

更进一步说,虽然在一定的时空内,公共广播制度具有其进步性,但笔者并不因此就认为公共制度就是比国营和市场制度更为先进的媒介体系,笔者更倾向于将它们作为并列和并行的体系。近30年来,欧洲国家(包括德国)从单一垄断的公共制度,最终走向公共与商业双轨的广播电视制度,实际上就警告人们,无论是多么理想化或看似完美的制度,当人们将其抬高到垄断和至高无上的地位的时候,不是最大限度地发挥了它的功能,而是相反,在最大程度上放大了它的内在缺陷。

比如,垄断性曾经是公共广播缔造者们的原始设计之一。早在公共广播诞生之初,约翰·里斯便提出公共广播必须具有“垄断的强制力”(the brute force of monopoly),他认为,自由市场中“对资源的竞争将限制和侵蚀广播节目的质量”^③,只有在垄断的情况下,公共广播的社会目标才能够得以实现。这种封闭式的运行模式在频谱有限的条件下具有一定的合理性,因为有限的社会资源只有通过这种绝对控制才能够有效率地使用,实现最广泛的受众服务和内容提供。当然,今天看来,这种依靠社会精英来分配社会资源的手段,在本质上就是有缺陷的。另外,这种垄断性和单一化恰恰封闭了在公共广播制度可能“失灵”的条件下,用其他方式拾遗补缺的可能性。

① 从媒介规制角度对商业电视的监督一般仅从“舆论垄断”的角度进行,比如限制单个电视机构的市场占有率等等,其目标追求与自由市场中“反垄断”的宗旨有所不同。其余基本上按照市场规则办事。

② 罗伯特·W. 麦克切斯尼:《富媒体,穷民主》之副标题,新华出版社2004年版,第335页。

③ Colin MacCabe, Olivia Stewart, *The BBC and Public Service Broadcasting*, Manchester University Press, 1984, pp. 3-5.

现实的发展恰恰证实了这一点。人们对节目多样化的呼吁在公共制度垄断时期从来就没有终止过。而到 20 世纪 80 年代,有线电视和卫星电视的出现,打破了频谱的限制,媒介多元化的实现路径也发生了巨大转折。公共垄断的弱点随之愈加暴露,其最大的弊端就是其统一定制的节目内容已经不能满足“人们迫切需要有更加多样化内容和更加适应个别需要的广播”,而这一需求“在西欧表现得尤其明显”^①。据笔者调查,在 50 年代到 80 年代长达 30 年的时间里,德国电视事业的发展极其缓慢。经济逐渐复兴,成为资本主义强国的联邦德国,其观众只有三套节目可看,全国性的电视一台、二台,各地方的电视三台。由于电视一台的节目基本上由地方电视台提供,有很多部分是和三台重复的。这种情况不仅仅出现在德国,许多西欧国家都是如此。

联合国教科文组织在 1980 年的一个著名的报告中,针对当时出现的媒介集中和垄断的情况评价道:“(新闻出版和广播电视的)法律结构,原则上应该保障和鼓励多元化,它应该使任何个人都能从各种不同的来源获得消息情报和意见见解,并从中自由选择……这一条正是最经常遭到破坏的原则。不管法律或宪法是如何规定的,实际上,新闻出版界所有权的集中,或者在广播和电视方面根据法律或事实上建立的垄断,都实际上违反了原则。”^②

多元化的实践者和追求者最后竟成为了多元化的破坏者——这个结果恐怕是当年制度设计者们所始料不及的。制度调整不可避免。1984 年,德国与其他欧洲国家一样,走向了公共和商业广播电视的双轨制。^③ 公共广播的地位发生了显著的转折——由垄断者变成了参与者。人们发现,走下神坛之后的公共广播才真正地回到了其实现制度理想的现实空间。有兴趣的读者可以沿着本书提供的路径体会一下公共广播从独裁者到平民、从失落者到参与者的心路历程。

余不赘言。下面就本书结构做一说明。第一和第二章为基本理论部分,为“史论”和“理论”;第三、四、五、六章是静态地分析德国公共广播电视体制的四个核心问题:法律、财政、组织和监管;第七章是动态性地陈述和分析德国广播电视制度的

① 肖恩·麦克布赖德等:《多种声音,一个世界》,中国对外翻译出版公司、联合国教科文组织办公室,1981 年 11 月,第 120—123 页。

② 同上,第 286 页。

③ 这些商业电视频道数量虽多,但大多是几个最大电视公司的子频道,德国目前没有国营电视机构,“德国之声(DW)”虽然是国家财政拨款,但是基本管理结构仍然采取公共体制。

转型,着重探讨公共制度的内在缺陷和功能矛盾;最后一部分是总结,探讨公共广播电视的前途和对中国广播电视体制改革的借鉴意义。以下略作介绍。

第一章:“德国广播电视制度史”,对上世纪初到本世纪初德国广播电视制度发展情况做一个客观性的记录并进行相应解读。笔者按照德国史家的一般划分方法,将德国广播电视史划分为三个阶段:二战结束前的中央集中和集权时期,二战后到1984年的公共广播电视垄断时期,1984年后的双重体制时期。在这个部分,笔者重点探讨了广播电视制度与国家政治制度之间的内在互动;

第二章:“公共广播电视的概念及理论”,是对德国公共广播电视的概念、基本原则进行论述,并从经济学、社会学、法学和传播学的角度对公共电视进行阐释。在经济学层面,主要从广播电视领域的“政府失灵”和“市场失灵”的角度导出公共制度存在的必要性;在社会学层面,从“公民社会”的角度解释公共制度的社会基础;在法学角度,从“法治国家”的角度阐释公共制度所代表的公民权利的保障力量;在传播学角度,从传媒塑造“公共领域”以及履行社会责任的角度阐释公共制度的功能实现。在公共广播电视基本特征部分,笔者将其分为共性特征和德国个性特征两个方面。共性特征即公共电视最基本的“独立性”和“多元化”,而具有德国特色的特性则包括“去集中化”和“基本供给”理论;

第三章:“德国公共广播电视的法律制度”,就德国公共广播电视体制最根本的体现者——法律制度进行论述,包括法律框架,立法权问题,联邦宪法法院的作用、具体的法律文件(尤其是《广播电视州际协议》)的解读等等;

第四章:“德国公共广播电视财政”,就德国公共广播电视的财政来源、财政平衡、财政监管进行论述,阐述为什么财政问题对于公共机构的生存和发展具有至关重要的意义。对公共广播电视面临的财政危机及其可能的解决方案进行了分析和探讨;

第五章:“德国公共广播电视的组织结构”,就德国公共广播电视体系中典型机构的组织形式进行分析,并与典型的国营和商业机构的结构进行比较,重点是公共机构中“行政独立”和“社会控制”的内涵和表现;

第六章:“德国公共广播电视的节目内容和受众特征”就公共广播电视的另一个核心问题,如何实现社会委托责任以及对这个责任履行情况的评价进行分析。这个部分同样涉及对公共广播电视的社会监管问题,主要是如何监管公共广播电视的节目内容,以及它的评判标准是如何确定的;

第七章：“德国公共广播电视的缺陷及其在双重体制下的困境”，分析公共制度内部的缺陷所在，对德国公共电视的生存状态进行描述和分析，探讨在政府失灵和市场失灵的情况下，保障广播电视社会功能的可能性和手段；阐述多重广播电视体制并存的可行性、必要条件和保障手段；

结语：“公共广播电视的未来及借鉴”，对公共广播电视的未来发展趋向进行预测，分析德国经验对于中国广播电视体制改革的借鉴意义。本人认为，公共广播电视理论中相关“公共服务”的观点值得中国学术界深入探讨，而在实践中，外国公共电视的一些比较成熟的制度安排值得我们在广播电视体制改革的过程中加以参考借鉴。