

发达国家 广播影视管理体制 和管理手段研究

国家广电总局发展研究中心课题组



中国传媒大学出版社



发达国家 广播影视管理体制 和管理手段研究

国家广电总局发展研究中心课题组

中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家广播影视管理体制和管理手段研究/国家广播电影电视总局发展研究中心课题组编著. —北京: 中国传媒大学出版社, 2007. 2

ISBN 978-7-81085-914-1

I. 发… II. 国… III. ①广播事业—管理体制—研究—发达国家 ②电视事业—管理体制—研究—发达国家 IV. G229.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 016138 号

发达国家广播影视管理体制和管理手段研究

编 著: 国家广播电影电视总局发展研究中心课题组

责任编辑: 杨歆颖

封面设计: 风得信书籍装帧

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: 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 毫米 1/16

印 张: 14.5

版 次: 2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-81085-914-1/K·914 定价: 35.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

《发达国家广播影视管理体制和管理手段研究》

课 题 组

课 题 指 导：黄 勇

课 题 组 组 长：庞井君

课题组副组长：邢建毅 张 志

课题组成员：周力上 顾 芳 郭镇之 温 飏

阎成胜 张 玲 励 彬 刘轶群

王向东 石 丹 邓理峰 朱玉卿

陈卫星 郎劲松 何 勇 贾乐蓉

目 录

第一章	发达国家广播电视管理概述	/ 1
第二章	美国广播电视管理体制和管理手段	/ 16
第三章	英国广播电视管理体制和管理手段	/ 31
第四章	日本广播电视管理体制和管理手段	/ 43
第五章	德国广播电视管理体制和管理手段	/ 56
第六章	法国广播电视管理体制和管理手段	/ 67
第七章	欧盟广播电视管理体制和管理手段	/ 77
第八章	加拿大广播电视管理体制和管理手段	/ 87
第九章	澳大利亚广播电视管理体制和管理手段	/ 98
第十章	韩国广播电视管理体制和管理手段	/ 112
第十一章	新加坡广播电视管理体制和管理手段	/ 123

第十二章	俄罗斯广播电视管理体制和管理手段	/ 132
第十三章	几个主要国家的电影管理体制与政策	/ 142
第十四章	国外视听新媒体的管理	/ 164
附录	各国(地区)广播电视播出机构和监管机构名录	/ 176
后记		/ 224

第一章 发达国家广播电视管理概述

一、发达国家广播电视管理的理念、原则和依据

1. 广播电视行业管理的基本理念、原则

西方发达国家对广播电视行业管理有着基本相似的看法,普遍把广播电视行业界定为一类比较特殊的行业,将广播电视服务视为一类比较特殊的服务。其基本观点是:

(1)广播电视服务是一种准公共产品。受众对它的消费具有非排他性和非竞争性,在模拟时代,广电媒体难以通过市场供求机制实现直接的价值补偿,只能通过广告服务或者收取执照费等方式实现这种补偿。

(2)广播电视服务是一种社会必需的服务,需要有特殊的制度安排来保障这种社会必需品的稳定、可靠供给。

(3)广播电视业一般具有自然垄断属性,其运行过程会产生规模经济和范围经济,由此而引起的市场集中垄断会影响新闻报道的公正性和思想观点的多元性。

(4)广播电视服务须通过电波这一载体来传播,而电波资源的稀缺性决定了受托使用这种公共资源的广播电视媒体,必须承担一定的社会责任。实际上,不仅公共广播电视媒体应该承担公共服务的

义务,而且私营的商业广电媒体也具有双重身份:追求商业利益的企业和承担社会责任的“公共受托人”。

(5)广播电视行业和广播电视服务具有广泛而强烈的外部性。这决定了该行业不能像物质产品生产行业那样仅仅以行业的内部收益和成本作为评价标准,还要考虑行业运行给社会各方面带来的社会收益和社会成本。该行业的发展必须兼顾经济社会发展的总体要求,符合社会成员的共同利益。

(6)广播电视业一般要遵循“言论和表达自由”的原则。为了防止私人垄断资本利用媒体的巨大影响力,操控社会舆论,危害言论和表达的自由,损害思想和观点的多样性,发达国家大都把广播电视业置于立法、司法和行政的多重规制之下。

(7)广播电视“产品”是一种信息和文化产品,事关国家信息和文化安全,涉及民族文化遗产和文化多样性保护,政府有责任维护文化主权,保护文化多样性。如法国、加拿大等国,都十分重视维护国家的文化主权。

2. 管理广播电视媒体的法理依据

发达国家主要从2个方面对各类广播电视媒体进行管理,一是对行业的市场结构进行管理,二是针对广播电视媒体的传播活动(内容传播)进行管理。这2类管理都有一定的法理依据。归纳起来主要有以下几点:

第一,表达自由和新闻出版自由。这在许多发达国家都是重要的宪法原则,也是西方发达国家对广播电视业及其传播活动进行监管的主要法理依据之一。新闻传播活动被认为是公民实现表达权和知情权的主要方式。广播电视作为新闻传播的重要媒体,其编播权一般都要受到法律的严格保护。但与此同时,各国的宪法和法律也对因滥用这种权力而危害基本人权的行为以及因追逐商业利益而损害新闻报道公正性的行为加以限制。

第二,社会责任和公共服务。广播电视行业是一个公共性、公益

性很强的行业。作为受托运用频谱这一社会公共资源进行播出活动的主体,发达国家的广播电视媒体一般在法理和行为上都要承担一定的社会责任和公共服务义务。为了使广播电视媒体特别是商业广电媒体切实履行这一责任和义务,各国大都通过法律、行政和经济等多种手段,从产业、市场和行为等几个方面入手,对其形成一整套制度性约束机制。

第三,限制过度集中和垄断。广播电视业具有网络型产业的自然垄断特征,其规模经济效益、范围经济效益都十分显著。为了防止跨行业、跨媒体的集中垄断及由此可能带来的操纵市场、影响新闻报道的公正性和观点表达的多样性,各国从维护公共利益、规范市场秩序、保护公民表达权和知情权的角度出发,通过多种方式对广播电视行业和市场进行监管。

第四,维护文化主权。这一点在许多发达国家的法律规定中都有明确的体现。如加拿大自1932年第一部广播法诞生开始,维护本国文化主权就成为广播立法不变的宗旨,直接表现在对外资的严格控制和对本国节目在播出比例上的要求。加拿大《广播法》及有关法规明确规定,该国广播电视系统应由加拿大人拥有和控制;任何外国人或机构在加拿大广播电视公司不得拥有超过20%的股份,对拥有广播电视机构的公司的股份持有量不得超过33.3%。这一类对外资进入广播电视领域的限制性规定一直是大多数发达国家广播电视立法的重要内容。

二、发达国家广播电视管理的主要做法

1. 依照专门法进行统一管理

各国都建立了以宪法或宪法性法律为基础的一般法体系,这一体系构成了广播电视专门法或相关法的重要法源。各国在一般法的基础上注重运用统一的专门法(或相关法)对公共和商业广播电视媒

体进行约束。多数发达国家制定了广播电视专门法,少数发达国家制定了广播电视相关法,如媒介法、传播法和通信法等。例如,在广播电视领域,美国有《1934年通信法》、《1967年公共广播电视法》、《1984年有线通信政策法》、《1990年儿童电视法》、《1992年有线电视消费者保护及竞争法》和《1996年通信法》等相关法律可作为实施管理的依据。

美、英、日、德、法、韩、加、俄、澳、新加坡等国,均通过统一的广播电视专门法(或相关法)对公共媒体和商业媒体的合法设立及存续提供法律保障,对其播出活动等组织行为进行约束。其中,美国主要通过联邦层面的公共广播电视法和通信法对公共广电媒体和商业广电媒体进行规范和约束;德国主要通过州间协议、州公共广播电视法和媒介法分别对公共广电媒体和商业广电媒体进行规范和约束。其他发达国家则是通过广播电视法、大众传播法、通信法、基本法和传播自由法等专门立法,对公共广电媒体和商业广电媒体进行统一的规范和约束。

2. 发挥独立机构的监管作用

绝大多数发达国家都设立了广播电视业(或纳入大媒体业范畴)的行政管理机构。这些机构依法设立,依法行使相应的监管权力。如英国的文化媒介体育部,法国的文化传播部,加拿大的遗产部,韩国的文化观光部,日本的总务省,新加坡的信息与文艺部。

大多数发达国家在行政管理之下还设有广播电视行业的独立规制机构,其特点是:依法设立,与政府行政管理机关保持一定距离;在宪法和法律的授权范围内独立行使对广播电视行业和媒体的监管权。多数发达国家的广播电视独立规制机构拥有开办广电媒介的许可(审批)权和节目内容的监管权、规则制定权,少数独立规制机构拥有准司法权和咨询建议权。在美国,广播电视与通信行业的独立规制机构是联邦通信委员会(FCC),它在广播电视管理体系中处于核心位置,统一行使对通信业和广播电视业的监管权。FCC直接对议会

负责,并实行合议制的决策体制。其他国家的独立规制机构还有:英国的通信办公室(OFCOM)、法国的最高视听委员会(CSA)、韩国的广播委员会(KBC)等。各国独立规制机构对广播电视业的监管权限主要包括:

(1)产业和市场监管。独立规制机构对广播电视产业和市场的监管包括2方面:①对产业运行状况和市场集中程度进行监视;②通过准立法、准司法等手段进行调控。监管的主要内容是市场准入、市场的集中垄断程度和媒介所有权等。目前,美、英、日、德、法等国都已建立了较完善的跨媒体、跨行业的媒介所有权规制体系,以及限制大众媒介过度集中的政策体系。

(2)内容监管。多数发达国家对广播电视内容的监管是通过立法授权独立规制机构来实现的。独立规制机构对节目内容都具有“质的”和“量的”监视权,监管方式以事后监管为主,监视的结果往往作为颁发或撤销许可证的依据,也可以作为处理侵权和投诉案件的证据。

(3)准司法裁量。部分发达国家的独立规制机构还不同程度地拥有准司法权,可以在投诉案件中对不遵守规则的媒体进行事后制裁。通常的制裁措施包括:警告、罚款、停播有关节目、暂停颁发乃至撤销许可证。如美国FCC曾以节目内容低俗为由,对哥伦比亚广播公司及其直属台和附属台共处以55万美金的罚款。

3. 管理的内容、方法和特点

多数发达国家政府部门(或独立规制机构)对广播电视业管理的主要内容包括:广播电视行业发展规划管理、广播电视技术标准管理、广播电视频率资源分配管理、广播电视媒体行为(服务质量、播出内容、履行社会责任的情况)管理、广播电视市场管理(市场准入、市场结构、市场秩序管理,包括对广播电视媒体所有权进行监管,对外资进入广播电视行业进行限制,对跨行业、跨媒体经营进行引导)等。

发达国家管理广播电视媒体的基本方法,是实行外部监管和内

部治理相结合,即政府监管、独立规制、社会监督、行业自律及媒体自我约束相结合。目前,多数发达国家都设立了广播电视业的政府监管机构 and 独立规制机构;建立了社会监督机制;设有行业维权与自律组织。公共媒体和相当一部分商业媒体都建立了自我约束机制和较为完善的内部治理结构。总体上看,发达国家的广播电视管理具有以下特点:(1)事前监管与事后监管相结合,以事后监管为主。(2)外部监管与内部自主规制相结合,逐步加大自主规制的范围和比重。(3)直接管理与间接调控相结合,越来越强调间接调控的作用。(4)指导性管理与强制性管理相结合,政府的行政管理以指导性为主,独立规制机构的监管则比较强调二者的结合。(5)约束机制与激励机制相结合,越来越强调在法制框架内建立监管者与被监管者之间的合作机制。(6)政府监管与独立规制机构监管相结合,越来越重视独立规制机构的监管作用。

4. 管理和引导的常用手段

发达国家在管理和引导广播电视媒体的过程中,主要使用以下几类手段:(1)法律手段。通过立法或修法,一方面直接对媒介的行为进行规范,对违法行为进行处罚,维护广电媒介和各相关方的利益;另一方面授权独立规制机构或社会中介组织,对广播电视媒体进行监管。通过联邦法院、宪法法院以及各级司法机构的诉讼审判等司法手段,一方面直接约束广播电视媒体的行为;另一方面约束各类监管机构的监管行为,维护媒体的权益和广大受众的利益。(2)经济手段。通过媒体财源控制、税收、补贴、设立基金和征收执照费等手段,对媒体的播出活动和市场行为、产业发展方向和产业结构、媒体的经营绩效和服务质量等进行调节。如加拿大政府在1996年设立了“加拿大电视基金”,对严格意义上的“加拿大电视节目产品”项目实施补贴。(3)行政和政策手段。政府有关部门运用行政指导、行政许可、行政处罚和行政复议等手段,对广电媒介和行业各方进行管理;通过出台和实施各种竞争政策、产业发展政策、反垄断政策及信息安

全政策,对广电市场进行规范、引导和管理。(4)社会手段。一方面通过各类社会组织与立法、司法、行政等公权力机构之间的互动,影响和约束这些机构的决策,进而影响和约束公共媒体和商业媒体的决策和行为;另一方面通过派代表进入公共媒体的决策部门,直接影响公共媒体的决策与行为。此外,社会各界还可以通过强大的社会舆论压力,直接对广电媒体的行为发挥评价、监督和影响作用。(5)自律手段。通过广电行业协会的同业自律、公共广电媒体的内部治理、商业广播电视媒体的自我约束机制、从业人员的职业准则和行为规范等,达到依法自我管理的目的。(6)技术手段。采取技术手段实行有效管理。如美国 FCC 规定,建立防暴力芯片制度(即 V-Chip 制度)。这一制度要求电视机生产厂商从 1998 年起,在所有新生产的 13 英寸以上电视机上内置该插件,以防止过度暴力节目的不适宜出现。

5. 公共广电媒体的管理:依法自治为主,外部监管为辅

多数发达国家实行公共广播电视与商业广播电视并存的体制,二者在产权制度、市场准入、监管体系和监管方法、内部运作机制(治理结构、财源体制、运营机制)上均有所不同。

公共广播电视媒体作为公共产权的运营主体,不以盈利为目的,在财源上主要依靠视听费(执照费)的收取。目前,多数发达国家(澳大利亚、加拿大已废止此项制度)仍保留着征收视听接收费或广播电视执照费的制度,为公共媒体的生存与发展提供资金支持,同时也保证其运作具有独立性,不受政府和广告商的影响。公共广电媒体的管理主要依据宪法、法律、公共广播电视专门立法以及在此基础上制定的公共媒体自律规章。

发达国家公共广播电视媒体管理的特征是:依法自我治理为主,外部监管为辅。通过一定的外部约束和内部治理,确保公共媒体的公共服务性质和独立地位。

各国公共媒体的外部约束一般通过以下途径实现:(1)议会或政

府通过对公共广电媒体决策部门的人事任免权,对公共媒体施加影响,如韩国总统有权任命韩国广播公司(KBS)的领导层和社长。(2)议会或政府通过对公共媒体的存续权、财源体制的影响或预算的审批,约束公共媒体的活动,如英国议会有权审议 BBC 的执照费标准。(3)公共媒体决策部门的成员一般来自社会各个阶层,社会公众的意志影响公共媒体的决策。(4)公共媒体的财源结构一般是多元的,其中很大一部分收入来自广大视听者或社会捐助。社会公众作为“出资人”,对公共媒体形成外部压力。

公共媒体的内部治理通过以下途径实现:(1)公共媒体由来自社会各阶层的人士担任理事会(或广播委员会、电视委员会等决策机构)的成员,他们直接参与公共媒体的所有重大决策,并对执行机构的日常运营活动进行监督。(2)公共媒体的决策层代表社会公众的利益,对公共媒体播出的内容拥有审议权和裁决权。(3)公共媒体的执行层接受决策层的委托,行使经营管理权,对运营成本、服务质量等负责。

目前,英国的 BBC、日本的 NHK、美国的 CPB、德国的 ARD 和 ZDF、法国的 France 2 和 France 3 等公共广电媒体,都形成了这种外部约束机制和内部治理机制。

6. 商业广电媒体的管理:外部监管和内部自律相结合

在发达国家,商业广播电视媒体一般是公共产权与私有产权的混合运用主体。一方面,它接受政府的委托,运用电波资源这一社会共有财产组织广播电视服务的生产;另一方面,它接受股东的委托,运用企业法人的财产从事与广播电视服务有关的商业活动,取得合法收益。多数商业广播电视媒体是通过广告服务和付费节目的经营取得收益的。商业广播电视的管理主要依据广播电视法、通信法等专门法以及保护青少年权益的法律、保护公民权利的有关法律、关于民族和宗教问题的有关法律、公平贸易及反垄断法等一般法的有关条款。

发达国家的商业广播电视媒体管理主要依靠外部监管和内部自律。其中外部监管主要是指通过政府和独立规制机构对商业广电媒体的监管以及社会监督；内部自律主要是指商业广电媒体的行业自律和内部治理。

(1)政府和独立机构的监管：市场结构与传播内容

政府对商业广播电视媒体的外部监管主要包括市场结构监管与传播内容管理 2 方面。

在市场结构监管方面，主要通过对商业广电媒体所有权的控制和对市场集中度的调节，形成合理的垄断竞争结构。美、英、日、德、法国等都建立了针对广播电视媒介所有权的规制体制，旨在通过立法、司法、行政、独立规制等手段限制行业内、跨行业、跨媒体、跨地域的资本过度集中，以避免形成过度垄断的局面。如德国规定，同一公司控制的电视台的观众收视份额不能超过 30%，否则必须转让相应股权。

在内容管理方面，主要通过内容分级、不良内容警示、青少年保护、广告播放限制、文化多样性和表达多元化保护等手段进行约束。例如，德国规定，该国《青少年保护法》禁止 16 岁以下少儿观看的电影，依据广播电视法规定电视台只能在晚 10 时至早 6 时播出；公共电视台在晚间、节假日均不得播放广告，且每天广告不得超过 20 分钟；商业电视台虽可以在晚间、节假日插播广告，但不得超过节目总时间的 20%。又如美国 FCC 规定，商业电视网每周至少播出 3 小时的儿童节目；含有色情、暴力内容的节目只能在晚 12 时至早 6 时的时段播出。

(2)社会监督

多数发达国家都形成了对商业广电媒体的社会监督机制。例如，新加坡的媒介发展局不定期地在不同社区中心举办“百姓反馈意见征询会议”。在意见征询会上，居民可以就广播电视节目内容方面的问题向媒介发展局直接投诉或反馈意见。在德国，《广播电视州际协议》规定，在商业广播电视机构中须设立频道顾问部门。该顾问部门既不隶属政府也不隶属广播电视机构，其成员来自各类社会团体，

集中了社会上的主要观点,代表社会公众对广播电视机构进行监督。频道顾问部门以建议和激励的方式保证舆论多元化和频道内容的多样性。频道顾问部门听取频道经营者关于频道运营、节目内容、频道规划方面的重大变化的通报,参与州媒介管理局主持的相关问题的听证会,并听取对频道播出的有关申诉。

(3) 行业自律

以日本为例,日本的商业广播电视媒体必需严格遵守行业维权与自律性组织“民间放送联盟”制定的各种自律性规章,如行业性共同规范《广播电视伦理基本纲领》、《日本民间放送联盟·广播电视基准》等。该“基准”内容涵盖人权、法律与政治、对少年儿童的保护、家庭与社会、教育与教养、报道的责任、宗教、暴力、犯罪、性、奖金与赠品、广告、医疗广告、化妆品广告、金融广告、不动产广告及广告时间等多个方面。为保障该“基准”得到执行,民间放送联盟还设立了“放送基准审议会”,由民间放送联盟会长直接领导。为了维护民营广电媒体的报道权利,约束其报道行为,还制定了《日本民间放送联盟·报道指针》。该方针在“报道的自由”、“报道的态度”、“人权的尊重”、“报道的表现方式”、“透明性与公开性”等方面,都做了详细规定。

(4) 内部治理

多数发达国家规定,各商业广电媒体须建立符合本国公司法律、广电法律的内部治理结构。一方面保证经营目标的达成,另一方面也进行传播内容的自我把关。例如在日本,各民营广电公司专门设置“考查室”,负责伦理道德方面的内容把关和宣传指导。

三、发达国家在公商并存体制下的管理特色

美国、英国、日本、德国、法国、加拿大、韩国、澳大利亚等国家,均不同程度上实行了公共广电媒体与商业广电媒体并存的市场体制。各主要发达国家在这种公商并存体制下的具体管理模式,具有各自的特色。

美国实行公共广电媒体与商业广电媒体并存、以商业广电媒体

为主体的体制,这一体制以发达的广播电视产业和市场为基础,以高度商业化的广播电视公司为市场主体。对规模庞大、数量众多的商业广电媒体主要通过立法、司法和独立规制机构进行监管,对公共广电媒体主要通过立法、内部治理和社会监督来约束,以实现商业利益与公共利益平衡与协调发展之目的。

英国实行公共广电媒体与商业广电媒体并存、平衡发展的体制,对公共广电媒体的行为主要通过国王特许、行政委托和内部自律来进行约束,对商业广电媒体主要通过立法、行政、独立规制和行业自律等多种方式来进行管理。

日本实行公共广电媒体与商业广电媒体并存、以商业广电媒体为主的体制,主要通过立法、政府规制、行业自律等方式对公共和商业广播电视媒体进行统一管理。

法国对广播电视业实行公共广电媒体与商业广电媒体并存的体制,通过立法、行政和独立规制对商业广播电视媒体进行管理,通过立法和行政手段对公共广电媒体进行管理。

德国实行《联邦基本法》基础上的各州分别立法、分别监管的广电体制。另外,德国也建立了公共广电媒体与商业广电媒体的并存体制,主要通过立法、独立规制和媒体自律等方式对广电媒体进行监管。

归结起来,发达国家在公商并存的双重广播电视体制下,对公共、商业广电媒体的具体管理模式存在着以下特点:

1. 存在 2 种类型的许可制度

第 1 种类型是分别许可。以美、英、日、德、法为代表,实行公共媒体依法直接取得资质、商业媒体由法律授权的监管机构颁发许可的制度。其中,美国的 CPB、PBS、NPR 作为公共广电媒体的联合体依照公共广播电视法而设立,而其下属的众多成员台仍要与商业媒体一同接受监管机构的许可规制。英国的公共媒体 BBC 是通过皇家特许的方式获得合法性资质,每 10 年更换 1 次特许证书,同时对 BBC