

# 广播电视公共服务 法律制度研究

凌红江 周 远 / 主编

GUANGBO DIANSHI  
GONGGONG FUWU  
FALU ZHIDU YANJIU

CIS | 湖南文艺出版社  
HUNAN LITERATURE AND ART PUBLISHING HOUSE

谨以此书恭贺  
中国首家公益慈善电视媒体  
湖南广播电视台公共频道



10周年



◇责任编辑 / 邓映如

◇封面设计 / 谢颖设计工作室





## 芒果基金

芒果V基金由湖南广播电视台  
与中国社会福利基金会共同发起成立，  
是第一个由媒体集团发起、拥有广泛媒体资源的全国性公募慈善基金。  
芒果V基金秉承“公民慈善、快乐慈善、透明慈善”理念，  
专注于在广大电视观众、尤其是青少年中进行公民素质提升和公民道德建设。

芒果V基金主要有“快乐校车”、“快乐课桌”、“快乐工具书”等以“快乐”  
为主题的系列公益项目，  
希望通过系列节目的播出、系列活动的策划、系列项目的实施，  
培养和倡导一种新的价值取向和社会风气，  
这就是：让爱心成为一种自觉习惯、让公益成为一张社会风尚、让慈善成为一种随手行为。

芒果V基金官方网站：[www.vfund.org](http://www.vfund.org)  
芒果V基金官方微博：@芒果V基金（新浪微博、腾讯微博）

芒果V基金官方账户：  
银行账号：3500 0188 0001 66423  
户 名：中国社会福利基金会  
开户银行：光大银行北京分行  
芒果V基金联系方式：0731-84802229

定价：38.00元

图书在版编目 ( C I P ) 数据

广播电视公共服务法律制度研究/凌红江, 周远主编. -- 长沙 :  
湖南文艺出版社, 2012.12  
ISBN 978-7-5404-5988-8

I . ①广… II . ①凌… ②周… III . ①广播电视 - 社  
会服务 - 法规 - 研究 - 中国 IV . ① D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 312675 号

广播电视公共服务法律制度研究

凌红江 周 远 主编

出 版 人: 刘清华  
责任编辑: 邓映如

湖南文艺出版社出版、发行  
( 长沙市雨花区东二环一段508号 邮编: 410014 )  
网址: [www.hnwy.net](http://www.hnwy.net)  
湖南省新华书店经销  
湖南省星城彩色印刷有限公司印刷

2012年12月第1版第1次印刷  
开本: 787mm×1092mm 1 / 16  
印张: 9.75  
字数: 160,000  
书号: ISBN 978-7-5404-5988-8  
定价: 38.00元

若有质量问题, 请直接与本社出版科联系调换 电话:0731-85983028





湖南公共频道“公共大戏台”应国务院侨办、中国侨联邀请出访美国。



湖南公共频道“公共大戏台”团员与美国华人、华侨联欢。



湖南公共频道两次荣获中国公益慈善领域最高奖项——“中华慈善奖”。





湖南公共频道连续六年举办“乡村教师奖”，120位默默奉献在一线的乡村教师获得表彰和资助。



湖南电视台主持人张丹丹采访获奖乡村教师。



湖南公共频道“帮女郎”深入街道社区为老百姓排忧解难。



湖南公共频道举办“慈善名流夜”为中华骨髓库募捐。



湖南公共频道“公共大戏台”走进街道社区为中老年观众送戏。



湖南公共频道“善行”年度公益活动为云南罕见旱灾募捐电视晚会。





湖南公共频道组织“大湘西爱心之旅”活动，资助贫困山区儿童。



湖南公共频道“善行”年度公益活动，感动残疾人前来献爱心。





湖南公共频道“帮女郎”助力长沙农民工春晚选拔赛。

公共频道



湖南公共频道中老年节目和俱乐部“越活越来神”与中老年观众快乐联欢。



芒果V基金牵手湖南卫视慈善音乐节目《天声一队》“快乐校车，为爱启程”。

湖南公共频道





芒果V基金联合湖南卫视龙年春晚、凤凰芒果好友小学华丽“变形”。



民政部副部长窦玉沛在宁夏慈善博览会芒果V基金“快乐校车”展位前留影。

序：

## 让广播电视公共服务法制化

才华

欣闻《广播电视公共服务法律制度研究》即将付梓出版，甚为高兴。广播电视公共服务，是广播电视工作者持之以恒的追求，湖南广播电视台公共频道在这方面进行了大量的、富有成效的探索和实践，取得了宝贵经验。今天，他们将这些成绩和经验上升到理论层面加以研究并出版成书，可喜可贺。

广播电视公共服务为社会各界热议的背后隐藏着深刻的政治与社会动因，也饱含着传媒业的改革期许。政治层面，政府朝公共服务型政府转型，广播电视公共服务是社会公共服务的重要内涵；社会层面，在社会转型的大背景下，社会阶层分化要求提升广播电视公共服务，发挥广播电视在维护各阶层利益，促进社会公平正义方面的作用；文化事业层面，随着文化改革进程加速，创立与文化事业全面繁荣和文化产业快速发展相适应的广播电视制度是这一阶段的重要任务；媒介发展层面，受市场机制的影响，我国广播电视业商业化、娱乐化现象日益突出，媒体公信力下降，社会各界对加强广播电视公共服务，平衡媒介产业化倾向，实现传媒业良性发展的呼声越来越高。

当前各界对广播电视公共服务的研究表现出不同的取向，总的来说，一是从发达国家公共广播电视制度汲取经验，试图在我国建立公共广播电视，一是从我国特殊的国情出发，探索建立具有中国特色的广播电视公共服务体系。作者认为，发达国家广播电视公共服务体系的经验和实践虽然具有借鉴意义，但特殊的社会制度和国情决定我国广播电视公共服务体系在理论前提和体制设计上有别于发达国家。

本书以传播政治经济学为分析框架，结合新闻学、传播学、政治学、经济学等学科理论，立足于中国现实制度和国情，就新形势下提升广播电视公共服务的理论及现实基础、运营制度、财政制度、监管制度进行了法律研究，得出结论，平衡媒介产业化倾向，实现传媒业良性发展，强化以提供公共服务为主的广播电视媒介势在必行。并以此为基础，提出了建设有中国特色广播电视公共服务法规的设想和蓝图。

刚刚闭幕的党的“十八大”报告再次强调：“让人民享有健康丰富的精神文化生活，是全面建成小康社会的重要内容。”要不折不扣实现这一目标，既要靠我们的创造性工作，更要靠制度的保障。“十二五”以来，中国广播影视已经进入更多地依靠法律治理推动健康有序发展的新阶段。推动依法行政，加强法律治理，是我们党治



国理政从理念到方式的革命性变化，具有划时代的重要意义。加强依法行政，是发展社会主义市场经济的必然要求，是促进社会公平正义的基本保证，面对广播影视发展的新形势、新任务、新要求，必须将依法行政贯穿于广播影视改革发展全过程，使广播影视工作始终有法律的支撑，始终有法律的保障，始终置于法律的监督之下。

中国古代法家代表人物韩非有一句名言：“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”今天，我们非常高兴地看到作为省级地面频道的同志有如此强烈的法律法规意识，我们更希望广播影视系统的同志们不断提高依法行政水平，开创广播影视法制工作新局面，为促进广播影视大发展大繁荣作出新的更大的贡献。

2012年12月1日

（作者系国家广播电影电视总局法规司司长）

# 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 序：让广播电视公共服务法制化               | 才华 |
| 引 言                          | 1  |
| 第一章 我国广播电视公共服务制度建设的理论基础及现实背景 | 3  |
| 一、关于我国广播电视公共服务内涵的探讨          | 3  |
| 二、我国广播电视公共服务与西方公共广播电视        | 7  |
| 三、提升我国广播电视公共服务制度建设的理论基础      | 11 |
| 四、提升我国广播电视公共服务制度建设的现实背景      | 14 |
| 五、我国广播电视公共服务制度建设的目标          | 27 |
| 第二章 提升我国广播电视公共服务的运营制度研究      | 29 |
| 一、西方公共广播电视运营制度分析             | 29 |
| 二、中国广播电视公共服务运营制度的现状及问题       | 35 |
| 三、西方公共电视运营制度对中国广电公共服务建设的启示   | 39 |
| 四、中国公共广播电视运营制度的设计与试想         | 43 |



|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 第三章 提升我国广播电视公共服务的财政制度研究 . . . . .   | 49  |
| 一、世界各国公共广播电视财源分析 . . . . .          | 49  |
| 二、我国广播电视公共服务体系财源分析 . . . . .        | 61  |
| 第四章 提升我国广播电视公共服务的监管制度研究 . . . . .   | 69  |
| 一、我国广播电视公共服务监管的理论基础 . . . . .       | 69  |
| 二、广播电视公共服务监管制度的决定因素 . . . . .       | 73  |
| 三、西方国家广播电视公共服务监管制度及其借鉴 . . . . .    | 75  |
| 四、西方国家广播电视公共服务监管制度特点及启示 . . . . .   | 89  |
| 五、我国广播电视公共服务监管的现状 . . . . .         | 93  |
| 六、现阶段提升我国广播电视公共服务监管制度建设重点 . . . . . | 98  |
| 第五章 提升我国广播电视公共服务的法规研究 . . . . .     | 104 |
| 一、我国广播电视公共服务相关法规的现状 & 问题 . . . . .  | 104 |
| 二、境外主要国家的公共广播电视法律制度考察 . . . . .     | 119 |
| 三、建构有中国特色的广播电视公共服务法律制度 . . . . .    | 131 |

# 引 言

自上世纪 80 年代至今，产业化和市场化应该称得上是我国广播电视改革的主调。依托市场机制的无限潜力和广播电视天然垄断地位的优势，中国广播电视事业取得迅猛发展。在此，给予其莫大的颂词几不为过。而与此同时，问题也逐步暴露出来。最为直接的，如主流话语所言，商业化操作模式下广播电视的“三俗”倾向日益严重，将广播电视市场化的负外部性之冰山一角呈现出来，进而折射出广播电视市场化背后的价值观、行业操守等一系列深层次问题。这或许是广播电视改革倡导者和实践者所不愿见的一面。

与传媒领域之畸形发展相呼应的是中国社会转型进入“深水区”，社会矛盾的大量涌现，利益群体之间的激烈碰撞，建设社会主义和谐社会之呼声成为主流。如何发挥广播电视在建设和谐社会中的积极作用，化解社会矛盾，无疑成为了执政者思考的问题。

在此情形下，业界和学界纷纷将目光转向西方公共广播电视这一体制，将其作为中国广播电视发展的“救命稻草”。这种逻辑实为吊诡。无论从理念，还是从操作方式而言，西方公共广播电视的形成有其自身的“气候”，与现行社会主义制度和国情有着太多差别。只是西方的做法在为学界提供慰藉的同时，也为当前中国的广播电视改革者提供了某些借鉴和启示，这无疑应当肯定。

其实，回头诵读经典马克思主义的著作，马克思恩格斯曾在诸多场合谈及传媒（报刊）的“人民性”和“社会性”，列宁在苏联十月革命胜利后对社会主义传媒的公益性质不乏设想。中共历代领导人毛泽东、邓小平、江泽民在强调传媒党性的同时，也非常注重党性之中的人民性含义。特别是在改革开放 30 余年来，党和国家的领导人在多次提出要满足人民的文化权益，建设完善的公共服务体系，从权利层面为中国广播电视公共服务的内涵和外延提供了论述，确定了基调。胡锦涛总书记在十七大报告中特别提出：“深化文化体制改革，完善扶持公益性文化事业，基本建立覆盖全社会的公共文化服务体系”，“坚持把公益性文化事业作为保障人民基本文化权益的主要途径，加大投入力度，加强社区和乡村文化设施建设”。这些政策在图书馆、博物馆以及社区公园等方面进行了全面而有效的实施，展示出了中国作为社会主义国家优越性的一面。但是，在人民群众文化消费最为集中的广播电视领域，从目前来看，其在公共服务提供上（不论是数量还是质量），成效并不明显。其中，公共频道的商业化及萎缩应该是其佐证。

如何通过广播电视公共服务的提供促进传媒产业的良性发展？中国广播电视公共服务的尴尬境地如何破解？围绕这些问题，学界已有诸多论述。但是，如何从制度层面对此问题进行系统性的解答，目前尚未出现。这里所指的“制度”，既有内



部机制的建立问题，也包括我国广播电视大的体制调整问题，最后归结到一点，就是以法律法规的形式加以确认的问题。因此，本研究的主要目标就是阐述如何在当前社会主义制度环境下，建立适合中国国情的广播电视公共服务制度。

本课题组于 2011 年初接受研究任务，历时半年，先后对湖南广电、台湾公视、湖北广电以及南方广电进行了深入调研。与此同时，广泛收集一手资料，邀请海内外专家进行咨询。在此基础上课题组成员分工合作，撰写成此报告。

本课题内容除引言外共分为五大主体部分，分别就新形势下提升广播电视公共服务制度建设的理论及现实基础、运营制度建设、财政制度建设、监管制度建设以及法规建设进行了分析，并提出了积极的见解和建议。其中理论及现实基础部分是全篇报告的逻辑中心，对制度建设的理念、现实基础、目标和可行性等进行了系统阐述，成为后四部分的总的精神纲领。后四部分的架构则是根据广播电视公共服务实施中涉及到的几个重大问题加以展开。在论述的过程中，一方面是结合中国具体的社会主义制度、理念和现实媒体环境进行解读，另一方面是对海外的一些经验做法进行提炼和总结，以作为参照。在此基础上寻求其间契合之处，摒弃其与当前我国社会主义制度环境下不合时宜的一些观点和做法。

运营制度主要分析广播电视公共服务的内部运营机制问题，涉及到人事制度、节目评价制度、激励制度等多方面，从具体微观层面延及宏观体制的变革问题。财政制度主要就财源及其分配原则作了论述，中西互现，提出了多元化财政支持体系的建议。监管制度在分析监管制度之理论基础的前提下，对西方公共广播电视的监管制度进行了描述，以此为背景，反思和探寻中国广播电视公共服务的监管制度建设问题。应该指出的是，本课题的中心在于法律制度本身，此报告的第二、三、四、五部分并没有就法律进行专门论述，而是集中于制度，其意在为第六部分作一个脉络的梳理，其最终指向在于法规的建设和出台。法规研究部分则从法源方面梳理了中国现行法律中有关广播电视公共服务的分散的条文，揭示其中存在的问题，综合了上述研究的成果，提出了建设有中国特色广播电视公共服务法规的设想和蓝图。这是本报告参与者的共同心声。

因此，本研究的特点在于，其并非对于西方广播电视公共服务制度的简单移植，而是依托中国现实制度和国情，进行的探索性论述；同时，研究也并非完全屈从于现实广播电视的结构性压力，而是以前瞻的眼光，在揭示当前中国广播电视公共服务体系建设中存在的问题的基础上对制度进行反思。