

高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心



中国广播电视公共服务

China's Public Service of Radio and Television

石长顺/著
石 婧

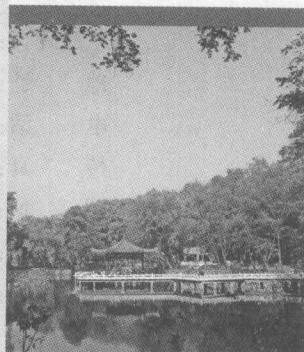
光明日報出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



中国广播电视公共服务

China's Public Service of
Radio and Television

石长顺/著
石婧

光明日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国广播电视公共服务 / 石长顺, 石婧著. — 北京:
光明日报出版社, 2013. 4

(高校社科文库)

ISBN 978-7-5112-4138-2

I. ①中… II. ①石…②石… III. ①广播电视—社会
服务—研究—中国 IV. ①G229.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 056226 号

中国广播电视公共服务

著 者: 石长顺 石 婧

出 版 人: 朱 庆

终 审 人: 孙献涛

责任编辑: 祝 菲

责任校对: 廖 苗 彭煦舟

封面设计: 小宝工作室

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078251 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmcbbs@gmw.cn zhufei@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 北京楠萍印刷有限公司

装 订: 北京楠萍印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 690×975 1/16

字 数: 328 千字

印 张: 18.25

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-4138-2

定 价: 46.00 元

版权所有 翻印必究



CONTENTS 目录

导 论 / 1

第一章 广播电视公共服务基本理论 / 4

第一节 公共服务的理论源流 / 4

一、公共服务概念的基本确立 / 4

二、公共服务理论的成熟发展 / 5

三、新公共服务理论重大转向 / 6

第二节 广播电视公共服务的内涵界定 / 9

一、公共服务的公共属性 / 9

二、广播电视公共服务的本质属性 / 11

三、广播电视公共服务的基本分类 / 14

第三节 广播电视公共服务体系 / 16

一、广播电视公共服务的传输覆盖体系 / 16

二、广播电视公共服务的内容提供体系 / 17

三、广播电视公共服务的体制机制体系 / 17

四、广播电视公共服务的评估监管体系 / 18

五、广播电视公共服务的法规保障体系 / 19

第二章 广播电视公共服务发展：历史 / 21

第一节 公共服务广播电视的起源 / 21

一、英国公共广播电视的首创 / 21

二、美国公共广播电视的分立 / 25

第二节 公共服务广播电视的模式 / 27



一、公共服务广播电视的传统体制模式	/ 27
二、公共服务广播电视的内容提供模式	/ 30
三、公共服务广播电视的资金来源模式	/ 34
第三节 我国广播电视公共服务的发展	/ 37
一、中国广播电视的“公共性”	/ 37
二、公共广播电视的中国生存	/ 40
 第三章 广播电视公共服务基础：传输覆盖	/ 44
第一节 广播电视基本公共服务覆盖状况	/ 44
一、无线传输覆盖	/ 45
二、有线传输覆盖	/ 48
第二节 广播电视重点工程建设	/ 49
一、广播电视村村通工程	/ 49
二、广播电视西新工程	/ 52
第三节 广播电视公共服务传播体系构建	/ 54
一、构建多元覆盖的工程基础	/ 54
二、构建多元覆盖的全媒体网	/ 55
三、构建多元覆盖的主导体系	/ 58
 第四章 广播电视公共服务核心：内容	/ 63
第一节 我国公共广播电视节目设置状况	/ 63
一、全国广播频率分布	/ 63
二、全国电视频道分布	/ 70
三、全国广播栏目构成	/ 76
四、全国电视栏目构成	/ 83
第二节 我国公共广播电视节目播出情况	/ 88
一、公共广播电视节目播出的类型失衡	/ 89
二、公共广播电视节目播出的地域性失衡	/ 91
三、公共广播电视节目播出的语种失衡	/ 93
第三节 我国广播电视公共服务节目的强化	/ 94
一、强化广播电视的公共服务价值	/ 95
二、强化频率（道）的公共服务定位	/ 96



三、强化广播电视公共服务栏目设置的均衡 / 97

第五章 广播电视公共服务重点：农村 / 99

第一节 公共服务视野下的农村广播电视关注 / 100

一、城乡之间广播电视传播的差异 / 100

二、农村之间广播电视传播的差别 / 101

三、农民频率（道）节目内容的缺失 / 102

四、国家“两大工程”的战略推进 / 110

第二节 农村广播电视的接触与需求调查 / 112

一、农村广播电视接触与使用的总体情况 / 113

二、东、中、西部农村广播电视接触与需求的比较 / 124

三、农村广播电视公共服务的个案调查 / 131

第三节 农村广播电视公共服务的提升 / 138

一、农村广播电视公共服务的基础设施提升 / 138

二、农村广播电视公共服务节目的创新 / 141

三、农村基层广播电视机构的管理强化 / 146

第六章 广播电视公共服务体制：分营 / 148

第一节 西方广播电视分营体制 / 148

一、分营体制的理念和法理依据 / 148

二、西方国家广播电视体制模式 / 152

第二节 我国广播电视公共服务体制的建构 / 165

一、我国广播电视体制发展的阶段 / 166

二、我国现行广播电视体制的弊端 / 172

三、我国广播电视二元体制建构 / 178

第三节 多元化的广播电视公共服务财政体制 / 183

一、西方公共广播电视收入模式 / 184

二、我国广播电视公共服务多元化财政体制的建构 / 192

第四节 广播电视公共服务提供者的运作机制 / 202

一、西方公共服务理念的三次转型 / 202

二、公共服务的三种提供模式 / 204

三、我国广播电视公共服务的提供模式 / 208



第七章 广播电视公共服务管理：规制 / 213

第一节 法规管理 / 213

- 一、西方国家广播电视公共服务的法规 / 213
- 二、我国广播电视公共服务规制的改革 / 221

第二节 供给管理 / 229

- 一、广播电视公共服务供给的原则 / 230
- 二、广播电视公共服务供给的路径选择 / 232
- 三、广播电视公共服务供给的机制 / 236

第三节 评估管理 / 239

- 一、广播电视公共服务评估的意义 / 239
- 二、广播电视公共服务评估的理论前提 / 241
- 三、广播电视公共服务评估指标体系 / 243
- 四、广播电视公共服务评估的程序 / 253

第八章 广播电视公共服务创新 / 255

第一节 广播电视公共服务体系的总体要求 / 255

- 一、我国文化公共服务体系的基本目标 / 256
- 二、我国广播电视公共服务体系的主要范畴 / 258

第二节 广播电视公共服务模式的建构 / 260

- 一、西方国家公共服务的类型 / 260
- 二、我国广播电视公共服务模式的选择 / 263

第三节 广播电视公共服务体系的完善与创新 / 268

- 一、体制创新：公益性事业与经营性产业分管 / 268
- 二、财政创新：政府主导、多元支持 / 269
- 三、供给创新：多元机制、多元供给 / 271
- 四、服务创新：均衡发展、均等服务 / 273
- 五、载体创新：新兴媒体补充、公共传播加强 / 274

参考文献 / 278

后 记 / 283



导 论

“公共服务”的概念自1912年法国公法学者莱昂·狄骥（Leon Duguit）提出以来，至今正好一百年历史。其最早作为现代公法制度的基本概念，被推行到公共部门，由政府提供公共产品和公共服务，以弥补市场失灵和社会公共的需要。

在我国，首次提出推进政府公共服务职能转变任务，是在2004年第十届全国人大二次会议期间温家宝总理所作的《政府工作报告》。到2005年的“两会”期间，温家宝总理在《政府工作报告》中进一步提出了“建设服务型政府”的目标，明确了政府在新时期转型的方向和任务，其中包括使政府转变为公共服务型政府。

当年莱昂·狄骥提出将“公共服务”作为现代公法制度的基本概念，隐含着这样一个命题：即那些事实上掌握权力的人，负有使用其权力来组织公共服务，并保障和支配公共服务进行的义务。后来，英国的A. C. 庇古（Arthur Cecil Pigou）于1920年出版了《福利经济学》，与法国公法学的公共服务理论一脉相承。也许是受到这些公共服务理论和流派的影响，英国广播公司（BBC）的首任总经理约翰·雷斯于1925年，针对广播电视追逐利润、滥用媒介权力的现象，提出必须建立一个超越利润与娱乐局限的全国性广播电视制度，即“公共服务广播”（public service broadcasting，简称PSB）。其服务模式是通过一定的制度设计，以公共视听费或社会赞助为主，消除对商业利润的追求，服务于公众利益的目标，是一种兼容各类服务内容的传播体系。

随着我国政府向“公共服务”型的转向，广播电视公共服务的讨论逐渐成为该领域的中心话题，国家广播电影电视总局也于2004年首次提出要在我国“建立公共服务广播电视体系”，由此催生了我国广播电视公共服务理论与实践的研究。

广播电视公共服务的研究，将有利于完善我国政府的职能转型。作为党和



政府喉舌的广播电视,理应适应政府职能的转变,按照公共服务均等化的原则,构建覆盖城乡的广播电视公共服务体系,这是中国广播电视研究面临的时代命题,这一研究将有利于合理配置广播电视资源,维护广播电视公共服务的公平。本课题研究还有利于实施广播电视的“均等化”服务。公共服务体制改革的根本目标是提高公共服务水平,实现公共服务的均等化。然而由于我国城乡的差异、地区的失衡、市场的“失灵”,对公众的基本文化权益造成了伤害。如何从理论与实践上探讨消除差异实现均衡服务?如何消弭矛盾兼顾各方利益?这一研究将对此起到积极的推动作用。本研究还有利于净化公众的媒介环境。在娱乐化、商业化大潮的冲击下,当代媒介开始放弃对公众核心利益的观照,转而迎合庸俗的商业化需求,这对于建设一个理性的、健康的、有创新力的媒介是极为不利的。本研究对这一问题的特别关注,将有助于广播电视公共服务社会责任的担当,维护公众的知情权。

广播电视公共服务与西方的公共服务广播电视不是一个等同的概念,这是本课题首先必须明确的一个问题。尽管二者在“公共性”、“公众利益”上具有某种关联,然而二者的差异也是显著的。后者作为广播电视的一种体制,目前在我国还不存在。而前者是作为一种范型提出的,它强调职能的转变,体制仅是其中的一种要素体现。

广播电视公共服务强调“公共”,但并不意味着公有国营制的我国广播电视就天然的具备公共服务的职能。娱乐性的泛化、商业化的追逐、节目“公共性”的弱化,社会文化功能的消解、媒介权力的滥用等,使我国的广播电视在运营上几乎与西方的商业广播没有太大的区别。而历年在我国官方的广播电视节目播出情况统计中,却又无一例外地将之冠以“公共广播电视”,显然与本课题提出的相关概念相去甚远。这从另一方面提示,关于广播电视公共服务研究,还存在许多尚待厘清的理念和认识上的误区。因此,有关广播电视公共服务学理的研究,应是本课题研究的基础。此外,研究内容还涵盖公共服务的理论源流、新公共服务理论的转向、广播电视公共服务的特征和广播电视公共服务体系。

如何尽快建立有效的广播电视公共服务体系,是本研究的核心。除一般研究组织体系、基础设施与技术体系、政策法规体系、监督评价体系外,重点研究体制机制体系和内容服务体系。

在我国试行公共服务广播电视制度,实行与商业广播电视明显分野的混合体制,这是构建均衡的广播电视体制和体系不可缺少的组成部分,也是对



“市场失灵”、商业广播电视社会责任缺失的一种弥补。目前,我国广播电视体制存在诸多弊端:电视的社会功能缺乏媒介体制保障、电视的公共服务职能缺乏制度保障、电视的“均等化”服务缺乏政策保障、电视公共服务节目的供给缺乏强制性保障。为此,我国广播电视体制应作相应变革,试行公共服务广播电视与商业性广播电视分营制,而支撑公共服务广播电视的资金可由政府主导、并通过制定多种鼓励性政策,让更多的社会组织和私营部门参与到公共服务的供给,以提高服务供给的质量和效率。公共服务模式的建构可借鉴西方国家公共服务模式样本,如美、德为代表的自保公助模式,北欧为代表的国家福利模式和新加坡、智利为代表的自我积累型模式。在此基础上,创造出适合我国国情的政府公共服务模式特色。

根据我国的国情,广播电视公共服务重点应在农村。公共服务视野下的农村广播电视关注重点又在城乡及农村之间的广播电视传播差异,了解农村广播电视公共服务的需求,以及如何提升农村广播电视公共服务的水平。

为使公众能享受到广播电视“公共物品”的公共服务,需要进行科学的监管评估,这是本课题不可避免的问题。广播电视公共服务的评估研究将围绕以下内容展开:评估内容、评估指标、评估方式、评估主体(组织)、评估制度化等,继而在此基础上建立广播电视公共服务评估模型。

随着数字技术的发展,新兴媒介的媒体化趋势日渐明显,如何避免新兴媒体在公共服务中的缺位,更好地发挥新兴媒体在公共服务中的作用,成为广播电视公共服务研究中的新课题,包括加强新兴媒体的覆盖、消除“知沟”现象,满足受众对新媒体的使用权和接近权;加强新闻、文化教育类信息的传播,满足受众多样化的需求;加强公共传播的议程设置,建构媒介公共领域,提高受众的媒介素养。

广播电视公共服务的发展进程中,还将面临许多公共服务体系建设中的共同问题和矛盾,如何平衡公共服务与政治诉求,如何平衡公共服务与商业竞争,如何建立简明、有效的“长效机制”,如何保障实现均衡服务?这些都将成为本课题关注的重点。



第一章

广播电视公共服务基本理论

广播电视公共服务研究,目前在学界、业界还存在许多尚待厘清的理念和认识上的误区。因此,对相关概念、基本属性、理论来源等进行界定与探讨,也就成为应用性研究的理论前提,从而使本研究具有一定的学术理论价值。学理性研究还必须弄清广播电视公共服务与公共服务广播电视的差异、公共服务与公共利益的内涵联系,以及公共服务与公共服务体系的区分等。

第一节 公共服务的理论源流

公共服务理论发轫于19世纪后半期的英国和德国,20世纪初由法国公法学者明确提出。后经福利国家理论、凯恩斯宏观经济理论和新古典综合学派的发展,公共服务理论逐步走向成熟。1978年以来,随着新公共管理理论的兴起,公共服务理论进入了反思与改革期。

一、公共服务概念的基本确立

公共服务理论的创立,从根本上讲源于英国对于国家职责的反思与社会保障体制的呼唤。19世纪后半期,素有“日不落帝国”之称的大英帝国,突然感到国际竞争地位受到德国和美国的威胁,继而引发了英国在意识形态方面的相应变化,各种应运而生的社会思潮认为,实行强制的公共服务以改善国民素质,改进社会生活和工作环境,适当干预放任的自由资本主义,对于发挥公民的创造力,提高国家的竞争实力都有着重要的作用。这一时期在英国产生的社会福利和社会改良主义的理论,也对欧洲的公共服务思想产生了重要影响。

同一时期,德国产业资本日渐壮大,其内在矛盾开始显露,工人阶级失业和贫困等社会问题严重。为缓和阶级矛盾,新历史学派提出了各式各样的社会改良主义。他们认为,在进步的文明社会中,国家的公共职能应不断扩大和增加,凡是个人努力所不能达到或不能顺利达到的目标,都理应由国家实现。主



要代表人物瓦格纳 (A. Wagner) 强调, 国家救助是社会改良的主要支柱。从这种改良社会主义观点出发, 他们提出要增进社会福利, 实行社会改革。瓦格纳认为, 政府除了具有维护市场经济正常运作的作用以外, 还具有增强社会文化和福利的作用。他强调公共支出具有生产性, 并初步提出了公共服务的概念。

1912 年, 法国公法学者莱昂·狄骥 (Leon Duguit) 在《公法的变迁》一书中明确提出了“公共服务”概念, 并将其作为现代公法制度的基本概念。他指出: “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, 那些事实上掌握着权力的人……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为了现代公法的基本概念。”狄骥这样来定义公共服务: “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, 就是一项公共服务。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。”^①

在法国, 公共服务的概念, 涵盖所有涉及大众利益的事务, 包括三大类公共服务: 第一类为主权服务的总体管理、司法、警察、国防、国家财政。第二类为社会和文化服务, 主要包括教育、卫生、社会保障、社会救济和文化活动。第三类为经济服务, 主要包括供电、供气、铁路运输、邮政和电信。

二、公共服务理论的成熟发展

公共服务理论发展的重要契机是 1929 年发生的资本主义世界经济大危机。这场大危机使人们充分认识到市场的缺陷, 重新审视国家的调节作用。在这一背景下, 发达资本主义国家纷纷开始完善本国的社会保障与公共服务制度, 从而导致了公共服务从补缺型向普遍型的转变。在这一时期, 具有重要影响的理论流派有福利经济学和公共产品理论。

福利经济学是研究社会经济福利的一种经济学理论体系, 1920 年 A. C. 庇古 (Arthur Cecil Pigou) 《福利经济学》一书的出版标志着福利经济学的产生。庇古系统地论述了福利概念, 提出了国民“收入均等化”、“社会资源最优配置”理论和相应的国家干预主义政策主张, 首次构筑了福利经济学的理论体系, 由此出现了“福利国家”。

庇古的“收入均等化”理论, 主张国家应通过征收累进税的办法把富人

^① 引自李军鹏:《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。



的一部分钱收来举办社会福利事业，让低收入者享用，缩小贫富差距，以增大社会福利。同时，根据福利经济学理论，庇古提出了政府干预收入分配的政策建议，包括：自愿转移和强制转移，直接的转移和间接的转移。其中自愿转移是资产阶级以其剥削所得的一部分用来举办娱乐、教育、保健等福利事业，或创建一些科学和文化机构。强制转移是指政府通过征收累进的所得税和遗产税来实现收入的转移。庇古的福利经济学相关理论对如何解决我国广播电视公共服务的资金来源具有重要的启示作用。

对公共服务理论发展产生重要影响的另一理论是公共产品理论。1954年，萨缪尔森（Paul A. Samuelson）发表了《公共支出的纯理论》一文，首次提出了“公共产品”的明确定义。他认为公共产品的特征是：任何人消费这种物品不会导致他人对该物品消费的减少。西方公共经济理论主张，纯公共物品应由中央级政府提供，而带有混合物品性质的地方公共物品则根据受益范围原则分别由不同级次的地方政府提供，以利于提高公共经济效率和实现民主自治。这里实际上提出了公共服务的主体问题。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三个重要作用。

三、新公共服务理论重大转向

新公共服务理论是在与新公共管理理论的争论中产生与发展的，其源流来自于20世纪70年代末期以来，西方国家出现的持续时间长、影响范围广的新公共管理改革运动及学派。新公共管理理论是对政府管理创新和公共服务创新运动的理论总结，这种创新体现了行政管理与治理方式的根本性的、方向性的转变，表明已基本形成一个综合运用市场机制、政府科层制体系、社会自治机制来高效提供公共产品和公共服务的新体制。

新公共管理的基本观点是：政府应该起掌舵而不是划桨的作用，应该将市场机制、公共权威机制和社会自治机制结合起来实现良好的治理；主张引进市场竞争机制和私营部门成功的管理经验和手段，实现公共服务的市场化与社会化，全面降低公共部门管理成本，提高管理效益；新公共管理重新定位了政府与社会之间的关系，明确政府服务应以顾客为导向，以增强对社会公众需要的回应力；公共部门管理应由重视工作过程与投入转向注重结果与产出，应明确规定公共机构应达到的工作目标，并对其最终工作结果进行绩效评估。

新公共服务理论是从新公共管理学派产生的，但却用公共管理的公共取向、民主取向或社群取向批评了新公共管理学派的“市场模式”，认为政府“市场模式”具有削减公共部门管理中作为主导原则的民主政治的危险。首次



正式系统地提出新公共服务理论的是美国公共行政学者罗伯特·B. 登哈特 (Robert B. Denhardt) 和珍妮特·V. 登哈特 (Janet Vinzant Denhardt)。

新公共服务理论的基本观点:^①

第一, 政府的作用是服务而不是掌舵。公务人员日益增长的重要角色是帮助公民表达并满足他们共同的利益, 而不是试图控制并将社会掌舵到一个新的方向。现代政府的作用是与非营利组织、私营部门一道, 为社区面临的问题寻找解决办法; 政府的角色从控制转变为议程安排, 充当相关各方的调停人、中介人甚至裁判员的角色, 为促进公共问题的协调解决提供便利。

第二, 公共利益是目标, 而不是副产品。公共行政者必须促成建立一个集体的、共享的公共利益观念。其目标是创造共同利益和共同责任。在确立社会长远目标的行为中, 应促进广泛的公众对话和协商, 确保经由这些程序而产生的解决方案完全符合公正和公平的规范, 确保公共利益居于主导地位。

第三, 在思想上要具有战略性, 在行动上要具有民主性。满足公共需要的政策与方案可通过集体努力和协作过程得以最有效、最负责任地实现。政府应鼓励公民责任感的强化, 支持群体和个人参与社区契约的订立活动, 从而为有效的和负责任的公民行动奠定基础。政府应该具有开放性、可接近性和回应性, 能够为公民服务并且为公民创造机会。

第四, 服务于公民, 而不是顾客。新公共服务理论认为, 公共利益不是由个人的自我利益聚集而成的, 而是产生于一种基于共同价值观的对话。因此, 政府必须关注公民的需要和利益, 而不是个人自我利益的整合。公务人员不应仅仅满足于回应“顾客”的需要, 而且要聚焦于公民并在公民之间建立信任与合作关系。政府与公民的关系不同于企业与顾客的关系, 在公共部门, 我们很难确定谁是顾客。由于政府服务的对象不只是直接的当事人, 有些顾客凭借其拥有的资源可以使自己的需求优先于别人的需求, 因此, 公正与公平是政府提供服务时必须考虑的重要因素。

第五, 责任不是一个简单的概念。新公共服务理论批评了传统的公共行政理论和新公共管理理论学派, 他们只是简单地对政治官员负责, 或倾向于像企业家那样拥有更多的行动自由。新公共服务理论认为, 公共行政官员的行动应该受到包括公共利益、宪法法令、其他机构、其他层次的政府、媒体、职业标

^① 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特、丁煌译:《新公共服务——服务, 而不是掌舵》, 中国人民大学出版社2010年版, 第1页。



准、社区价值观念、环境因素、民主规范、公民需要在内的各种制度和标准等复杂因素的综合影响,并对这些制度和标准等因素负责。

第六,尊重人的价值,而不仅仅重视生产力的价值。如果公共组织及它们参与其中的网络能够基于对所有人的尊重,并通过合作过程与共享领导权的过程来运作,那么就更有可能会获得成功。新公共服务理论认为,如果要求公务员善待公民,那么公务员本身就必须受到公共机构管理者的善待。

第七,尊重公民与公共服务的价值,重于企业家精神的价值。新公共服务理论认为,与那些试图将公共资金据为己有的企业管理者相比,乐于为社会作贡献的公务员和公民更能促进公共利益。政府的所有者是公民。公共行政官员有责任通过担当公共资源的管理员、公共组织的监督者、公民权利和民主对话的促进者、社区参与的催化剂以及基层领导者等角色来为公民服务。公务员要通过中介服务来解决公共问题,而且还必须将其在治理过程中的角色重新定位为负责任的参与者,而非企业家。

新公共服务理论虽然是在对新公共管理理论反思和批判的基础上建立起来的,但并不意味着全盘否定,它只是摒弃了新公共管理理论特别是企业家政府理论的固有缺陷,更加关注公共利益,提出未来的公共服务将以公民对话协商和公共利益为基础,并实现二者的充分结合。

值得一提的是,20世纪80年代中期,以罗默(P. Romer)、卢卡斯(R. Lucas)等人为代表的一批经济学家,在对新古典增长理论重新思考的基础上,发表了一组以“内生技术变化”为核心的论文,探讨了长期增长的可能前景,掀起了一股“新增长理论”(New Growth Theory)的研究潮流。

新增长理论强调经济增长不是外部力量(如外生技术变化),而是经济体系的内部力量(如内生技术变化)作用的产物,重视对知识外溢、人力资本投资、研究和开发、边干边学等新问题的研究,重新阐释了经济增长率和人均收入的广泛的跨国差异,为实现经济持续增长提供了一幅全新的图景。

新增长理论关于“知识外溢和边干边学的内生增长”理念,强调了知识和人力资本是“增长的发动机”,从理论上说明了知识积累和技术进步是经济增长的决定因素。这对具有知识传播重要功能的广播电视来说,强化其公共服务职能,促进公民素质的提高有着极强的现实意义。



第二节 广播电视公共服务的内涵界定

公共服务的理论源流及发展流派的梳理,让我们对公共服务提出的背景、主要理论学说有了基本的了解。接下来我们需要弄清公共服务与广播电视公共服务的内涵是什么?广播电视公共服务与公共服务广播电视有什么联系和区别?广播电视公共服务的对象、内容与分类如何界定?对这些问题的回答是开展本课题研究的理论基础。

一、公共服务的公共属性

公共服务的属概念是服务,“服务”作为一种理论上的概念和实践行为,是社会发展到一定阶段后的产物,是人的需要与被满足的一种关系。一项服务是服务主体能够向服务对象提供的活动或利益,它的结果可能与物化劳动产品有关,也可能体现为非物质形态的活劳动。

关于公共服务(Public Service)的概念,目前有各种界说:

“职能说”,指由法律授权的政府、非政府公共组织和有关私人工商企业,在纯粹公共物品、混合性公共物品以及特殊私人物品的生产和供给中所承担的职能和履行的职能。在公共服务运作的整体过程中,政府是责无旁贷的主导者和协调者。^①

“目的说”,指筹集和调动社会资源,通过提供公共产品(包括实物形态的产品和非实物形态的产品)这一基本方式来满足社会公共需要的过程。这一界定的本质属性,表明公共服务的目的在于满足公共需要。^②

“产品说”,指政府为满足社会公共需要而提供的产品与服务的总称。它是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、平等享受的社会产品。其根本特点在于两个方面:第一,公共服务是满足社会公共需要的社会产品;第二,公共服务是公民平等享受的社会产品。^③

“行为说”,指公共部门与其他部门为满足社会公共需求,提供公共产品

① 刘厚金:《我国政府转型中的公共服务》,中央编译出版社2008年版,第41页。

② 孙晓莉:《中外公共服务体制比较》,国家行政学院出版社2007年版,第9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2页。



的服务行为的总称。^①

尽管公共服务的概念有各种说法,但它们有几个共同点,一是明确公共服务的主体为政府与其他部门;二是公共产品的提供;三是满足公共需要。其中,至关重要的是对“公共产品”概念的理解。

“公共产品”的概念自萨缪尔森提出后,经过众多学者的研究,基本上对公共产品的特性与分类达成了共识。一般认为,公共产品具有非排他性和非竞争性的特点。公共产品消费上的非排他性,即当某人消费这类产品时,他无法排斥其他人也同时消费这类产品,或者说,这种公共产品所产生的利益不能为某个人独享。非竞争性,即一个人对公共产品的享用,不会排斥其他人使用,也不会因此而减少其他人享用的数量或质量。此外,公共产品的定价和收费在现实中很难实现,因而,公共产品的提供就成为市场经济中政府的重要职能。

根据上述特点,公共产品可分为纯公共产品和准公共产品。前者符合公共产品的一般特点,后者指介于纯公共产品和纯私人产品之间的混合公共产品。根据公共产品的受益范围,又可将公共产品分为全国性公共产品和地方性公共产品。全国性公共产品是各社会成员均可享用的,受益范围是全国性的,如无线广播电视。地方性公共产品只是某一区域性的成员享用,受益范围具有地方局限性,如数字有线电视。与此相关,公共服务的消费也就具有了层次性,主要体现为全国性公共服务和地方性公共服务。

“公共服务”概念比公共产品广泛,一些公共服务具有公共产品的性质,这些公共服务的成本不可能通过向消费者收费而收回,因此必须由国家提供或接受捐赠。如果要通过公共服务的提供者向使用者收费来收回成本,就会导致公共服务的供给不足。基于公共性的考虑,公共服务应具备如下特征:权利性,公共服务权是公民的一项基本权利,许多国家都以法律的形式做出规定,明确提出公民享有公共服务的权利;普遍性,每个公民都享有公共服务的权利,对公民实行普遍的公共服务,是各国公共服务立法共同奉行的一条基本原则;公平性,全体公民平等地享有公共服务权利,在基本公共服务待遇面前人人平等,是为防止市场机制运作的失灵而由政府干预公共服务的重要原因。

公共服务的类型,目前比较常见的是依据公共服务功能划分,将公共服务分为维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务三类。

^① 国家广电总局发展研究中心课题组:《中国农村广播影视公共服务》,中国广播电视出版社2008年版,第37页。