



中国传播论坛
丛书总主编 胡正荣 龙耘

媒介公共服务

理论与实践



主 编 胡正荣

副主编 张磊 李继东

Public Service of Mass Media:
Theories and Practice

中国的大众传播媒介，不仅具有鲜明的意识形态属性，还具有突出的产业属性，更是保障人民群众基本文化权益的重要途径，具有显著的公益属性。

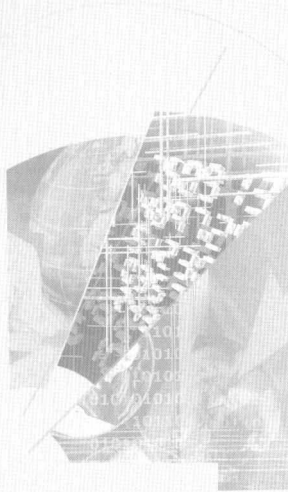
中国传媒大学出版社

教育部人文社科重点研究基地重大项目资助

《我国广播电视公共服务体系目标与实施研究》，编号05JJD860168

媒介公共服务

理论与实践



主编 胡正荣

副主编 张磊 李继东



中国传播论坛
丛书总主编 胡正荣 龙耘

中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

媒介公共服务：理论与实践/胡正荣主编. —北京：中国传媒大学出版社，2009. 3

(中国传播论坛/胡正荣、龙耘总主编)

ISBN 978-7-81127-418-9

I. 媒… II. 胡… III. 传播媒介—中国—文集 IV. G219.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 027269 号

媒介公共服务：理论与实践

主 编：胡正荣

副 主 编：张 磊 李继东

总 主 编：胡正荣 龙 耘

责任编辑：雁 来

封面设计：大鹏工作室

责任印制：曹 辉

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：86-10-65450532 或 65450528 传真：010-65779405

网 址：<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：730×988 1/16

印 张：15.75

版 次：2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81127-418-9/G·418 定价：45.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

目 录

广播电视公共服务:政策与规制

- 1 中国广播电视的公共服务建设/黄 勇
- 6 广播电视公共服务、政治理念与社会实践/胡正荣 李继东

媒介公共性的哲学思辨

- 32 “话语权”及公民社会中的话语表达/张 健
- 39 “公共新闻”与公民的公共意识/杨汉云
- 50 公民共和主义的新闻自由观/马 凌

舆论监督与公共空间

- 55 身份与角色的两难:中国的“报刊批评”和“舆论监督”/黄 旦
- 70 政治宣传中的新闻化转换/庄永志
- 80 网络时代电视舆论监督的困境
——以 CCTV《新闻调查》为例/石力月
- 87 构建“公共舆论空间”
——试析和谐社会建设下传媒舆论引导实践创新/曾 英
- 109 “至关重要的新闻”
——从 2007 广州“两会”报道框架看政治媒体化/余 静

社会变迁中的广播电视公共服务

124 中国电视公共性的自觉之路

——中央电视台 50 周年纪念/胡正荣 李继东

130 媒介与发展

——青海电视台在青海社会发展过程中的影响力实证研究/冯 波
季 蕾 谢进川 邹千江

142 转型期中国电视节目议事框架的形成机制

——以中央电视台《当代工人》为例/沈 东

165 公共广播服务与公民社会

——对香港公共广播服务检讨的审视/杨 娜

176 城镇化进程中农村家庭功能变迁原因重释

——兼论家庭信息功能变化对大众传媒的要求/王婷婷

媒介伦理与媒介专业主义

183 电视的正义

——电视伦理研究的理论框架/刘红梅

208 新闻专业主义:期待“道德宽容”

——以战地记者为例/姜德铎

媒介素养与媒介教育

213 我国电视实施媒介素养教育的现状、问题与思路

——以中央电视台为考察对象/樊亚平 郭 静

221 观众 2.0:中国语境下电视素养的建构与展望/徐 帆

239 解析中国语境下媒介素养研究的话语模式/姬德强

中国广播电视的公共服务建设

黄 勇

广播电视公共服务的概念与内涵

在中国,作为现代传播媒介的广播电视,不仅是执政党、国家和人民的喉舌,具有明显的意识形态属性,同时也是保障人民群众基本文化权益的重要途径,具有显著的公益属性,提供公共服务是其基本功能之一。随着我国行政管理体制改革和政府职能转变的逐步推进,公共服务已经成为政府的基本职责和主要任务。胡锦涛总书记在刚刚召开的中共十七大的报告中,明确提出要加快行政管理体制改革,建设服务型政府;健全政府职责体系,完善公共服务体系,并对公共文化服务建设提出了要求。为加快建设覆盖全社会的公共文化服务体系,今年8月,中央办公厅、国务院办公厅专门发出《关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》,明确提出公共文化服务体系建设的指导思想和目标任务,要求创新公共文化服务运行机制,增强公共文化产品的生产供给能力,并把继续实施广播电视村村通工程和农村电影放映工程列为重大公共文化工程。这些都体现了党和政府对公共文化服务和公共服务建设的高度重视,表明了公共服务和公共文化服务从理念、政策和实践三个层面得到了确认并付诸实施。

在公共文化服务范畴,广播电视公共服务既是重要内容,也是重要分支。它以满足人民群众精神文化需求、保障人民群众基本文化权益、传承民族文化和提高国民思想文化素质为目标,以无线、有线、卫星等传输覆盖网络为基础,以频率频道为载体,以新闻报道、信息服务、知识普及、科技教育、文化艺术、体育赛事、娱乐生活等为内容,具有内容服务和公共平台服务的双重功能。在构建公共文化服务体系的过程中,广播电视处于先导性和基础性地位。

目前,我国广播电视的服务方式大致可以分为义务性的基本服务、公益性的有偿服务以及个性化的市场服务三种类型。其中,前两类属于广播电视公共服务,重在满足广大人民群众的基本精神文化需求,具有非排他性和非竞争性,能够产生显著的外部效益,对社会发展具有巨大的促进作用;后一类属于广播电视市场服务,重在满足不同受众群体的多样化、个性化需求。与西方发达国家实行公共广播电视和商业广

播电视的二元体制不同,从本质上说,中国的广播电视都属于公共广播电视,政府是责任主体,在公共服务中居于主导地位,其核心职责是保障人民群众的基本文化权益,因此,中国的广播电视应把社会效益和公共服务放在第一位。

从内部结构来看,广播电视公共服务包括“硬件”和“软件”两个部分:“硬件”是指广播电视的基础设施,“软件”是指广播电视的内容服务。其中,基础设施部分包括广播电视制播设施及无线、有线、卫星等传输覆盖网络,承担着节目的制播和传输任务。内容服务部分包含两个层次,一是基本频率频道,用户可以免费收听收看;二是扩展频率频道,用户需要缴纳一定数额的基本费用才可以收听收看。广播电视公共服务的供给标准、供给水平和提供方式,随着政治、经济、社会、科技的发展而发展,根据人民群众的精神文化需求而不断提高。

中国广播电视公共服务建设现状

一、现状

在中国,公共服务一直是广播电视事业建设的出发点和落脚点。政府作为公共服务的责任主体,通过加强基础设施建设、设立广播电视服务机构并建立服务队伍、提供相应经费等方式,直接负责安排和提供广播电视公共产品和服务。现阶段我国广播电视公共服务建设现状可以用两句话来描述:

一是广播电视传输覆盖基础设施建设不断完善。近年来,各级广播电视部门从实际出发,运用无线、有线、卫星等技术手段,逐步建成了比较完整的传输覆盖网络。截至2006年年底,全国有线电视传输干线网络总长272万多公里,其中已经覆盖全国30个省(自治区、直辖市)的国家干线网4万多公里,省级光缆网41万公里,地市级干线网39万公里,县级及县以下干线网176万公里,租用网干线12万公里。到2006年年末,全国有线电视用户达到1.4亿户,其中农村有线电视用户约4600万,入户率接近20%。卫星传输覆盖作为解决广播电视覆盖盲区的最有效方式,得到国家的高度重视。国家广电总局已经完成村村通直播卫星平台建设,形成覆盖城乡的卫星电视网。到2006年年末,我国广播电视人口综合覆盖率分别达到95.04%和96.23%。要特别指出的是,广播电视村村通工程实施9年来,已经完成12万个行政村和13.6万个自然村的广播电视接通任务,解决了偏远地区近1亿农村居民听广播、看电视的问题。

二是广播电视内容服务能力不断增强。截至2006年,全国共有广播电视播出机构2498个,开办公共广播节目2365套,播出公共广播节目1078.05万小时;开办公共电视节目2984套,播出公共电视节目1360.45万小时。在城市,可以收看到数十套广播电视节目;在农村,村村通工程传送的频率频道数量标准逐渐提高,“十一五”

期间,将使 20 户以上所有通电自然村都能收到中央和本省四套以上的广播节目和八套以上的电视节目,依靠广播电视无线覆盖的地区能够无偿收听收看到包括中央第一套广播节目、中央第一套和第七套电视节目,以及本省第一套广播电视节目的四套以上的无线广播节目和电视节目。在专业频率频道方面,截至 2006 年年末,对农专业频率频道分别有 11 套和 8.5 套(中央电视台把农业军事合设为一个频道)。

二、特点

当前,随着市场经济体制的不断完善和广电科技的不断进步,广播电视公共服务正从适应计划经济体制环境向适应市场经济体制环境转型,公共服务的结构和模式也随之转变,呈现出以下三个突出特点:一是广播电视公共服务的主体正从以往的单一事业主体向多元主体转变,公共服务主体多元化趋势日趋明显;二是广播电视公共服务的技术支撑从单一手段向复合手段转变,呈现出传统技术与新兴技术相结合、从模拟技术向数字技术转换的新趋势;三是公共服务的运行机制从过去的以行政机制为主向行政机制与市场机制相结合转变。伴随着转型和转变,广播电视公共服务能力和水平不断提高。

三、问题

虽然近年来我国的广播电视公共服务建设取得了显著的成就,但从总体上看,依然存在一些薄弱环节和亟待解决的问题,突出表现为:其一,广播电视公共服务的供需矛盾依然突出,公共服务难以满足人民群众不断增长的精神文化需求,内容服务质量和水平亟待提高;其二,广播电视公共服务城乡失衡,农村广播电视基础设施薄弱,目前还有 71.6 万个 20 户以上已通电自然村属于广播电视“盲区”,有将近 5000 万农村人口看不到电视、听不到广播;其三,广播电视内容服务有泛商业化和娱乐化倾向,与公共服务目标存在较大差距,针对农村居民和特殊人群的内容服务尤其匮乏;其四,公共服务体系尤其是制度建设不健全;其五,公共财政对广播电视公共服务的投入严重不足。

全面构建广播电视公共服务体系

为解决广播电视公共服务建设中存在的问题,必须从中国国情和广播电视发展实际出发,理顺基本关系、调整基本政策、建立基本秩序、完善基本服务,按照公共服务均等化原则,努力构建城乡一体的广播电视公共服务体系。这不仅是广播电视公共服务制度化的保障和长效机制的基础,更是未来中国广播电视构建公共服务体系、市场运营体系、政府监管体系、中介社会服务体系等四大体系的基本任务之一。

根据当前国家公共文化服务体系建设的目标任务,结合广播电视工作实际,新时期广播电视公共服务体系建设的战略目标是:建立六个支撑,强化一个核心。六个支

撑就是生产供给、技术设施、组织机构、财源、政策法规、监督评估等六个子系统,通过建立这六个子系统,形成广播电视公共服务体系的完整架构,实现广播电视公共服务供给制度化、标准化;强化一个核心,就是强化内容服务,主要是合理配置频率频道资源和丰富节目内容,为人民群众提供更多更好的广播电视内容产品及服务。

现阶段,我国广播电视公共服务体系建设主要采取政府主导、项目推进的方式进行。一是全面推进农村广播电视村村通工程建设。“十一五”期间将基本解决 71.6 万个 20 户以上已通电自然村村村通问题,为此,国家发改委安排资金 34 亿元,对中部地区国家扶贫开发工作重点县、贫困人口集中分布地区、革命老区、少数民族地区和西部地区的“盲村”建设给予补助。二是实施广播电视无线覆盖工程。2006 年起,国家把无线覆盖作为提供广播电视基本服务的基本手段,加大了公共财政投入力度。2006、2007 两年时间,中央财政投入达到 30 亿元。到 2008 年 6 月底前,全面完成全国 3325 座大中功率无线发射台(站)、6000 多部转播中央第一套广播节目、中央第一套和第七套电视节目的电视、调频和中波发射机的更新改造任务,建立运行维护机制,这三套节目的人口覆盖率将分别达到 84%、82% 和 68%,提前实现“十一五”中央广播电视节目无线覆盖规划目标,使依靠广播电视无线覆盖的地区能够免费收听收看到中央第一套广播节目、中央第一套和第七套电视节目以及本省第一套广播电视节目等四套以上的无线广播节目和电视节目。三是全面推进有线电视数字化进程。有线电视数字化是广播电视公共服务和市场服务升级的重大工程,2004 年以来,已有 25 个大中城市完成了市区范围有线电视从模拟化向数字化的整体转换,目前正向全国有条件的城乡地区推进。到 2006 年末,全国有线数字电视用户已突破 1260 万户,约占有线电视用户的 1/10。四是推进直播卫星广播电视服务平台建设。通过实施广播电视传输覆盖重点项目,我国将形成覆盖全国城乡的无线广播电视网、卫星广播电视网,还将建成一体化的有线广播电视网。随着数字、网络等新技术的广泛应用,网络广播电视、IP 电视、手机电视、移动电视等新媒体将迅猛发展,广播电视公共服务的手段和提供方式将日趋多样化,公共服务的能力和水平将得到更大提高。

展望未来,全面贯彻落实科学发展观,广播电视公共服务将提上更加重要的议事日程。建立健全广播电视公共服务体系,应该从以下几个方面着力推进:一是将广播电视公共服务与市场服务分类运营,分类监管,切实保证广播电视的公益属性;二是着力公共服务制度建设,建立广播电视公共服务的长效机制,确保公共服务可持续发展,特别是要着力建设广播电视公共服务的财政支撑机制,提供制度化的财源保障;三是科学规划和改进频率频道与节目建设,改善内容服务结构,提高服务水平;四是加快农村广播电视公共服务体系建设,实现城乡公共服务均衡发展和广播电视公共服务的均等化;五是充分发挥和利用新媒体的特殊作用,实现在新的技术条件下广播电视公共服务的创新和发展,最大限度地满足人民群众多元化的精神文化需求。

党的十七大为公共文化服务建设指明了方向,确定了目标,提供了强大动力。可以预期,中国广播电视公共服务建设将进入新的发展阶段,开创崭新的局面,为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会发挥更大的作用。

(黄勇:国家广播电影电视总局副总编辑,广播影视发展研究中心主任、研究员)

广播电视公共服务、政治理念与社会实践

胡正荣 李继东

事实聚焦：

1927年BBC改组为公共公司，并获得皇家宪章，建构了英国乃至世界范围的公共广播电视体制，形成广播电视公共服务基本理念。

1986年5月，皮考克报告提出英国广电业应当转向高度发展的基于消费者至上的市场体制，这就要认识到观众和听众等完全可以根据自己的利益与喜好做出自己的最佳选择，也就是说通过自由购买产品和服务来满足其需求。

2006年3月，英国政府发布题为“为所有人提供服务：数字时代的BBC”的白皮书，认为英国公共广播电视除BBC之外，还包括独立电视（ITV）、第四频道（C4，即Channel 4）、第五频道（C5，即Channel 5），称之为商业性的公共广播电视机构（commercial public service broadcasting）。

2003年，《中共中央宣传部、文化部、国家广电总局、新闻出版总署关于文化体制改革试点工作的意见》（21号文件）和《关于促进广播影视产业发展的意见》出台，将广电业划分为公益性事业和经营性产业两类，涉及了广播电视公共服务问题。

2005年，广电总局把该年作为建设农村广播电视公共服务体系年，推进村村通工程，发展农村广播电视公益性事业。

2006年3月，中共中央政治局常委李长春在全国文化体制改革工作会议上强调指出，要按照建设社会主义新农村的要求，高度重视农村公益性文化事业和经营性文化产业的发展，进一步加强农村文化建设。

自20世纪70年代末80年代初以来，随着卫星、互联网等新信息传播技术的兴起与迅猛发展，以及经济全球化进程的推进，世界政治、经济、社会等各个领域发生着深刻的变革，英美等西方发达国家对政府执政方式进行重新的思考与革新，肇始了以新自由主义为思想基础的“新公共管理运动”与“新公共服务理论”等理论探索与实践活动。由此，欧美发达国家普遍采用了新自由主义的商业逻辑，放松了对媒介市场的规制，以英国为代表的公共广播电视服务体系遇到了前所未有的冲击与挑战，面临诸如经济来源、管理模式变革等问题与困境，步入了公共服务的转型与重构时期。

6 近年来学术界开始质疑和批评这种用私营部门管理理念与方式来解决公共服务

问题和管理公共部门的理论,开始思考和探索公共管理与公共服务供给的有效方式。同样在欧美发达国家,学界开始反思媒介的商业化逻辑,探索在信息化、全球化时代新的广播电视公共服务模式。

改革开放以来,我国政府的执政理念与方式日益创新,特别是自党的十六大以来,中央提出了提高党的执政能力与转变政府职能等理念,政府逐渐向为公民提供基本而有效的公共服务和管理的现代政府转变,政界与学界开始对公共服务的供给理念与方式进行新的认识与思考。

2003年,中央推行文化体制改革,将包括广播电视业在内的文化业分为公益性事业和经营性产业。国家广电总局将2005年定为“农村公共服务年”,而加强社会主义文化建设、逐步形成覆盖全社会的比较完备的公共文化服务体系成为“十一五”期间的重要任务之一,也是构建社会主义和谐社会的重要内容之一。在部署的七项公共文化建设工程中,涉及广播影视的就有三项,包括:村村通广播电视、农村电影放映和“西新工程”,特别是村村通广播电视,已被列入2006年国务院工作要点,成为“十一五”期间社会主义农村文化建设的一号工程。由此,广播电视业的公共性及其公共服务功能日益成为理论和实践界关心的问题,如何在当前世界与国内格局下建构适合社会主义市场经济的广电公共服务体系,以及建构这样体系的目标是什么和如何实现等问题都是急需我们探讨和研究的。

近年来有关广播电视公共服务的论文大多集中在探讨广播电视的公共品属性以及其产供组合方式的变化,但实际上,无论是发展公益性事业还是建构公共文化服务体系,都关乎一个最基本的学术概念和实践理念,那就是对于公共利益及其实现手段的认识。因此,本文在分析公共利益的内涵以及公共服务价值取向的基础上,探讨了英国公共广播电视体系及政策的变化,进而分析了促成这些变化的政治经济思潮的变化。最后对我国广播电视公共服务进行了探索,以有利于建立与完善适合我国国情的广播电视公共服务体系。

公共利益、公共服务与政府执政行为变化

公共利益一词被广泛地应用于政治、经济等各个领域,其含义也不尽相同,有关公共利益的理论也是多种多样的,可谓“仁者见仁,智者见智”,莫衷一是。实际上,试图明确界定公共利益就如同想给“爱”下个一劳永逸的定义一样,是不可能的,有时甚至是徒劳的,但这并不意味着我们就不必去探讨这些概念。恰恰相反,探究公共利益为我们认识公民权利、政府治理以及公共服务带来的丰富性,远远胜于试图确定这一

概念的边界时所遇到的困难与歧义性^①。而且对公共利益采用什么样的思考方式决定了政府相应的决策行为,同样什么样的公共服务的价值趋向也取决于相应的公共利益观。

一般认为较早系统地论述公共利益的是纽约城市大学教授赫尔德博士(Virginia Held),她的研究具有代表性、普适性(各个领域都相对认可)^②。她在1970年出版的《公共利益与私人利益》一书中将公共利益理论归纳为多数论(preponderate theory)、共同利益论(common interest theory)和共识论(unitary theory)^③。多数论认为大多数人的利益就是公共利益,而共同利益论则把范围拓展到所有公民,共识论认为公共利益应当体现为一种公民的共同价值观。前二者都是一种实用主义的价值观,按现存人口数量(人头数)的多少来确定公共利益所在,但都没有说明多数人或所有公民的利益是什么,应该包含哪些价值。后者则是从某种共同的社会价值来鉴定公共利益,揭示了公共利益的本质所在。2004年,赫尔大学(The University of Hull)教授费恩塔克(Mike Feintuck)博士从政府规制的角度出发,在评析了赫尔德的观点的基础上又增加了经济模式的公共利益观(economic version of the public interest),认为这种观念就是自由市场主义者用经济学去解释政治活动和政府执政行为,政府等公共部门的决策也具有经济人理性选择的特征——谋求个人利益的最大化,而公共利益不过是个人的集聚而已(会受到市场力量的左右),同样是运用简单数量统计式鉴定模式来确定公共利益的^④。费恩塔克博士在对比了英美两国政府对媒介和食品行业的规制之后,认为现行规制政策越来越倾向于经济价值而将公民价值边缘化、缺乏对共同价值(collective value)的认同、没有建构切实的实现与保护那些被市场忽视的共同价值的规制体系。实际上,西方发达国家所言的自由民主是由三个最基本的要素构成的:资本和市场、个人自由和个人主义、共同价值。而前两者与后者本来就是相互冲突的,即商业自由与共同价值等其他民主要素之间存在着内在的、难以消减的抵牾与矛盾,同时也是相生相克、相互制衡的。但现在的问题是自由这个要素(更准确地说是经济或商业的自由)越来越居于主导地位,而民主却越来越趋于边缘化^⑤。因此,公共利益不能仅仅局限于商品价值,而应是共同价值的体现^⑥。

① [美]珍妮特·V. 登哈特, 罗伯特·B. 登哈特著, 丁煌译:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社,第64~65页。

② Feintuck, Mike(2004), *The Public Interest in Regulation*, New York: Oxford University Press, p. 10.

③ Held, Virginia(1970), *Public Interest and Individual Interest*, New York: Basic Books.

④ Feintuck, Mike(2004), *The Public Interest in Regulation*, N. Y.: Oxford University Press, pp. 11~31.

⑤ Hertz, N. (2002), *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, London: Arrow Books, p. 102.

⑥ Feintuck, Mike(2004), *The Public Interest in Regulation*, N. Y.: Oxford University Press, p. 248.

以上几种说法都是在探讨公共利益的所在,也就是公共服务的对象是什么,是全体公民、大多数人、个人选择,还是共同价值判断。多数论、共同利益论和经济模式的公共利益观极易被政治、经济力量所左右,往往会使公共利益沦为一种名义上的空泛的概念,会出现多数人的霸权或暴政,而忽视了那些被边缘化的少数人的利益。这两种观点还存在两方面的缺陷:(1)忽视了后代人的利益,因两者所顾及的就是当代的全体公民或多数人的利益;(2)貌似价值中立,但实际上在现实中却很难漠视特定的伦理道德价值对其的影响。而经济模式的公共利益观其实就是废止论,是用市场逻辑来解构公共利益。无论是在政界或是在经济领域,人们都要追求自己利益的最大化,个人选择会促使共同财富(general welfare)的最大化,因此,不存在除个人利益之外的任何共同利益,个人利益的总和就是公共利益,由此,公共服务就成了无源之水。实际上,这就将商品价值置于至高无上的地位,甚至是唯一的价值,但在人类社会中还有许多非商品的价值。其实,探讨公共利益这个概念的目的不是试图给其下个明确且放之四海皆准或一劳永逸的概念,而是要理清不同时期政府是如何鉴定公共利益和如何促使公共利益实现的,即基于什么样的共同价值理念和采用何种公共服务供给的方式或手段。

近年来,著名的美国公共行政学者登哈特夫妇(Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt)从公共行政学的角度将探讨公共利益的不同理论模式归纳为四种类型^①:(1)规范论把公共利益视为一种政府决策的规范性道德和伦理标准,荷林(Pendleton Herring)早在1936年就曾指出“公共利益就是指导行政官员执法的标准”^②。虽然这种从公共利益功能(或作用)角度出发来定义的观点至今在公共行政领域仍然是很重要的,但问题在于这种标准的内涵是什么?是行政官员自认为的呢?还是每个公民都应该受到平等的待遇呢?(2)废止论认为公共利益这个概念具有不可测量性,也并非是不可或缺的,而政策制定与分析的最佳角度应是个人选择,因此,公共利益的概念或理念是无用的、无意义的。实际上,这种观点体现了自由市场主义的逻辑,认为人都是理性的经济人,公共利益或公共政策不过是个人追求自身利益最大化的最终结果而已,因此,不存在任何超越自身利益的公共利益。(3)政治过程论是基于利益集团或政党能正确地代表公民利益这样一种观念(假设),认为重要的不是公共利益的内容而是实现方式,个人或作为整体的公民无法在政策形成过程中维护公共利益,只有靠利益集团或政党才有可能表达自己的声音,也就是说,公共利益是通过各种利益集团或政党之间的博弈过程来实现的。此观点其实漠视了公民这一

① [美]珍妮特·V. 登哈特,罗伯特·B. 登哈特著,丁煌译:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社,第65~71页。

② Herring, E. Pendleton (1936), *Public Administration and the Public Interest*, New York: Russell and Russell, p. 23.

重要因素,这些代表们博弈的结果难道就是公共利益吗?就是公民所需求的吗?(4)与前三种观点相比,首先,共同利益论肯定了任何社会都存在着诸如共享、关怀等公民所期望和认同的共同价值,这些价值当与自由市场所倡导的那些是一样重要的(甚至更为重要)。因此,公共利益可以理解为一种对共同价值进行讨论的结果,而且是一个富有歧义性而又有价值的概念。其次,认为公共利益源于自身利益,却又高于(超越)自身利益,能促使人类实现“最高抱负和最深切的信仰”^①。政府工作的焦点或公共政策要解决的核心问题就是如何维护公共利益问题。

如果从政府执政行为变化来看,不同时期对公共利益及公共服务有着不同的思考。在资本主义初期,特别是从1776年亚当·斯密发表了《国富论》以来,英国等西方资本主义国家信奉放任自由的自由市场主义,认为解决公共和私人利益冲突的最好途径就是市场,只有在个人利益最大化的基础上才能促进和保证公共利益^②。到1887年美国学者伍德罗·威尔逊在《政治学季刊》发表了《行政学研究》一文,提出了政治与行政分离(政策制定与执行分开)的观点,官僚制成为另一种解决公共利益问题的手段,步入了公共行政学上所言的老公共行政时期。这时的公共利益是由官员(民选的政策制定者)来界定的,是从政治上加以界定并由法律来表达的,行政官员为公共利益服务的最好途径就是尽可能以最有效率、最科学、最具政治中立性的方式执法^③,公共服务是由政府提供的。而20世纪80年代开始的新公共管理运动却把公民当做顾客(消费者),把政府当做市场,认为决策最恰当和首要的基础就是个人利益,公共利益被边缘化,大有废止公共利益之势。正如提出企业家政府理论的美国学者奥斯本和盖布勒所言,政府的宗旨是满足消费者的需要,行政人员应当采用市场手段来从事行政管理工作,政府应引进市场机制来改善公共服务^④,由此英美国家开启了公共服务领域的市场化改革浪潮。但这样一来公共利益实际上就成了个人在市场做出选择后的一种副产品,代表着个人利益的聚合。因此这种模式就“没有为我们提供任何谈论人们如何就公共利益的愿景或社区的本质而奋斗的途径”,但这些恰恰是“构成政策选择基础的真正重要的政治问题”^⑤。漠视公共利益、完全用自由市场逻辑来处理政治社会问题是非常危险的,也会产生很深远的危害。实际上,早在新公共管理运动发端之时,就有许多学者对这种皈依亚当·斯密的市场原教旨主义进行了

① Appleby, Paul (1950), *Morality and Administration in Democratic Government*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, p. 35.

② [英]亚当·斯密著,郭大力等译:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆1994年版,第14页。

③ [美]珍妮特·V. 登哈特,罗伯特·B. 登哈特著,丁煌译:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社,第72~74页。

④ Osborne, David, and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, MA: Addison-Wesley, p. 3.

⑤ Stone, Deborah (1988), *Policy Paradox and Political Reason*, New York: Harper Collins, p. 10.

反思,比如,米勒(Trudi Miller)就曾说过,伴随着对市场选择模式和多元政治模式的青睐,否定公共利益概念将对民主治理和公共行政领域带来深远的破坏,而民主政体的功能之一就是矫正资本主义的市场失灵(缺陷)^①,此后又有福克斯、沙赫特等新公共行政的价值观提出了疑义^②。而以美国著名公共行政学家登哈特为代表的一批学者在批判和反思的基础上创建了新公共服务理论,在2003年出版的《新公共服务:服务而不是掌舵》一书中对新公共管理理论的核心——企业家政府理论的缺陷进行了深入的分析与批驳,系统地阐述了新公共服务的理念。认为公民对政府的信任和信心是建立在政策关注的焦点是公共利益上,进一步讲,政府的目标不同于企业,实现公共利益是其存在的主要理由之一。而且公共利益也不是某种只是因为公民个人的选择、组织程序和选举政治之间的相互作用而发生的事情,也不是个人自我利益的简单聚合,而是符合民主规范和正义、公正与公平的共同价值观。同时这并不意味着公共行政官员就可以成为公共利益的单独主宰者,而应被视为一个包括公民、团体、民选代表以及其他机构在内的更大治理系统中的关键角色,公共利益最好被视为社区对话和参与的一个过程,是就共同价值进行对话的结果^③。

广播电视公共服务、体制及政策安排

一般认为世界上主要有三种广播电视体制,即以美国为代表的商业体制、以英国为代表的公共体制和以苏联为代表的国家体制。自上个世纪80年代末以来,关于体制问题争论的焦点主要集中在前两者,而且美国的商业体制因其成熟而有效的商业运作与最大的节目出口量,在全世界范围内居于主导地位,成为许多国家效仿的对象与标准,甚至被认为是自由民主国家最适宜的体制。其实这与上文所论的新公共管理运动及其公共政策理论是一脉相承的,都是自由市场逻辑的产物。但实际上,以英国为代表的公共广播电视体制并未像自由市场主义者所预言的那样要消亡了,在西欧、加拿大、奥地利和日本等地区 and 国家的公共广播电视体制仍在不断发展中,公共广播电视体制所遵循的多样性、多元性及普适性价值理念等在商业化盛行的时代显得越来越重要和富有价值。

实际上,商业与公共体制之争集中体现在广电产品与服务的产供组合关系上,涉

① [美]珍妮特·V. 登哈特,罗伯特·B. 登哈特著,丁煌译:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社,第75页。

② Fox, Charles (1996), *Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics*, *Public Administration Review* 56(3); Schachter, Hindy Lauser (1997), *Reinventing Government or Reinventing Ourselves*, New York, State University of New York Press.

③ [美]珍妮特·V. 登哈特,罗伯特·B. 登哈特著,丁煌译:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,中国人民大学出版社,第45页,第62~79页。

及到四种权力的分配：一是由谁决定生产什么和生产多少；二是由谁决定生产所需资源的数量及其筹集方式；三是由谁负责组织提供；四是由谁负责监督生产的效率、数量和质量。目前对这些权力分配或者产供组合模式的认识不外乎三种角度，即由市场、政府和非政府组织来主导。市场模式产供组合关系是由商家、消费者之间的供需关系和市场规制决定的，但逐利是市场的本性，所提供的产品与服务是可以增值的、排他的、非外部性的以及供需信息是基本对称的^①。因此，市场往往不会或少量提供那些具有非排他性、外部性等符合公共利益的产品与服务，出现市场供给失灵或匮乏以及多元性和丰富性的丧失。这是市场体制本身固有的弊病与缺陷，由此政府通过公共政策来匡正市场失灵，出现政府主导模式，但政府又极易倾向于维护自己及其利益集团的利益，导致效率下降和偏离公共服务的准则。基于市场与政府主导固有的缺陷，非政府组织体制应运而生，而且被认为是广播电视产供组合的合适模式，但这种模式又会囿于其组织自身的价值偏好，忽视整个社会的需求，其收入来源又很不稳定，同样难以摆脱市场与政府的左右。英国公共广播电视当属于最后一种，BBC 从成立之初就是一种独立于政府和商业力量的机构，而且执照费确保了 BBC 资金来源的稳定，不过 BBC 也存在着为谁的利益而服务的问题，这也是从 2004 年彭斯专家小组到 2006 年白皮书要改革 BBC 自我规制模式的目的所在。总的来说，现行体制都存在着自身的缺陷与矛盾，因此，任何企图偏执一隅的政策安排在当今复杂多变的时代都难以有效地解决现实问题，也会滋生许多难以消减的矛盾，合理而有效的广播电视体制与政策应当是社会、经济和政治力量博弈和商讨的结果，体现为以共同价值为基础的公共利益。

其实，从 20 世纪 80 年代以来，大多数西欧国家的广播电视体制已逐渐由单一走向混合模式。单一的公共体制（单一的执照费收入）经由公共体制（混合收入模式）逐渐演变成了公共与商业并行的双轨制（dual system）。可见，双轨制是大多数西欧国家广播电视体制发展的趋势，这一方面可以确保最大限度地满足公共利益和整个产业稳定持续发展，另一方面也能促使竞争、提高效率，形成相互补充和制衡的产业格局。

具体到广播电视而言，这些理论是围绕两条主线展开讨论的：一是公共广播电视的存留等问题，二是媒介控制问题。英国广播电视业具有公共服务的传统，在新的形势下却受到了质疑与冲击，形成了第一条主线，即围绕公共广播电视传统存在的问题而展开的自由市场和公共服务之争。市场自由主义一派认为以 BBC 为首的公共广播电视体系实际上是被一些精英所左右，同时也难免受政府压力的影响，而且还有现行的治理方式官僚化等问题。因此，公共广播电视实际上不是为消费者服务的，而真

12 ① Kops, Manfred 著，何勇译：《公共广播电视及其经济来源分析》，《媒介研究》，2004 年第 1 期。