

教育部人文社科重点研究基地中国传媒大学广播电视研究中心
重大项目“我国广播电视公共服务体系目标与实施研究”子项目

英国公共广播政策变迁与问题研究

Study on the Public Service Broadcasting
Policy Change and Its Problems in the UK

李继东 著

中国传媒大学出版社

教育部人文社科重点研究基地中国传媒大学广播电视研究中心
重大项目“我国广播电视公共服务体系目标与实施研究”子项目

英国公共广播政策变迁与问题研究

Study on the Public Service Broadcasting
Policy Change and Its Problems in the UK

李继东 著

中国传媒大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国公共广播政策变迁与问题研究/李继东著. —北京:
中国传媒大学出版社, 2007. 9
(传媒学术前沿系列丛书)
ISBN 978-7-81127-046-4

I. 英... II. 李... III. 广播事业—方针政策—英
国 IV. G229.561.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 143683 号

英国公共广播政策变迁与问题研究

作 者 李继东
责任编辑 王月林
责任印制 曹 辉
封面设计 孙 鹏
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)
北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编:100024
电话:86-10-65450528 65450532 传真:65779405
<http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京京晟纪元印刷有限公司

开 本 730×988mm 1/16

印 张 10.5

版 次 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-81127-046-4/K·046 定 价 32.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

而立之岁,岂有思乎?

胡正荣

孔子说,三十而立,四十而不惑,五十而知天命……虽然这是对个人的发展不同阶段而言的,但我国历来都是“修身、齐家、治国、平天下”之理一脉相承,所谓人同此情,情同此理。2008年奥运会一到,我们的改革开放就步入而立之年了,应是政治经济社会等各方面趋于成熟而稳健之时。自1978年以来我国经济飞速增长,科技进步日新月异,文化生活也日渐丰富,这是有目共睹的、世界瞩目的。不过而立之时之后,我们还应该有更多的思考和更大的作为。

我们还缺少些什么?

2000多年的封建社会、100多年的半封建半殖民地社会、30年的计划经济时代,期间又有多少次轰轰烈烈的经济改革和断断续续的思想解放运动,可我们还是背负了太重的历史所遗留下的一些桎梏,甚至迄今仍然没有突破。而今在繁荣富庶之余,我们的精神似乎迷惘了,价值理念也似乎显得那样的传统。

首先,适合现代社会发展的思想和意识还比较欠缺。在封建时代,我们的社会是一种由皇族及其官僚体系构成的一元社会,个人淹没于由皇权和官僚集团构筑的大一统之中。皇权至上,个人的价值实现、生存权、财产权等基本权力都不是自主的,是皇帝、政府、权力组织等赋予的,往往是公私不分,甚至是以公养私、损公肥私,致使公共意识缺失。这与西欧封建思想有很大的不同,西欧是神权至

上基础上的附庸义务观念,这种非强制性的、带有个人关系性质的封建君臣关系高于对国王、国家的臣服和家族利益。而在计划经济时代,个人的生老病死、衣食住行等都成了国家的,是由政府配给的;于是国营组织、事业单位成了我们社会的主体,行业就有了优劣、职业就有了好坏、身份就有了高低,个人通过创新和努力得到的都远不及这些外在的东西所赋予的,所谓“男怕入错行,女怕嫁错郎”。这就滋生了“等、要、靠”的工作思想和态度,凡是公家的事能拖则拖,凡是公家的利益能占就占。到了改革开放之后,我们更多地关注经济增长、迅速致富,更多地沉醉于亭台楼阁、美食锦衣,而这些思想和态度却未曾有过彻底的改变,公共意识仍旧很淡薄。一方面,传统文化价值观念对我们影响至深,迄今没有经过像文艺复兴那样的思想启蒙运动,宗教化的皇权观念和儒家思想仍根深蒂固。加之,国有经济和事业单位仍是我国经济的主体和核心组织机构,由此,国民依旧对国家和政府有着过多的依赖,我们每每倡导和呼吁大公无私,但往往这正是我们最缺乏的。少数腐败分子和不法商贩大肆侵吞和掠夺公共财产和资源,甚至戕害他人生命而毫无廉耻之心、恻隐之意;好多国民面对种种不公和强权麻木不仁、视若无睹,反正事不关己,就高高挂起了;更有甚者把侵害公共利益视为一种能力和胆识,强取豪夺,得过且过。实际上,现代文明的建立、民主社会的形成,是基于公民自主和公共意识自主觉醒的基础上的,自主方能自恃,自主才会自觉。另一方面,由于公共意识的淡薄而造成公共行为的缺失,对于环境的保护、公共场所的维护等公共事务更多地是靠政令、权力等外在的强制约束才有可能奏效,稍有机会便投机一把;而对自己家里的事务则是全力倾注、不惜牺牲和侵占公共利益。举个最简单和常见的例子,路旁的草地总是被践踏,哪怕只能少走半步,哪怕越过栅栏,也毫不客气;而私家的宠物纵是满地尿溺、狂吠不已,还是浑然不觉。

其次,适合现代社会发展的理论和概念还需完善。近30年的改革开放,我们从世界上和市场经济学到了不少东西,不过由于传统的家国天下和忠孝思想至今犹存,个人、集体、群体、国家、民族之间

的界线仍然很模糊,致使公共概念和理论相对缺乏和不成体系。而西方发达国家早在文艺复兴时期就基本解决了这些问题,个体彻底从传统社会所遵从的国家、群体和集体中独立出来,人的自由、生存权、财产权等是至高无上的、神圣不可侵犯的,国家和政府等公共权力是个人把一部分权力让出来而形成的,是为了保护个人的权力不受侵犯和伤害。由此,私人领域和公共领域就有了清晰的分野,公共的内涵和范围也就明确了,而且公共和公权是基于自主和契约的基础之上的,而非强加在个人身上的外在压力。这就是人本主义,也是自由民主的核心。从那时起,这些发达国家探讨公共的理论可谓汗牛充栋,政治学家、经济学家等多有论述,“公用地的悲剧”等理论层出不穷。而我们对这方面的审视、反思、研究和探讨才刚刚开始,与飞速增长的经济和不断变迁的社会相比,是缺位的、甚至是匮乏的。

归根结底,这些问题的存在是我们疏忽了思想建设和价值体系的构建,这也是目前我国面临的最大的危机和亟需解决的问题。实际上,只有实现个体自主的增强,公共意识的觉醒,自由民主的崛起,个人自觉了才会对国家和社会有更大的贡献,社会总成本也会降低,社会整体效率和效益才会提高。

我们的社会运行还需要补哪些课?

平心而论,这些年来我国环境、医疗、教育等公共服务领域问题频频出现,除了思想意识的问题之外,在社会治理上也需要学习。

首先,提倡敬业精神和专业主义。遇到公共领域治理不善等问题,我们常常会归罪于一些人的治理能力和水平低下,或归因于个人的人品或道德不良等,这些说法失之空泛和偏颇。其根本缘由在于我们缺乏必要的敬业精神和专业主义理念。我们似乎一直都在强调责权利对等,享有什么样的权利,就要尽什么样的义务,但实际上,上溯到我国封建时代,就没有像欧洲封建社会那样强调权利和义务对等的思想,更无用宪章等法律手段来保障这种对等关系。有的是皇族和官员的绝对权利意识,和随意性和人为化极强的维护统

治的手段。既然权利都是上面赋予或恩赐的,那么何来敬业精神呢?同样我们的封建社会有的是权力等级观念,而没有专业分工,官员的任免更多是对统治者忠诚的程度和服务的水平,而非靠其专业能力和政绩。这些意识、观念和手段对我们影响至深,还需努力革新。

其次,用规制来维系组织和社会运行。我们太久地沉溺于基于具有复合功能的家庭式组织模式之中,任何组织不论大小都是一个近乎全能的机构,形成一个无规则、带有原始社会意味的一个人情和血缘社会。在这样的社会中,维系这个社会的是基于血缘和人情的关系,遵从的是权力和权威,人与人之间的沟通方式和社交范围也是人情的和狭小的。这样一来,任何规则都销蚀在人情、血缘等关系之中,迄今我们的骨子里还是计划经济的、甚至是更为久远的时代的治理结构和水平。进一步讲,近30年的改革,我们在经济上增长了,生活上似乎富裕了,思想和价值体系却相对滞后了许多,而社会结构变得更为复杂,我们却总是期望社会理想高度同一且简单以便于治理。实际上,我们更需要规则来约束人的行为,促使思想丰富多元,以改善社会治理结构、提高治理水平。当代西方政治学研究已经证明了这一点,新制度学派就强调人的行为要靠规制来推动的,因为人在公共领域的选择同样遵循的是经济人的原则,这也在一定程度上暗合了理性学派的观点。因此,现代社会应是一个高度组织化、社会分工明确和靠规则来治理的社会,进一步讲,思想应该是无禁区,行为却应当有尺度的。

纷繁复杂、变动不居的当今社会和繁忙的行政事务,常常使我面对许多现实问题,也有了许多思考和心得,但每每掠过脑海,却无暇诉诸于文字。受学生所托,匆忙之中写了以上这些话语,姑且当做本书的序吧。

李继东是我的博士生,在过去的三年中,他勤勉好学,博览多思,笔耕不辍,时有创见,特别是阅读了大量的英文学术原著,由此产生了这部讨论英国公共广播政策变迁和问题的著作。这部书稿是目前国内以英国为例研究广播电视公共服务政策最完善和最全

面的一本专著,所用资料大多是一手资料,而且颇为详赡。广播电视公共服务政策是一个很复杂的问题,尤其是在经济全球化和商业逻辑兴盛的今天,为此,他还于2007年7月赴牛津大学参加了安能堡—牛津夏季学院(Annenberg - Oxford Summer Institute)就这些问题进行研讨和学习。此外,书中还探讨了我国的此类问题,虽不解渴,但这也是青年学者一种有益的尝试,值得勉励。

胡正荣

教授、博士生导师
中国传媒大学副校长
广播电视研究中心主任
中国传播学会会长
2007年9月10日

前 言

2007—2016 年 BBC 皇家宪章(BBC Royal Charter, 于 2007 年 1 月开始正式生效, 该宪章的出台是经过了 4 年多的讨论, 汇集和吸纳了彭斯专家小组(Lord-Burns and his panel of independent experts)等的调研报告、2005 政府绿皮书和 2006 政府白皮书以及上下议院等的建议, 该宪章重申了 BBC 的公共属性不变, 确定了 BBC 新的公共目标。同时对 BBC 的治理结构做了调整, 成立了 BBC 信托委员会(BBC Trust)。该委员会与过去的理事会同样都属于 BBC, 只是变得更为独立, 主要是负责 BBC 总体战略目标的设计和监督执行委员会的运作, 而且其行为必须是基于维护公共利益, 特别是执照费缴纳者的利益。同时, 公共服务的职能在整个英国广播电视业得以强化, S4C、C4、C5、ITV 等皆有公共服务的义务, 只是程度和范围不同而已。由此, 始于上个世纪末期有关 BBC 存留之争、自由市场和公共服务之辩算是告一个段落了。

在尘埃似乎落定之际, 尚有许多问题值得去思考: 一是英国公共广播体制经过了 80 多年的发展与变迁, 在不同的技术和社会环境下是如何调整其政策体系以应对变革的呢? 其发展趋势如何? 二是这些政策变迁的动因和根由是什么? 或者说是什么在决定着政策制定的走向? 三是自 2003 年以来, 我国倡导建构公共服务型政府, “十一五”计划中也提出了建立和完善我国公共服务文化体系。英国广播电视公共服务理论和实践是走在世界前列的, 其公共服务体制和政策也垂范于其他国家, 那么, 英国在政策安排上的经验和教训会对我国有哪些启示呢? 这些问题也是本书写作的目的和意图所在。

面对广播技术和 20 世纪初的政治经济和社会文化形势, 英国选择了完全不

同于美国和前苏联的公共广播的模式,几经发展形成了公共广播体制和以 BBC 为核心的广播电视公共服务体系,垂范于世界。之所以有这样的选择和政策安排是有许多动因的,或者是多种因素相互博弈所致的。不过,促使这些因素最终向着公共体制方向发展的土壤又是什么呢?或者说在政策安排中包括了哪些价值?以及这些价值又是如何体现的?进一步讲,公共利益的内涵包括什么呢?由此公共服务又是如何实现的?这是本书研究重点之一。尽管 BBC 重新获得了皇家宪章,但其内在的问题和困境并没有完全解决,比如治理结构问题、执照费和委托代理等问题,因此,探讨广播电视公共服务面临的共同问题和广播电视公共服务政策可能的发展方向,是本书的重点之二。

总的来说,通过分析在全球化和信息化的过程中英国公共广播政策变化轨迹,探索建构合理而完善的媒介公共服务政策研究体系,并对广播电视公共服务理论有所发现,以期对实践有所指导,是本书期望实现的理论和现实价值所在。

二

2
随着新自由主义思潮的兴起,西方政治学研究出现了后行为主义学派、理性选择学派和新制度主义学派,其研究方法一改抽象概念演绎和静态思辨的传统,转向关注具体的政治实践活动和动态变化的演化过程,也就是动态分析的方法成为当代政治学研究的重要方法之一。政策是现代政府这台机器产出的重要产品之一,也是研究社会政治系统的最重要的因素和关键所在。因此,这种动态分析的方法是本书研究的重要方法之一,以期把握不同历史时期各种利益团体与各种政治经济和技术等因素在博弈和互动中对政策变迁的影响,进而挖掘政策形成的基本价值理念的构成。

实际上,从公共垄断、双头寡居到多元竞争,英国公共广播电视政策在各个时期都有较大的变化。因此,分析不同时期和同一时期不同阶段其政策安排的差异和创新是极为重要的,同时研究在同一时期,面对相同的技术变革和世界环境,英国与其他国家的不同选择亦能使认识得以升华,这样纵横交织的比较方法也是本书所采用的又一种重要的方法。

早在 2004 年第一次接触英国政府颁发的有关广播电视的白皮书,那是一本由中国法制出版社 2002 年 4 月出版、顾芳等译的《2000 英国政府通讯白皮书》,深感其条款之明确而具体,规定之细致而切实,甚至有的地方近乎繁琐。从 2005 年年初确定了研究英国公共广播政策这个选题的前后,才知道先前看到的那一本不过是九牛之一毛。在 BBC 成为公共广播之前,就有赛克斯报告(Sykes Re-

port)、克劳福德委员会(Crawford Report)以及基于此的政府文件和皇家宪章、执照协议,此后基本上每十年对 BBC 的皇家宪章进行审核和更新,这期间有近百个专家报告、上下议院的讨论报告、政府绿皮书和白皮书、宪章和执照协议以及相关的法律法规等,其政策出台讨论之久、之细着实超乎我的意料和想象。为此,笔者还于 2007 年 6 月赴牛津大学就有关问题与 BBC、Ofcom 等机构的人士和专家进行了较为广泛的交流。竭尽所能去收集、梳理和分析这些一手的文献是本书运用的最基本的方法。

三

目前在英国每周有 87% 的国民收看 BBC 的电视节目,67% 的收听 BBC 广播,50% 左右的网民访问 BBC 的网站,BBC 的覆盖率达到了 95%,^①可见 BBC 在英国的影响还是非常大的,甚至于成为大多数英国人生活的一部分。尽管如此,BBC 面临的问题也不少,在服务目标上是为消费者服务还是为公民和社会服务?在流通上是开设更多的频道还是提供更加便捷的服务?是关注收视收听率还是覆盖率?在规制上监督机构与日常经营管理机构分开是大势所趋,而新成立的 BBC Trust 能完全独立履行其监督职能吗?实际上,这些问题一定程度上也是英国公共广播体系所面临的问题,其出现至少有两个方面的缘由:一方面是因新技术、全球化和市场自由主义所构筑的传媒环境的影响所致;另一方面却是因英国广播公共服务传统及其理念的演变。因此,有必要梳理一下英国公共广播政策和理念变迁的历程,分析其理念、目标、治理结构、资金来源等的变化,这是本书第二章的主要内容。在探讨这些问题之前需要检索和阐述有关这方面研究的理论基础和现状,就是本书第一章主要讨论的。

英国的广播电视业的发展始于 BBC,也是以 BBC 为核心的,其政策变迁的价值理念也是以 BBC 为准则的。BBC 首任总裁瑞斯(Lord John Reith)提出的“提供信息、教育、娱乐服务”的理念至今仍是英国广播电视公共服务的准绳,不过在不同时期其内涵有所变化,比如曾任 BBC 执行总裁的 Sir Huw Wheldon 就提出 BBC 应该“让好的东西流行,把流行的东西变好”(to make good popular and the popular good)。这些变化看似带有很强个人色彩,实际上却有其更为复杂的缘由。由此,本书的第三章探讨了英国公共广播政策变迁的诸如社会文化环境、

^① David Levy (2007): *BBC & Charter Review: Rethinking public Service Broadcastog for the 21st Century*, Annenberg - Oxford Summer Institute. 27th, June, 2007.

技术等种种动因,特别是分析了不同时期的意识形态对政策变迁的影响。自步入 21 世纪以来,世界大众传媒格局变得更加纷繁复杂,英国公共广播在政策上又是如何应对的以及其深层次的问题有哪些?这是本书第四章的主要内容。研究历史、现状和问题是为了探讨建构更为完善和合理的广播电视体制和市场格局,探讨英国公共广播电视政策的发展趋势就成了本书第五章着重研究的问题。

研究英国公共广播问题最终的归属点是想有益于我国广播电视业的发展,希望通过这样的研究有利于促进建设和完善、兼顾公平和效益并适合我国国情的广播电视体制与市场格局。虽然深知自己的研究尚有许多不足,但心向往之,于是把一些点滴的想法凝集成本书的最后一章。

目 录

前言

/ 1

第一章 问题的提出与理论基础

/ 1

第一节 信息传播技术的发展与全球化:新的环境与选择 / 3

一、公共服务与自由市场模式之争 / 3

二、研究公共广播政策变迁的价值与意义 / 6

第二节 变化中的公共利益与公共政策理论 / 9

一、关于公共利益的一般性讨论 / 9

二、关于公共政策的一般性讨论 / 14

第三节 更多的自由市场还是更多的公共服务 / 26

一、对现行广播电视体制的几点思考 / 27

二、欧美媒介政策变迁与现存的主要问题 / 29

三、关于英国广播公共政策研究的几种观点 / 31

第二章 英国公共广播政策变迁的历程

/ 34

第一节 前撒切尔时代公共广播电视政策变迁的历程 / 34

一、BBC 垄断时期(1927 年至 1954 年) / 35

二、双头寡居时期(1954 年至 1978 年) / 38

第二节 后撒切尔时代公共广播电视政策变迁的历程 / 42

一、前期(1979年至1996年) / 43

二、后期(1997年至今) / 46

第三章 英国公共广播政策变迁的动因分析 / 52

第一节 前撒切尔时代英国公共广播政策变迁的动因 / 53

一、社会环境变化与技术发展 / 53

二、现代自由主义与英国保守主义 / 54

三、精英决策与渐变主义 / 60

第二节 后撒切尔时代政策变迁的动因 / 62

一、社会环境与公共政策变化 / 62

二、新技术的发展与市场变化 / 64

三、新右派与第三条道路 / 67

四、利益集团的博弈与理性主义 / 73

第四章 英国公共广播的现状与问题 / 76

第一节 英国公共广播的现状分析 / 76

一、数字技术革命及其他 / 76

二、变化着的英国社会 / 79

三、英国公共广播的现状 / 81

第二节 英国公共广播面临的问题 / 87

一、产权问题 / 88

二、资金问题 / 92

三、治理结构与规制问题 / 95

第三节 英国公共广播面临的困境 / 99

一、信息不对称 / 99

二、集体行动困境 / 103

三、政商共谋 / 104

第五章 英国公共广播政策的可能走势 / 106

第一节 新技术与全球化带来了什么 / 106

一、全球化、新技术与传媒业的变化 / 106

二、全球化、新技术与社会、政治经济的互动 / 108

第二节 塑造怎样的共同价值 / 111

一、共同价值的内涵 / 112

二、寻求公共与商业的平衡点 / 115

第三节 资金来源的走向 / 117

一、执照费的困顿与转变 / 117

二、其他资金来源的可能性 / 118

三、世界广播电视资金来源的结构与类型 / 119

第四节 治理结构的发展趋向 / 120

一、皇家宪章与执照协议的传承 / 120

二、信托委员会与执行委员会的职能分野 / 120

三、BBC自我规制模式的变革 / 121

四、对整个公共广播体系的管理趋势 / 121

第六章 对我国广播电视政策变迁的启示 / 123

第一节 我国广播电视政策变迁的基本价值理念 / 123

一、社会主义价值理念及其对媒介政策的影响 / 123

二、我国广播电视业政策变迁的基本理念 / 125

三、我国广播电视政策变迁的核心点 / 127

第二节 我国广播电视政策安排的现状与趋势 / 128

一、新技术、全球化与政策安排 / 128

二、资金来源的变化 / 129

三、治理结构的弊端与变革 / 130

附录 中英文人名及专有名词对照表

/ 132

参考文献

111 \ 股份同共的并意益望 节二第 / 142

后 记

211 \ 点测平内业变共公年号,二 / 150

第一章 问题的提出与理论基础

从皮考克报告(Peacock Report)到戴维斯报告(Davies Report),从撒切尔执政到布莱尔当权,英国广播电视公共服务理念几经嬗变,英国公共广播^①一次次地成为焦点议题,英国公共广播体系也在一步步地演化着,曾经被公认为英国文化核心的 BBC 也在其发展中经受着一次次的冲击与诟病。2004 年年底 BBC 又迎来了以彭斯为首的独立专家小组(Lord Burns and his panel of independent experts)对其皇家宪章的审核。这次审查的焦点集中在 BBC 能否获得新的皇家宪章、能否延续执照费(license fee)模式和理事会(board of governors)改革等问题。彭斯独立专家小组就以上问题在英国进行了广泛的调查,结果表明 3/4 的英国公民是支持 BBC 的,对 BBC 的满意度高达 75%,更无意让 BBC 关闭或私有化,政府也承认 BBC 对英国国民生活和本土文化发展有着巨大的贡献与不可或缺的作用。毫无疑问,尽管现在商业节目充斥视听,多媒介给了人们更为丰富的选择,但大多数公众拥护和赞同以 BBC 为核心的公共广播理念和原则。2005 年 3 月英国文化、媒介与体育部^②发表了题为“强大而独立于政府的 BBC”的绿皮书,经过一年的征求意见和讨论,2006 年 3 月该部发布了题为“为所有公民提供公共服务:数字时代的 BBC”的白皮书,将有关政策正式确定了下来,经过半年多对白皮书的评议,2007 年 1 月 BBC 正式被授予新的皇家宪章(2007—2016 年),

① 这里所说的英国公共广播是指 UK public service broadcasting,直译为公共服务广播电视,通常缩写为 PSB。本书中所言的公共广播实际上是指公共广播电视。

② 英国文化、媒介与体育部即 Department for Culture, Media and Sport,缩写为 DCMS。2005 年 3 月该部公布绿皮书“a strong BBC, independent of Government”,2006 年 3 月又发布了白皮书“A Public Service for All: the BBC in the digital age”。以上有关数据等内容参照该绿皮书的第 5 页、第 3 页、第 104—106 页,Retrieved at March 20, 2005 and March 16, 2006, from <http://www.culture.gov.uk/broadcasting/>.