

本成果受到中央民族大学“985 工程”
新闻传播学科建设项目的资助

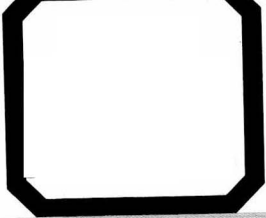
数字时代的 广播电视规制与媒介政策

SHUZI SHIDAI

DE GUANGBO DIANSHI GUIZHI
YU MEIJIE ZHENGCE

张志 / 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



果受到中央民族大学“985工程”
新闻传播学科建设项目的资助

数字时代的 广播电视规制与媒介政策

SHUZI SHIDAI
DE GUANGBO DIANSHI GUIZHI
YU MEIJIE ZHENGCE

张志 / 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

数字时代的广播电视规制与媒介政策/张志著. —北京: 中央民族大学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5660 - 0139 - 9

I. ①数… II. ①张… III. ①广播电视 - 传播媒介 - 监管制度 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①G229.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 279156 号

数字时代的广播电视规制与媒介政策

作 者 张 志

责任编辑 杨爱新

封面设计 汤建军

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815 (发行部) 传真: 68932751 (发行部)

68932218 (总编室) 68932447 (办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京华正印刷有限公司

开 本 880 × 1230 (毫米) 1/32 印张: 7.75

字 数 190 千字

版 次 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0139 - 9

定 价 20.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

广播电视规制的研究涉及传播学、经济学、法学、政治学、政策学等多个学科，本来就具有较强的综合性。当这一研究面对新技术革命带来的挑战时，又具有了时代性。而当这一研究与中国的现实语境发生联系时，就具有了特殊性和复杂性。20 世纪 70 年代以来西方各国出现的广播电视规制改革浪潮，不仅是广播电视行业自身的嬗变，实际上与更大范围的网络型产业的规制改革有着密切联系。当我们把视野放宽，再来审视这场席卷各国的广播电视规制改革浪潮时，会发现它是在被许多股力量驱使着，其中以媒介融合为标志的技术变革成为先导性、基础性的推动力量。笔者对此有着清醒的认识，所以把它当作出发点来展开本书的论述。

中国广播电视行业的特殊性其实就体现在“事业体制”上。如果无视这一“事业体制”语境去探讨广播电视产业规制的改革，不免会流于肤浅。长期以来，中国广播电视体制一直是以事业单位体制为基础的，即使后来提倡产业属性，强调振兴广播电视产业，也始终是围绕着“事业单位、企业化管理”这一主线展开的。从宏观角度看，这是具有深刻背景的一种制度安排。在未来相当长的时期内，这种制度安排不会被企业转制和市场化转型所替代，但其功能和内涵可能会发生变化。另一个不容忽视的问题是规制主体，即由谁来规制广播电视媒体及行业。西方各国在广播电视行业普遍实行的独立规制体制，在我国的其他行业已开始出现萌芽，但在广播电视行业依然是以“政府规制”为主导，

并且会长期延续下去。这是由我国特殊的政治体制、文化体制决定的一种制度安排，也是由我国广播电视业的特殊性决定的。但强调政府规制对于我国广播电视业的不可替代性，并不意味着这种制度安排不需要变革。事实上，政府对广播电视事业和产业的规制体制只有在不断调整 and 改革中，才能适应行业 and 产业发展的需要，不断输出自己的公共产品——广播电视政策，为这一行业的健康发展和社会的和谐进步提供优质服务。正是基于以上考虑，本书仍然将广播电视事业的政府规制改革作为研究的重点，同时也不回避广播电视产业的发展问题以及对政策的需求。

当今世界，媒介融合趋势不可阻挡，广播电视媒体及其行业如果固守原有地盘，只能是被市场和社会淘汰。目前，广播电视在世界各国仍处在核心大众媒介的位置，其特殊性和权威性虽然受到互联网等新兴媒体越来越大的挑战，但其在社会中的主体地位依然不可替代。各国对以下观点已经没有疑义：当前和今后一个时期，相关法制和规制体制的变化将成为广电行业能否适应新环境挑战、继续生存和发展的关键。但是，广电规制改革将要面对的不仅是一个行业的问题，实际上牵涉整个信息通信产业的法制框架如何确立的问题。为此，本书专门对日本近些年来在这方面的改革进展做了介绍和分析，以期引发深入思考。

张 志

2011 年 10 月

目 录

绪 论	(1)
第一章 广播电视经济及其结构特征	(13)
第一节 广电服务及其产业组织的特殊性	(13)
第二节 广电传媒产业和市场结构	(19)
第三节 广播电视规制的法理依据	(35)
第二章 广播电视事业政府规制的理论分析	(44)
第一节 解读政府规制	(44)
第二节 广电业政府规制的经济属性	(54)
第三节 广电业政府规制的法治属性	(58)
第四节 广电事业政府规制的政治属性	(61)
第三章 西方广播电视规制理论的启示	(63)
第一节 广播电视规制的基本制度比较	(63)
第二节 西方广播电视规制的基本理念和法理依据	(79)
第三节 典型国家的规制体制比较	(82)
第四节 西方广播电视规制的主要特征	(89)
第四章 我国广电产业发展的问题与思考	(100)
第一节 广电产业的发展与结构调整	(101)
第二节 深层次矛盾与问题	(108)
第五章 建立现代政府规制的必要性	(122)
第一节 转型期的政府微观干预机制	(122)
第二节 政府微观干预的现代模式	(124)
第三节 建立政府规制的法理依据	(128)

第六章 现代政府规制的目标和结构	(135)
第一节 广电事业政府规制的职能定位	(135)
第二节 政府的现代规制职能定位	(146)
第七章 广播电视规制改革的路径思考	(151)
第一节 中国广播电视规制改革的历史方位	(151)
第二节 规制改革的规定性和法律依据	(153)
第三节 行业发展目标与政府规制目标	(157)
第四节 广电规制改革的目标选择	(166)
第五节 广电规制改革的策略选择	(169)
第八章 西方各国媒介政策转型的特点	(177)
第一节 20 世纪的放松广电规制	(177)
第二节 数字时代媒介产业结构转型的特点	(187)
第三节 媒介政策转型的特征和结构	(193)
附 录 日本的综合信息媒介法制构想	(199)
第一节 数字融合时代的信息媒介系统	(199)
第二节 新型媒介法制的基本理念	(210)
第三节 内容和平台的法律规制	(215)
第四节 传输基础设施的法律规制	(224)
主要参考文献	(233)

绪 论

在大多数市场经济国家中，新闻传媒业特别是广播电视业都受到比较严格的规制^①，长期以来这些国家形成了各具特色的媒介规制制度，而政府规制作为媒介规制的主要形式，成为西方各国对广电传媒业进行微观经济干预的一种主要类型。

在计划经济体制下，我国的广电事业长期受到比较严格的规制，这种规制从性质、功能、结构上来说是一种“计划性管制”。改革开放后这种管制开始逐渐松动，特别是自1992年我国确立市场经济体制目标以来，广电事业的产业属性逐渐显现，广电事业管理体制的改革也逐步展开。在这种情势下，许多业界和学界人士认为，政府应对广电事业进一步发挥宏观调控职能，同时随着政事和政企职能的逐步分开，政府应尽量减少对电视事业活动的微观干预。而对于政府是否应该以及如何进行这种微观干预的

① “规制”一词在我国古代文献中已出现过，如《宋史·李传福传》就有“无规制，远近失叙”和“所创局署多所规制”的表述。后来“规制”一词传入日本，在近代日本史籍中也可以见到。现代日本学者在引入“Regulation”一词时，为准确表达其内涵，特地选择了“规制”作为其译词，并在学术活动中广泛使用。20世纪90年代中期，我国部分学者在翻译介绍西方法学和经济学著作过程中也开始采用“规制”一词作为“Regulation”的译词。1999年中国社会科学院“规制与竞争研究中心”与世界银行学院联合举办了“中国规制与竞争：理论与政策”研讨会，这标志着“规制”一词已经得到我国学术界的认同。一般意义上的规制（Regulation），是指根据一定的规则对特定的个人和经济主体的活动进行限制的行为。鉴于本书研究的传媒规制具有特殊的经济学、法学内涵，故未采用“控制”、“管制”、“法制”、“调控”等术语表现。

问题，出于对原有体制下广电传媒业发展和改革遇到的种种“困境”的负面记忆，或出于对市场经济条件下“政府失灵”的担忧，人们仍普遍感到抵触和困惑。特别是受到近20年来西方各国放松媒介规制浪潮的影响，有不少人认为，处在体制转轨时期的中国广电事业应该以放松政府管制、减少政府微观干预为主，而不应重新建立政府对媒介的干预。

实际上，近十几年来中国广电事业管理体制改革的本身，就是逐步放松计划性管制与建立现代政府规制并行的过程。就我国而言，广电传媒业政府规制的改革需要认真对待西方发达国家政府规制改革的理论和实践，因为我国也面临着与西方国家共同的宏观体制环境——市场经济，也同样面临着广电传媒产业的发展和广电传媒市场结构的优化等涉及媒介产业政策的一系列问题。但是，必须清醒地认识到，从根本上来讲，我国广电传媒业的政府规制改革与西方发达国家的规制改革相比，仍有很大差异。

这种差异性表现在以下几个方面：首先，西方发达国家的广电业政府规制改革是以经过长期发展不断成熟的传媒产业和市场为基础的，以几十年的规制历史为背景的一种制度修正，而我国要推进的政府规制改革是在计划经济向社会主义市场经济转轨时期，为适应广电事业及其产业健康发展而推进的一种变革。这决定了我国广电业的政府规制改革不仅担负着消除长期实行的“计划性管制”的重任，还必须完成建立与市场经济体制和广电产业经济相适应的现代政府规制体系的艰巨任务。如果说前一项任务是“放松政府管制”，那么后一项任务则是在一切必要的领域“建立政府规制”，而不是改革和取消与广电产业经济相配套的政府规制。其次，我国现阶段的政府规制改革是在广电传媒产业化进程刚刚起步、传媒市场体系远未发育成熟、广电传媒业的法制化管理水平还不高的阶段，所实行的政府微观干预职能的转变，

与西方发达国家在成熟的市场经济体制和完善的广电传媒法制环境下推进的政府规制改革相比,属于不同发展阶段上的制度变迁。二者在规制目标、规制结构以及规制改革策略上都存在明显差异。再次,我国广电业的政府规制改革所面对的制度基础与西方发达国家相比,在微观主体的组织性质、政府的角色定位、政府与媒介组织的产权关系等方面,也有明显差异。最后,西方发达国家进行的广电业政府规制改革,实际上也伴随着司法规制和立法规制的改革。因为在西方发达国家,公共权力对广电传媒业的规制并不局限于政府规制的范畴,立法系统、司法系统对广电传媒业都具有控制作用。不仅如此,立法系统、司法系统与政府系统之间还存在着相互制约的关系,由三者共同构成对广电传媒业的规制体系。而我国要推进的政府规制改革,虽然也要涉及相关立法制度和司法制度的调整,但在公共权力的制约机制、公共利益的实现形式以及规制改革的目标等方面,与西方发达国家仍有着相当大的差异。

国际法学界和经济学界习惯将由公共权力对广电媒体活动进行的控制称为“公共规制”(Public Regulation)。长期以来西方各国在广电传媒业公共规制的理论和实践方面都取得了明显进展,特别是近20年来在公共规制改革的理论与实践方面有很多创新,这些应当引起我们的重视。

政府规制在西方各国的广电业公共规制体系中都占有核心地位,因此,围绕政府规制的研究成果较多,这方面的实践经验也较为丰富。目前,我国正处于转变政府职能和建立有效监管体制的关键时期,对于广电传媒业这一特殊行业,如何建立有效、合理的政府监管体制,以促进传媒领域的公共事业和产业经济协调发展,是必须认真加以解决的重大课题。

—

经济学意义上的政府规制是指：在市场经济体制下，以矫正和改善市场机制内在的问题为目的，政府干预和干涉经济主体（特别是企业）活动的行为（金泽良雄，1980）。显然，这里包含了三个基本要点：1. 政府规制得以存在的制度基础是市场经济；2. 矫正和改善市场机制的内在问题是政府规制的基本目的；3. 政府规制的对象或者客体是经济主体（特别是企业）的活动。以上只是从概念层面阐述了政府规制所需要的基本条件，从西方发达国家的政府规制实践来看，实际情况要复杂得多。我们所关心的是，政府规制作为政府对产业组织和市场活动的一种微观经济干预，是否适用于中国的广电传媒业？中国广电传媒业的政府规制改革是否具有某种客观必然性？当前提出政府规制改革问题的现实意义在哪里？

首先，政府规制模式对我国广电传媒业的发展改革是完全适用的。从制度层面来分析，我国的广电事业在逐渐趋于完善的市场经济体制下，正在由传统的事业体制向公共事业体制转变，作为向社会提供公共产品和公共服务的公益事业法人，广播电视媒体的微观事业活动在法理上应该纳入其举办者——政府的公共事业规制范畴。其次，我国的广电事业正逐渐发展成一种文化产业，作为一种特殊的文化产业，它既有网络型产业的性质，也具有垄断性产业的特点。在自由放任的环境中，这些属性必然引发一系列“市场失灵”，影响到社会公平与效率的实现。因此，为了保证广电产业的健康协调发展，有必要建立公共机构的有效监管和规制，而由政府来实施这种监管和规制则是交易成本较低的一种制度安排。

我们必须面对另一个与此有关的制度性问题，那就是法制化

管理。长期以来,法制化管理一直是中国广电事业管理体制改革的
重要目标,在广电传媒业的法治化进程中,实际上有两个基本
问题需要解决:第一,在广播电视法或新闻传播法正式颁布实施
之前,广播电视业的法制化管理仍将以宪法、各类相关法源与各
种法规和条例的配合使用为主,在这种情况下,法律法规的解释、
执行和监督必须有制度作保障,而且这种制度必须建立在公
权力的基础之上;第二,将来正式颁布广播电视法或新闻传播法
之后,政府将在法制化管理系统中处于什么位置?其功能将如何
发挥?这确是无法回避的严肃问题。

探讨当代中国广电传媒业政府规制的改革问题,不仅是制度
创新的需要,也是事业发展的需要。十多年来我国广电传媒业的
改革、发展之势迅猛,国内广播电视媒体自 20 世纪 90 年代初以
来积极探索企业化管理、产业化经营、集团化发展的实现途径,
取得了许多成功经验。中国加入世贸组织以后,面对全球化传播
的现实挑战,我国广电事业及其产业的发展更为迫切。但是,随
着改革进程的加快,现行体制和制度在很多方面已经成为制约广
电事业及其产业健康协调发展的障碍。诸如事业与产业的边界、
广电传媒市场的结构优化、广电传媒产业的合理布局、广电媒体
的价值补偿机制、与市场经济体制和广电行业发展相适应的投融
资体制、广电行业的中长期发展战略及其制度保障等一系列重大
问题如果长期得不到解决,很难想象我国广电事业及其产业在未
来十年中会有健康、协调的发展。

二

探讨当代中国广电传媒业的政府规制问题,必须准确把握外
部制度环境和理论上的约束条件。我国的广电传媒业一直具有很
强的政治、文化功能,长期以来与国家的主导意识形态、国民的

政治生活、文化生活息息相关。应当说，民主法制进程和经济体制、文化体制、行政管理体制以及事业体制^①的改革进程，都是我们应该考虑的制度环境因素。中国共产党的“十六大”以来确立的一系列重要指导思想，应当成为我们研究广电业政府规制改革的基本理论出发点。

根据“三个代表”的重要思想和科学发展观的总体要求，为发展社会主义民主政治确立了以下原则：1. 把党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来；2. 宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张转变成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督。^② 根据我国宪法确立的人民主权原则、公民基本权利原则、法制原则和议行合一原则，党对广电事业的领导、政府对广电事业的行政管理以及正在推进的法制化管理三者之间具有本质上的内在联系，今后我国广电传媒体制创新的根本任务就是探索三者结合的有效实现形式。

从科学发展观出发，我们获得以下几点启示：1. 探索广电传媒业的政府规制改革，完全符合我国发展民主政治的原则。这是因为，政府依据宪法和法律在行政法授权范围内，根据规制目标和原则对广电传媒业进行的微观干预和规制，是代表公共利益、按照宪法和法律精神所进行的活动，因而具有合法性和正当性；2. 西方发达国家实行的以“分权”和“制衡”为特征的公共规制模式对我国的适用性是有限的。因为我国实行的是“议行合

① 这里主要指国家对事业单位自身的体制所进行的改革。

② 参见江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2002年11月，第31-34页。

一”体制，政府在宪法和法律框架内享有比西方政府更为广泛的公共权力。这种公共权力以向社会提供优质公共服务为前提，这种公共权力的法理基础决定了政府在广电传媒业规制中应当发挥主导性作用；3. 维护社会公共利益应当成为我们研究广电传媒业政府规制问题的基本出发点。这是因为：一方面，政府是受公共利益主体和产权（国有资产）利益主体即全体人民的委托对广电业进行规制的，其目的是保证媒体向全体人民提供普遍的、可供选择的、可以信赖的服务。在这里，政府规制权力本身成为履行公共服务职能的必要条件；另一方面，政府规制的根本目的是通过促进广电传媒业自身的全面、协调和可持续发展，来实现公共资源在媒介行业的有效配置和社会福利的增长。换句话说，就是政府规制可以促进我国广电业与国民经济乃至社会的协调发展。

按照今后的改革思路，我国政府要在经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四个方面逐步完善应有的职能，这意味着政府不仅要通过财政、金融等手段对包括广播电视业在内的宏观经济总量和结构进行调节，而且还要对包括广电产业和广电媒体在内的中观经济系统和微观经济主体的活动进行适度、有效的干预。研究政府的微观经济干预，特别是政府对广电传媒业的微观干预，首先应对政府的市场监管、社会管理、公共服务职能有一个科学的认识。

本书认为，所谓市场监管，不应狭义地理解为工商部门对产品或服务交易场所的监督和管理，它属于法学和经济学中的“政府对市场的规制”这一范畴。这里所说的市场规制，就是国家运用公共权力介入、干预社会经济生活，依法对市场主体的相关市场行为进行的积极引导、促进或消极制约、禁止。^①显然，政府

① 参见于雷：《市场规制法律问题研究》第一部分，第6页。

的市场监管与市场规制一样，都属于政府的微观经济干预职能。所谓社会管理，也不应狭义地解释为对社会事务或社会公益活动的管理，而应从市场经济条件下政府举办公共事业并对其活动进行规范的角度来理解。在社会主义市场经济条件下，政府有责任在经济高速发展的同时，促进各项社会公共事业的发展，而这意味着要通过法律和行政手段对社会公共事业组织的地位、功能、责任、运行机制以及公共服务质量进行有效控制。显然，政府的社会管理职能实际上总是与政府的公共服务职能联系在一起的。具体来说，我国的广播电视事业就是由政府举办、向社会提供公共产品和公共服务的一类公共事业组织所组成的集合。在这里，政府对社会成员负有的公共服务职责，是通过受其资助的（出资举办）公共事业组织即广播电视媒体的运营来实现的。政府的社会管理职能表现为按照公共事业法人的治理结构和运行机制对广电媒体进行制度安排，以保证广播电视媒体向社会成员提供普遍、优质、可选择的视听服务。

由此可见，政府的社会管理和公共服务职能是通过广电传媒体制和活动的微观干预来实现的，而电视媒体受政府委托向社会提供视听服务本身，也是政府履行公共服务职能的过程。

我国广电传媒业的政府规制作为政府的一种微观干预行为，与政府的市场监管、社会管理、公共服务职能之间是一种什么关系呢？这是一个容易混淆的问题，有必要作进一步的分析。我们知道，通过广播电视等传播手段向全社会提供普遍、优质、可选择的公共服务，这是市场经济条件下服务型政府在文化事业领域应当履行的根本性职能，但是，科学的发展观同时也提出了这样的要求：政府在实现这一目标的过程中必须处理好三个基本关系，一是要处理好广播电视事业与广播电视产业之间的协调、共同发展关系；二是处理好广电传媒业与国民经济之间的协调、共同发展关系；三是处理好广电传媒业与社会之间的协调、共同发

展关系。显然，要在处理好三种关系的同时实现公共服务的目标，必须有制度做保障。这种制度保障仅仅靠法律法规体系是远远不够的，还需要政府对广电传媒业建立市场监管（规制）机制和公共事业规制体制。政府的上述两大职能实际上反映出我国广电传媒业政府规制的一个特点，就是公共事业规制与产业规制的双重性质。

当代中国广电传媒业的政府规制改革，不仅涉及政府职能的重构，而且还需要对涉及微观主体的体制和机制进行改革。党的“十六大”针对我国行政管理体制改革提出了“按照政事分开原则，改革事业单位管理体制”的要求，这就为改革我国广电业的微观组织结构指明了方向。我国广播电视媒体长期以来实行事业单位制度，按照新的要求，今后要对事业单位进行科学分类，在此基础上逐步建立符合我国国情、与市场经济体制相适应的现代事业制度。现代事业制度是现代事业组织的各种管理制度的总称，包括事业组织内外的各种相关管理制度以及各个层次和方面的关系。现代事业组织既不同于我国传统的事业单位，也不同于现代政府组织和现代企业组织。^① 社会主义市场经济条件下的现代事业制度具备四个基本特征：法人地位明确；主要职责清晰；治理机制健全；文化管理为主。^② 我国现行的电视事业组织将按照以上思路，经过科学分类，逐步转变为现代公共事业法人、现代企业法人以及社会中介组织等几类组织形态，并分别履行各自的职能。

① 参见冯云廷、苗丽静：《公共事业管理导论》，中国商业出版社，2001年8月，第122-124页。

② 参见成思危：《中国事业单位改革：模式选择与分类引导》，民主与建设出版社，2000年11月，第18-26页。

三

当代中国广电传媒业的政府规制并不是单纯的政府行政管理活动，它具有多方面的内涵，这是由社会主义市场经济体制和民主政治进程决定的。随着我国经济和社会的全面发展、民主政治水平的进一步提高，政府规制的内涵也会逐渐丰富起来。我们可以从以下三个方面来理解我国广电业政府规制的基本内涵。

从经济学角度来分析，它是政府通过产业政策对微观经济主体活动进行干预的一种形式。目前，我国的广电行业既包含公共事业组织，也包含产业经营组织以及多种混合型组织，单纯用“广播电视事业”或“广播电视产业”来定义这个行业均不能概括其本质。考虑到今后的发展，在概括我国广播电视业的表征时，用“广电传媒业”或“广电传媒行业”这一概念更为恰当一些。这里提出的“广电传媒业”概念，是指第三产业中那些以有线和无线电波为传输手段、以广播电视媒体作为大众传播的主体、并可以通过内容生产、广播电视媒体传播、网络分配等环节形成完整产业的所有相关组织的集合。

为什么在社会主义市场经济体制刚刚建立，传统的“计划性管制”尚未完全取消之时，又要建立政府对广电传媒业的微观经济干预呢？这直接关系到以下基本事实，即20世纪80年代中期以来我国广电传媒产业化的兴起以及广电传媒市场的出现这一基本事实。我国的广播电视传播理论与实践都可以并且已经证明，广电传媒业具有特殊的供求结构、网络结构、产业组织结构以及产权关系结构，正是这种内在结构的特殊性要求拥有公共权力的政府，从外部通过产业政策进行干预，以保证电视传媒业实现自身的协调、可持续发展，同时也促进广电传媒业与社会经济的整体协调和可持续发展。