



中国广播电视学会学术研究系列丛书

中广学会2003年度立项课题成果汇编

COLLECTION OF THE ACHIEVEMENTS OF THE PROJECT SPONSORED BY THE CHINESE RADIO & TV INSTITUTE IN 2003



中国广播电视协会 编

中广学会 2003 年度 立项课题成果汇编

中国广播电视协会编

中国广播电视出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中广学会 2003 年度立项课题成果汇编/中国广播电视
学会编. —北京:中国广播电视出版社, 2005.4

ISBN 7-5043-4631-4

I. 中... II. 中... III. ①广播事业-研究-中国
②电视事业-研究-中国 IV. G229.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 031186 号

中广学会 2003 年度立项课题成果汇编

编 者:	中国广播电视协会
责任编辑:	聂珊珊 王 瑛
封面设计:	马 申
监 印:	赵 宁
出版发行:	中国广播电视出版社
电 话:	86093580 86093583
社 址:	北京市西城区真武庙二条九号 (邮政编码: 100045)
经 销:	全国各地新华书店
印 刷:	地矿部保定地质工程勘察院美术胶印厂
开 本:	880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数:	490 (千字)
印 张:	18.625
版 次:	2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷
印 数:	1000 册
书 号:	ISBN 7-5043-4631-4/G·1753
定 价:	32.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

中国广播电视学会学术研究

系列丛书编委会

主 任：李 丹

副主任：刘习良 张振华

委 员：(以姓氏笔划为序)

马为公 王 甫 刘习良 李 丹

李 宏 杜百川 陈富清 张子扬

张小平 张振华 张 聪 赵丽平

赵德全 陶世明 黄 勇 温 飙

出版说明

自 1986 年成立以来，中国广播电视学会始终恪守学术团体的性质，贯彻“开展广播电视学术理论研究”和“促进有中国特色的社会主义广播电视理论的建设和发展”的办会宗旨。除尽力办好广播电视理论刊物——《中国广播电视学刊》、组织开展群众性学术研讨活动外，学会本部许多同志还拿起笔，撰写或编辑出版了不少学术性著作，以自己的实际行动，为探索创建中国特色的广播电视理论体系，默默地进行着奠基性工作。

这些成果，有些是集体编创，有些是个人著述，都从不同的侧面印证着中广学会成立 18 年来在学术研究方面做出的努力，既是学会的学术资源，更是学会的精神财富。

只可惜的是，早先由于缺少长远的统一规划，这些成果一直呈现分散状态，未能形成规模。不要说局外人士，就连学会内部的工作人员，也难以见其全貌、留下完整印象。久而久之，这些并不清晰的印象恐将更为淡漠，直到退出人们的视线。

为避免出现这一结局，中广学会决定从今年起，将学会本部范围内带有学术性质的著述一律纳入中国广播电视学会编辑的《学术研究系列丛书》。我们希冀若干年后，这套丛书将初具规模。这不惟是对学会学术成长史的一种记录，更是对中国广播电视学建设的一个方面的贡献。

《学术研究系列丛书》编辑委员会

2004 年 7 月

序

成功的尝试

刘习良

去年3月，参加北京广播学院“211工程”二期项目招标委员会工作会议。看到那么多老师踊跃参加招标活动，心中不由一动。看起来，项目招标确实是促进学术研究的好办法。不少研究人员不停地积累资料，不停地思考问题。只要稍加推动，他们立马就能拿出可贵的研究成果。

回到学会以后，我找到负责学术研究的副会长张振华、秘书长张聪以及学术部的负责同志，谈了这个想法，大家都很赞成。恰好这时候，北京人民广播电台向学会慷慨捐赠一笔经费。我们当即决定用这笔钱试办一次广播电视理论研究课题立项招标活动。

7月，发出相关通知，同时根据我国广播电视业改革和发展的需要拟订了10个研究课题。在3个月的时间里，各地、各单位的研究人员一共报来18个研究课题。10月末，评审小组经过认真讨论，最后确定了13个题目，作为中国广播电视学会2003年立项课题，连同第一笔研究经费分发到各个单位。

领到课题的各单位无一例外地都组建了课题组。经过近一年的努力，到今年9月，一共提交了11篇论文和调研报告。换句话说，只有两个课题组未能按时完成任务。评审小组的成员认真审读了提交上来的论文和调研报告，于9月21日，召开了研讨会。大家一致认为：除了一篇论文不合格外，其他10篇研究成果基本达到了课题立项的要求，并对其中的3篇文章提出了修改意见。如今，10

篇研究成果付梓出版, 此项工作圆满结束。

这次尝试是否成功, 从根本上说, 自然要看研究成果的质量。这 10 篇研究成果涉及 4 个方面, 即: 广播电视管理、广播电视经营、广播电视节目创新以及广播电视受众研究。应该说这些既是当前广播电视界人人关心的研究领域, 也包含了需要长期探索、步步推进的热门课题。主要特点是: 系统性、前瞻性、创新性。据我个人观察, 有些文章是长期积累、一朝完竣的大作, 绝非是尽一年之功所能完结的。尽管评审小组并不完全同意其中的某些观点, 但是作为一家之言还是具有保留价值。至于我们的判断是否准确, 还想听听读者的高见。

回想一年的劳作, 以课题立项方式推动广播电视学术研究能否成功, 大体取决于两个条件。

首先是找准题目。

其次是找准作者。

当然, 准确的评审也是一道必不可少的关口。

中国广播电视学会年度课题立项工作将继续进行, 殷切希望各地、各单位学有所成的作者认领合适的课题, 为推进广播电视理论研究, 为广播电视业的改革发展提供智力支持并做出各自的贡献。

2004 年 10 月 27 日

于知还室

目 录

中国广电传媒业的政府规制研究	张志等 (1)
广播电视制度创新的实践探索与理论思考	袁同楠等 (73)
试论社会主义市场经济下的广播电视管理 体制与运行机制	陈海等 (131)
广播电视媒介经营模式创新研究	邢建毅等 (175)
数字时代中国电视媒体经营模式的创新 分析	唐世鼎等 (219)
广播电视节目创新研究	叶子等 (285)
危机中的主体意识 ——强化广播电视舆论监督预警职能的 几个相关问题的探讨	胡黎明等 (363)
少儿电视节目传播当代先进文化的模式 比较研究	童瑶等 (431)
受众社会文化及集体心理考察	梁根善等 (489)
电视传播与社会阶层变迁的交互影响	俞 虹 (531)

课题编号: 2003 ZGXH 001

中国广电传媒业的 政府规制研究

课题组组长 张 志

课题组成员 郭镇之 金冠军

郑 涵 黄 玉

评审组意见

本文围绕中国广播电视的政府规制问题所做的探索性研究,为转型期的中国广播电视管理体制的改革提供了一种新视角、新思路。作者基于中国广播影视体制改革不仅是文化体制也是政治体制改革的重要内容这样一个基本事实,确立了以下基本出发点:广播影视体制转型必须与经济社会整体转型相协调,必须与广播电视生产力的发展水平相适应,还必须与政府角色和职能的转变相配套。

在此基础上,作者首先提出了当代中国广播电视经济系统的进化问题,并揭示了这种进化的内在规律和特点。作者进一步分析了今后政府在广播电视行业管理中的新角色、新职能,并首次对西方市场经济国家的广播电视政府规制改革作了独到的评价。在规范分析和比较研究的基础上,作者提出了自己的基本观点:即中国广播电视管理体制的改革必然经历一个过渡性管制阶段,随着法制建设的不断完善和公共政策体系的逐步确立,有中国特色的广播影视政府规制体制必将得到确立。作者对未来广播影视政府规制体制的轮廓作了描绘,具有一定的前瞻性。本文观点新颖,论述严谨,值得一读。

序 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要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,政府应尽量减少对广播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问题,人们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,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

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。鉴于本文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”等语言表现。

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照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到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。第二,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。第三,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。第四,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的地位,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。目前我国正面临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共同协调发展,这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上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的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。另一方面，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大目标，在广电传媒业的法制化进程中，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共权力的基础之上；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，怎样发挥？这确是无法回避的严肃问题。

探讨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 WTO 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几十年中会有健康、协调的发展。

探讨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。

“三个代表”重要思想,为发展社会主义民主政治确立了以下原则:(1)把党的领导、人民当家作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。

从科学的发展观出发,我们获得以下几点启示:(1)探索广电传

^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8日,第31-34页。

媒业的政府规制改革,完全符合我国发展民主政治的方向。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对社会福利的促进。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。

本文认为,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所进行的积

极引导、促进或消极制约、禁止。^①显然,政府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。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能,是通过受其资助的(出资举办)的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对广电媒体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。我们知道,通过广播电视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

^① 参见于雷:《市场规制法律问题研究》第一部分,第6页。