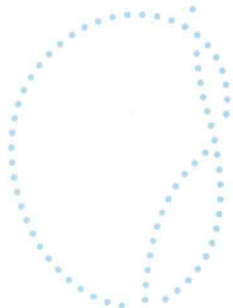


美国传媒规制体系

陈昌凤 著

Studies of Mechanisms of Media Policy
in The United States



美国传媒规制体系

陈昌凤 著

Studies of Mechanisms of Media Policy
in Tr
ates

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

美国传媒规制系统及其理念与运作,蕴含了资本主义制度下新闻制度的内在规律问题,也彰显了信息化、全球化时代西方主流国家的传媒战略。美国的传媒规制系统由法制系统、行政系统、传媒专业系统、权势集团和社会力量系统组成,这些系统之间复杂的互动关系作用于传媒政策法规,从而合力规制传媒。美国的社会价值观对传媒规制具有重要的影响。美国的传媒规制,体现了美国政府在全球化时代追求国家利益、试图以传播产业称霸全球的野心。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

美国传媒规制体系/陈昌凤著.--北京:清华大学出版社,2013

ISBN 978-7-302-34174-1

I. ①美… II. ①陈… III. ①传播媒介—监管制度—研究—美国 IV. ①G219.712

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第244016号



责任编辑:纪海虹

封面设计:甘 玮

责任校对:宋玉莲

责任印制:沈 露

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者:三河市君旺印装厂

装 订 者:三河市新茂装订有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:165mm×240mm 印 张:21.25 字 数:344千字

版 次:2013年12月第1版 印 次:2013年12月第1次印刷

定 价:48.00元

产品编号:049388-01

谨以此劳动成果，献给我敬爱的母亲，和
远去的慈父……

**本研究为国家社科基金课题“美国传媒
控制系统研究”(项目批准号: 04BXW014)的
成果**

前 言

传媒的规制系统是社会权力机构通过相关法律规范、其他要求及其实施和监督机制作用于传媒的控制系统。美国传媒规制系统及其理念与运作,蕴含了资本主义制度下新闻制度的内在规律问题,也彰显了信息化、全球化时代西方主流国家的传媒战略。美国的传媒规制系统相对比较完备,由法制系统、行政系统、传媒专业系统、权势集团和社会力量系统组成,这些系统之间复杂的互动关系作用于传媒政策法规,从而合力规制传媒。美国的社会价值观对传媒规制具有重要的影响,公共利益、自由市场、多样性、公平、竞争等,成为规制的基本原则,这些原则又存在定义不清、界限模糊的问题,是可以按照不同的需要作灵活解读的,而这些复杂的解读,也会作用于美国的传媒规制。

传媒规制不是由单一机构来完成的,联邦通讯委员会虽然是传播法规政策的核心制定机构,但制定政策的过程中,利益各方会通过联邦通讯委员会提供的不同渠道进行各自的利益表达。白宫、国会、法院代表的政治利益和国家利益,传媒集团代表的商业利益和专业利益,民众、民间团体代表的公共利益,在传媒规制的过程中不断博弈,从而使美国的传媒政策出现复杂而多变的状况。传媒规制的过程,其实是各方利益的综合过程,也是决策者追求自利的过程。20 世纪末美国传媒规制政策的新变化,就体现了美国政府在全球化时代追求国家利益、试图以传播产业称霸全球的努力,深刻地表达了美国资本主义新闻体制下传媒规制的目标。

本书采用文献研究、案例研究、访谈等方法,在阅览大量中外文献的基础上,结合美国传媒规制的历史与现状,从宏观规制策略到微观操作案例等多个层面,对美国的传媒控制系统进行全面的分析,对政府系统的规制机构及其理念与职能,对规制形式、内容、技巧、范围、特征、影响等做深入的剖析。

由于传统的印刷媒体通常不在专门的规制范围内,因此本书着重剖析了传统的广播电视媒体(包括无线与有线)、数字电视、网络新媒体所受到的法律、行政与社会力量的控制。本书还对各个方面的重要专题进行了深入的讨论,包括利益集团及其复杂的关系对传媒规制的影响、所有权控制的变迁及放宽所有权带来的垄断后果、当代战争中的新闻规制、政府公关对新闻的控制、为保护儿童而实施的传媒规制等专题,这些专题目前国内多未有充分的研究,可以说具有开拓性。这些专题与基本规制体系组合在一起,呈现了完整的美国传媒规制的系统。这样的系统性研究,目前国内外尚未有过。此外,本书还关注了传播技术引发的美国传媒规制领域的最新动态,探讨了传媒规制的趋势性问题。

本书希望突出以下几个方面:

1. 领域的开拓性。研究美国传媒规制,从而探讨西方资本主义制度下新闻制度的内在规律和问题,并借此了解信息化、全球化时代西方主流国家的传媒战略,涉及美国在全球传播中的影响,这对发展中国家尤其是中国起到警示作用;迄今为止国内外尚未见全面、系统地研究美国的传媒规制体系的成果;通过一手资料研究各种利益集团在联邦通讯委员会决策中的影响,以同一框架研究战争中的美国传媒规制,这些在国内学界为尚待开拓的领域。

2. 视角的独到性。这是一项中国学术视角的美国研究,在阅读大量来自美国 and 西方其他国家的文献的基础上,在对中外学者和官员的访谈中,本书确定了研究的视角和立场。在文献资料的引用借鉴上,在观点的呈现中,本书坚持用国际视野,持客观立场,讲中国观点。

3. 框架和观点的新意。本书将数字传播、网络传播、社会性媒体等均纳入考察的范围;在框架上,将美国的传媒规制、规制的影响因素以及规制的结果,置于信息化、全球化时代最前沿的政治经济理论和传播学理论的框架中,而且不同专题有不同的理论框架和阐释逻辑。研究结果对于我们更深入地审视西方传媒体制及其影响、应对复杂的信息化、全球化新潮流,对我国外交、政府决策、传媒管理等方面,希望都有积极的意义。

本研究分为十二章。第一章绪论,介绍控制、社会控制、传媒控制的内涵,分析美国传媒规制的基本原则、方针、规制系统的组成;第二章梳理分析以美国联邦通讯委员会为核心的规制机构,及其组织、职能、影响;第三章专题剖析了传媒规制中各种利益的复杂关系及其影响——白宫、国会、法院代表的政治利益,传媒企业代表的商业利益,民众和民间团体代表的公共利益,

分析这些利益是如何互动并对联邦通讯委员会的决策过程产生影响的；第四章专题研究所有权规制的变迁，它集中反映了美国传媒规制的本质，即追逐国际利益、试图以信息称霸全球；第五章、第六章分别概述了目前美国传媒法律体系、特征，及美国传媒规制的制度特征；第七章到第九章分别论述了对传统广播电视、数字广播电视、网络方面的规制，分析了这些领域的法规的焦点、目标、特征、问题；第十章专题研究为了保护儿童的权益而进行的传媒规制，尤其是网络时代美国传媒规制的新思路、新问题；第十一章深入研究当代战争中的美国新闻规制，纵论第二次世界大战、越南战争、海湾战争和伊拉克战争中传媒规制的机构、手段及其体现的理念，评析其影响；第十二章专题研究政府公共关系系统对新闻的规制，剖析了白宫新闻秘书、新闻发言人制度的历史意义和现实状况，与新闻媒体的关系，以及对新闻的规制手段。

陈昌凤

2013年9月于清华园

目 录

第一章 绪论：社会控制与传媒规制	1
第一节 关于控制系统与社会控制	2
第二节 美国的社会价值观对传媒规制的影响	3
一、公共利益(Public Interest)	3
二、意见市场(The Marketplace of Ideas)	5
第三节 美国的传媒规制理念	7
第四节 美国传媒的规制者	12
一、美国传媒的外部控制系统	12
二、美国行政控制的法律依据	13
三、国家是最大的规制者	15
第二章 政府规制机构	16
第一节 对内规制机构：联邦通讯委员会	17
一、联邦通讯委员会的历史渊源及原则	18
二、联邦通讯委员会的组织结构	19
三、联邦通讯委员会的主要职能	25
第二节 外宣机构：美国新闻署	27
一、机构设置与使命	27
二、新闻署的主要手段及理念	28
三、新闻署的影响	30
第三节 外宣机构：全球通讯办公室	31
一、成立的背景	31
二、全球通讯办公室的工作	32

第三章 利益博弈中的传媒规制	33
第一节 传媒规制权与利益表达	33
一、联邦通讯委员会：立法、司法与行政三合一体	34
二、立法过程中的各种利益表达	35
第二节 联邦通讯委员会利益图谱	36
一、政治层级：国会、白宫与联邦通讯委员会	37
二、司法层级：法院与联邦通讯委员会、国会	41
三、民商层级：公众、媒体企业与联邦通讯委员会	42
第三节 以公共利益为重：1934 年《通讯法》	46
一、立法背景	46
二、商业广播公司的立场	47
三、非商业广播公司及其他公共利益集团的立场	48
四、限制集中，保护“公共利益”：《通讯法》的理念	49
第四节 平衡商业利益与公共利益：1996 年《电信法》	52
一、立法背景	52
二、媒体集团的立场	53
三、公共利益集团的立场	61
四、放松限制集中，完全市场竞争：《电信法》的理念	64
第五节 从规制传媒产业转向促进传媒市场	65
一、信息产业的规制者	65
二、全球经济下的市场促进者	67
第四章 所有权规制	69
第一节 所有权放松管制之历史	70
一、第一阶段：机构初创，严格管制	71
二、第二阶段：逐步放松，蓄势待发	72
三、第三阶段：大幅放松，掀起高潮	72
四、第四阶段：遭遇瓶颈，回顾反思	74
第二节 所有权放松管制之解析	75
一、传播商品化的结果：市场万能，国家权力从 非商品化领域退出	75

二、传播全球化的结果：媒介资本全球扩张和 全球利益竞逐	81
三、放松管制中的波折：正反力量博弈的结果	90
第三节 所有权放松管制之影响	94
一、直接影响：产业丰收，垄断加剧	94
二、间接影响：品质下降，专业性受损	97
三、放松管制浪潮中的批判与对抗	103
第五章 法律规制概论	106
第一节 美国的法律体系及传媒相关法律	106
一、美国的法律制度	106
二、美国的立法程序	107
第二节 美国传媒法的特征	109
一、《纽约时报》诉沙利文案：重要的判例	109
二、宪法至上	110
三、平面媒体宽、电子媒体严	111
第三节 宪法第一修正案及其瓶颈	112
第四节 其他相关法律	115
一、宪法第四、第五、第六、第十四修正案	115
二、联邦及各州的民法、刑法	115
三、《信息自由法》及豁免事宜	116
四、与隐私权有关的法律	117
五、网络色情和儿童保护的相关法律	117
六、与电信管制有关的法律	118
七、与反垄断、反商业欺诈、广告管理有关的法律	120
八、与知识产权、版权和著作权保护相关的法律	122
第六章 法律规制专论	124
第一节 “事前限制”制度	124
一、发展源流	124
二、战时新闻检查	125
第二节 “事后追惩”制度	129

一、事后追惩的形式	129
二、事后追惩的原则	129
三、事后追惩的规律	133
第三节 法律规制的主题类型分析	134
一、诽谤与隐私	134
二、言论自由与司法独立	138
三、信息公开与国家安全	142
四、传媒企业经营法	144
五、淫秽内容传播	148
六、小结	150
 第七章 传统电子媒介规制	151
第一节 电子媒介规制的法理基础及变革	152
一、“频谱稀缺论”	152
二、相关规则的变革	153
三、电子媒介规制中的亮点和问题	154
第二节 无线广播电视许可制度	156
一、经营无线广播电视的准入标准	156
二、开办无线广播电视申请程序	157
三、新制：执照拍卖	158
四、管制技巧	159
第三节 无线广播电视内容管制	160
一、政治言论管制：“公平原则”	161
二、“儿童电视”的管制	163
三、内容分级制度	165
四、淫秽及不雅内容的管制	165
第四节 有线电视的规制	167
一、有线电视的发展与管理	167
二、管制趋向：市场导向，不断放宽	168
三、有线电视费率管制	172
四、美国有线电视频道的规划	173

第八章 数字电视规制	175
第一节 美国数字电视规制轨迹：政府主导	175
第二节 联邦通讯委员会的数字电视规制观	178
一、数字电视时代：保护儿童即保护数字化的未来	179
二、重视数字电视业的经济有利性	179
第三节 最高法院的数字电视版权管制	184
第四节 规制新挑战：加强还是削弱？	187
第五节 以数字技术统管全球？	190
第九章 网络规制	198
第一节 美国的互联网立法	198
一、联邦立法	200
二、州立法	201
第二节 政策调控：互联网发展计划	201
第三节 互联网规制的重点内容	202
一、维护国家安全	202
二、保护未成年人	204
三、保护网络版权	204
四、保护计算机安全	205
第四节 “网络中立”管制	206
一、网络中立的要求	206
二、关于网络中立的争议	208
三、网络中立管理方案遭否决	209
第十章 传媒规制与儿童保护	211
第一节 美国媒介管制中的儿童保护	212
一、监管系统	213
二、广播电视相关立法及其依据	215
三、保护儿童网络安全的困境	218
第二节 保护儿童免受色情信息的侵害	218
一、电视方面的管制	219
二、互联网方面的管制	219

三、儿童保护与言论自由的矛盾	220
四、保护未成年人的其他手段	222
第三节 网络与儿童隐私权的保护	223
一、联邦贸易委员会的管制：从电子商务管理入手	224
二、立法：儿童在线隐私保护法	225
三、社会性媒体时代的新课题	226
第四节 儿童广告的规制	227
一、通过立法规制儿童广告	227
二、通过自律约束儿童广告	228
第五节 政府规制：利用数字技术进行儿童教育	230
一、教育和资讯类儿童节目播出导引	231
二、儿童核心节目的商业限制	234
三、对儿童节目中预告性内容的管制：限制“不适合”内容	235
第十一章 战争时期的传媒规制	237
第一节 第二次世界大战以来的军媒管制模式概述	238
一、第二次世界大战时期：管制合法化，国家安全与 人民知晓权的平衡	238
二、越南战争期间：失控的报道	240
三、海湾战争期间：全面管制	242
四、伊拉克战争期间：嵌入计划	243
第二节 第二次世界大战中的战时信息办公室：合作的典范	244
一、战时信息办公室的成立	244
二、组织结构分析	246
三、小结：军媒之间的良性互动及其前提	247
第三节 越南战争中的志愿合作制：新闻管制全面缺席	249
一、志愿合作制的确立	249
二、组织结构分析	250
三、小结：缺乏互信的组织结构	252
第四节 海湾战争中的国家媒体团：越权的封锁	255
一、国家媒体团的建立	255
二、组织结构分析	256

三、小结：国家媒体团的不适应性	258
第五节 伊拉克战争中的嵌入计划：脆弱的权威	260
一、嵌入计划的实施	261
二、组织结构分析	263
三、小结：缺乏价值互信，难以持续的模式	264
第十二章 政府公关与新闻控制	268
第一节 美国政府的公关系统	269
一、白宫新闻办公室和新闻发言人制度	269
二、战时信息办公室	271
三、政治咨询业和总统顾问	272
第二节 政府公关与媒体的关系	273
一、政府以信息源控制媒体	273
二、媒体与公关之间的人员流动	274
三、总统的新闻价值	275
第三节 政府公关的案例：小布什与媒体	276
一、小布什的形象塑造	276
二、公关部门塑造小布什手段分析	281
第四节 白宫新闻发言人新闻办	289
一、白宫新闻发言人溯源	289
二、与媒体关系的制度化：定期新闻发布会 制度的开始	290
三、白宫新闻发言人的身份与职能	292
四、在总统的权力与媒体的关系之间	294
总结	297
一、美国的社会价值观对传媒规制的重要影响	297
二、利益博弈对传媒规制的影响	297
三、所有权管制是传媒规制的核心	298
四、美国的传播法规的力量	298
五、对广播电视媒体及数字媒体的规制	299
六、美国对互联网的管制	300

七、美国对儿童的媒体保护	300
八、战争时期的传媒规制	301
九、通过政府公关实施的新闻控制	301
致谢	303
参考文献	305
一、著作	305
二、论文	308
三、网站	311
四、中文刊物	311
五、数据库	311
附录	312
附录 1: 1934 年《通讯法》中涉及“公共利益”的条款	312
附录 2: 《组建战时信息办公室第 9182 号行政命令》摘要	319
附录 3: 《驻越军援司令部规范之记者备忘录: 越南军事新闻 公众发布管理条例》摘要	320
附录 4: 《新闻媒体报道国防部行动九项原则》全文	320
附录 5: 《嵌入记者公共事务指南》摘要	321

第一章

绪论：社会控制与传媒规制

传媒规制包括外部控制和内部控制。传媒的外部控制系统是社会权力机构通过相关法律、规范、其他要求及其实施和监督机制作用于传媒的控制系统；内部控制系统包括传媒自身在专业道德、宗教、意识形态等方面的自我约束规范。按照美国一直宣称的，传媒规制的最基本的原则是宪法第一修正案，它保护言论及出版自由，限制政府对新闻传播业的干涉。

美国的社会价值观对传媒规制具有重要的影响，其中公共利益、自由市场、多样性、公平、竞争等，都对传媒的内外部控制产生着重要作用。美国强调市场逻辑、反对国家干预，但是其市场逻辑、追逐效益、崇尚观点的多样化等理念之间，时常会发生冲突，有时争论非常激烈。

本书采用文献研究、案例研究、访谈等方法，结合美国传媒控制的历史与现状，从理念与操作层面对美国传媒的控制系统进行系统的梳理与研究，对政府控制系统的机构及其理念与职能，对其控制的形式、内容、技巧、范围、特征、影响等作较深入的剖析。由于传统的印刷媒体通常不在专门的控制范围内，因此本书将着重剖析法律与行政方面对广播电视媒体（包括无线与有线）、网络新媒体的控制。本书将对一些重要的主题或现象进行专门的论述，如美国为保护未成年人而对媒体进行的控制、特殊时期的控制。本书亦将论述政府公共关系等隐性控制方式。本书的主题词之一“传媒规制”，界定在传媒所受的外界限制和专业本身的约束方面，而主要论及外界限制。^①

本章作为绪论，首先解释以下几个问题：

第一，什么是社会控制？

第二，什么是传媒的规制系统？

第三，美国的传媒规制理念、规制者、规制手段有哪些？

^① 按国家社科基金课题要求使用“控制”一词，本书主要研究传媒规制。