



国家出版基金项目

“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国影视政策 创新研究

李继东 著



中国传媒大学出版社



Movie

Culture



国家出版基金项目

“十二五”国家重点图书出版规划项目

中国影视政策 创新研究

李继东 著

中国影视文化
软实力研究

中国传媒大学出版社

Culture Movie

2012 国家社科基金首批重大招标项目《国际传播发展新趋势与加快构建现代传播体系研究》
(项目编号: 12&ZD017)

教育部人文社科基地重大项目《基于广播电视与新媒体的中国传播力建设研究》
(项目编号: 12JJD860003)

编委会

顾问: 陈文申 李培元

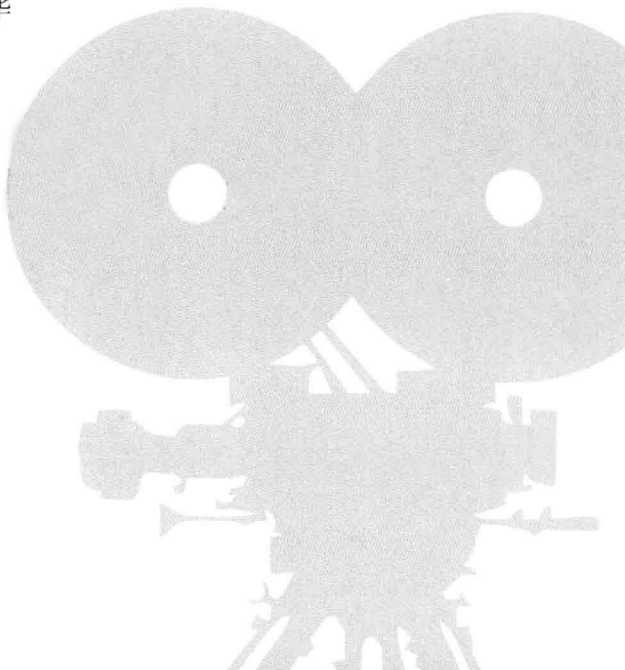
主任: 苏志武

编委 (按姓氏笔画为序)

丁俊杰	王 进	王云鹏	尹 鸿	田维义	吕志胜	刘 文	刘 昶
刘利群	孙 伟	李 章	李亦中	李兴国	李佐文	李怀亮	李晓华
时统宇	闵惠泉	张 晶	张凤铸	张育华	张鸿声	陈卫星	陈旭光
陈晓云	苗 隽	孙阳宏	周 星	孟 建	胡正荣	胡智锋	胡瑞庭
姚国强	蔡 军	高晓虹	高福安	黄 勇	黄升民	黄式宪	鲁景超
路盛章	蔡 翔	陈祥忠					

执行编委 (按姓氏笔画为序)

李素艳	李继东	杨乘虎	张国涛	张政法	赵 曦	周建新	郑世明
袁庆丰	崔 玮	翟 杉	戴建华				



图书在版编目(CIP)数据

中国影视政策创新研究/李继东著. —北京:中国传媒大学出版社, 2013. 11
ISBN 978-7-5657-0837-4

I. ①中… II. ①李… III. ①电影事业—文艺政策—研究—中国
②电视事业—文艺政策—研究—中国 IV. ①J992.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 242931 号

中国影视政策创新研究

著 者 李继东
责任编辑 李水仙
责任印制 张 玥
封面设计 阿 东
出 版 人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社

社 址 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编:100024
电 话 86-10-65450528 65450532 传真:65779405
网 址 <http://www.cucp.com.cn>
经 销 全国新华书店

印 刷 北京中科印刷有限公司
开 本 730×988mm 1/16
印 张 15.75
版 次 2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5657-0837-4/J·0837 定 价 55.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

总序

软实力指的是一个国家或地区在政治、经济、军事等“硬实力”之外,在文化、价值观、道德准则、意识形态等领域体现出的能力,可以集中归纳为四个方面的影响力,即文化影响力、意识形态影响力、制度影响力和外交影响力。^①文化软实力是软实力的重要组成部分,当前各国尤其是发达国家对国家文化软实力建设越来越重视,纷纷将其作为文化发展战略,甚至是国家发展战略的核心内容之一。十七届六中全会明确指出,“我国文化改革发展,……显著增强了国家文化软实力”,但是“当今世界正处在大发展大变革大调整时期,世界多极化、经济全球化深入发展,科学技术日新月异,各种思想文化交流交融交锋更加频繁,文化在综合国力竞争中的地位和作用更加凸显,维护国家文化安全任务更加艰巨,增强国家文化软实力、中华文化国际影响力要求更加紧迫。”“坚持中国特色社会主义文化发展道路,推动社会主义文化大发展大繁荣”必须要“增强国家文化软实力,弘扬中华文化,努力建设社会主义文化强国”。^②

影视文化是文化的重要组成部分,在大众文化广泛流行与信息高度发达的时代,文化软实力建设离不开大众传媒的传播介质作用,也离不开影视文化自身丰富精彩的内容,因此说,影视文化在文

① 参见〔美〕小约瑟夫·奈著,何小东、盖玉云译:《美国定能领导世界吗》,军事译文出版社1992年版。

② 参见《中国共产党十七届中央委员会第六次全体会议公报》。



化软实力建设中既扮演着媒介角色,也扮演着主体角色,影视文化软实力建设既关乎影视文化自身的发展,也关乎国家文化软实力的提升。

中国影视文化在百余年的历史进程中,为丰富人们的精神文化生活,传承优秀传统文化,塑造良好民族形象等作出了重要贡献,取得了宝贵的经验。新世纪以来,随着改革开放的不断深入,国家综合国力的快速提升,特别是中国特色社会主义市场经济的不断推进,中国影视文化发展迎来了大好的机遇,但与此相伴随的是前所未有的挑战与压力:中国影视文化如何应对行业自身的激烈竞争?如何满足人民群众日益增长的精神需求?如何跟进与国家政治经济地位快速增长相对应的文化新需求?如何应对全球影视文化的强力冲击……这些都是影视文化软实力研究的应有之义,因此,开展这一研究,对于从多元视角梳理中国影视文化的发展脉络,厘清中国影视文化的现实困惑与问题,拓展中国影视文化未来创新发展的空间,具有重要的理论意义与实践价值。

这个研究是我本人及科研团队长期以来关注的重点研究领域,也是我们在该领域多年积累的一次较为集中的成果展示。2010年,我本人承担的教育部人文社科重点研究基地重大项目“文化创意产业与中国影视文化建设问题研究”(课题编号 2006JDXM222)顺利结项,我们的研究成果得到了众多领导专家的肯定与支持,此后这些研究成果又成功被列为“十二五”国家重点图书出版规划。2011年,我们在这些已有成果的基础上,在中国传媒大学出版社的支持下,在各位领导、专家的帮助下,进一步丰富完善,又成功申请到了国家出版基金项目。

本基金项目的最终成果将以丛书形式呈现,尽管各部著作都有不同的侧重,但对写作我们提出了总体要求,简单说来就是“一个核心、两个关键词、三个视角”。

一个核心是体现“中国特色”。即梳理中国影视文化发展的历史经验,凝练中国影视的生产传播模式,探讨中国影视文化的特色发展之路。

两个关键词是聚焦“发展”与“创新”。即重点研究如何促进中国影视文化以创新为手段、为内容、为动力,实现中国影视文化在新形势下的科学发展,在世界竞争格局中如何特色发展,在公共文化服务与文化产业的双轮驱动下全面

发展,进而探讨中国影视文化在创新中发展,在发展中创新。

三种视角是围绕“传媒”、“艺术”与“文化”。“传媒”的视角探究影视的传播力,“艺术”的视角探究影视的感染力,“文化”的视角探究影视的影响力。

按照以上总体要求,我们期待通过各位作者的努力,能够使丛书体现出四个特性,这就是创新性、权威性、文献性和应用性。

本丛书是以影视文化软实力为名义和研究对象汇成的一套丛书,这在国内尚属首次,因此希望这个体系和内容能够呈现出新观点、新思考、新视野、新理论、新方法;本丛书得到了本研究领域众多知名学者的指导,并有影视行业诸多行政主管部门领导、业界精英的亲自参与,因此希望它能够为我国相关政府部门制定影视文化战略、文化政策提供较为权威的资讯;本丛书对中国影视文化理论研究以及影视经典案例进行了大量的梳理和提炼,因此希望它能够体现文献典藏价值;本丛书关注了中国影视文化生产创作传播的诸多环节,因此希望它能够为中国影视生产传播一线提供启示与借鉴。

按照以上的要求和预期目标,项目组多次召开会议,经过充分讨论,决定将原来计划的14部压缩到12部,这12部著作分为三个系列,分别为“创新系列”(5部)、“力量系列”(4部)和“景观系列”(3部)分别是:

创新系列(5部)

1. 专著:中国影视文化创意产业发展创新研究(胡智锋)
2. 专著:中国电视公共文化服务发展创新研究(杨乘虎等)
3. 专著:中国影视政策创新研究(李继东)
4. 专著:中国电视节目创新研究(杨乘虎)
5. 编著:中国影视新媒体发展创新研究(戴建华)

力量系列(4部)

1. 专著:真实的生命力——纪录片边界问题研究(赵曦)
2. 专著:仪式的传播力——电视媒介仪式研究(翟杉)
3. 专著:主体的影响力——广播电视有声语言传播主体研究(张政法)
4. 专著:影像的冲击力——新世纪中韩电视剧流变研究(张国涛、郑世明、崔玮)



景观系列(3部)

1. 主编:新世纪中国影视研究景观(周建新)
2. 专著:新世纪中国电影读片报告(袁庆丰)
3. 专著:新世纪中国电视栏目创意景观(李素艳)

在丛书即将出版之际,本人代表研究团队对国家新闻出版总署给予该项目的资助表示衷心感谢;对中国传媒大学党政领导给予该项目的大力支持表示衷心感谢;对给予本丛书指导及部分参与写作的各位前辈和朋友表示衷心感谢;对中国传媒大学文科科研处、科技处、财务处、电视与新闻学院、经济与管理学院等部门的支持表示衷心感谢;对中国传媒大学出版社社长蔡翔先生、总编辑闵惠泉先生、责任编辑李水仙女士为丛书顺利出版付出的心血表示特别感谢。最后,我还要对所有参与本丛书的科研团队成员三年来紧张、全力的投入和辛苦劳作表示衷心感谢!

由于本研究命题本身的难度,受作者水平所限,本丛书的写作难免有瑕疵之处,还请广大读者批评指正。

胡智锋

2013年6月于北京

[胡智锋系中国传媒大学传媒艺术与文化研究中心主任、《现代传播》主编,教育部“长江学者”特聘教授,中国高校影视学会会长]

目 录

CONTENTS

总 序 / 1

导 论 良好的政策是一种软实力 / 1

第一章 全球化、全球传播与政策变化 / 25

第一节 全球化、跨国组织与国家 / 26

第二节 全球传播理论 / 35

第三节 政策变化 / 40

第二章 媒介融合和规制融合、规制变革 / 46

第一节 媒介融合 / 46

第二节 规制融合 / 56

第三节 规制变革 / 61

第三章 公共利益、公共服务与政策变迁 / 72

第一节 公共利益、公共服务与公共领域 / 73

第二节 广播电视公共服务的价值理念、原则及其政策 / 79

第三节 新传播语境下对公共利益的再认识 / 86

第四章 21 世纪以来中国影视宏观政策解读 / 94

第一节 产业政策 / 95

第二节 公共服务政策 / 109

第三节 媒介融合政策 / 124

第五章 21 世纪以来中国影视微观政策解读 / 137

第一节 电影政策 / 137

第二节 电视剧政策 / 145

第三节 网络视听政策 / 153

结 论 重蹈覆辙抑或涅槃重生 / 158

附 录 21 世纪以来的主要影视政策文件 / 164

关于文化体制改革试点工作的意见 / 164

文化产业振兴规划 / 172

关于印发《推进三网融合总体方案》的通知 / 179

电影管理条例 / 186

印发《关于加快电影产业发展的若干意见》的通知 / 197

电视剧管理规定 / 206

电视剧审查管理规定 / 212

电视剧内容管理规定 / 218

关于印发《信息网络传播广播电影电视类节目监督管理暂行办法》的通知 / 224

互联网视听节目服务管理规定 / 229

参考文献 / 237

后 记 / 243

导论 良好的政策是一种软实力

步入 21 世纪以来,世界政治经济形势更加风云变幻,社会文化更加丰富多元,技术更新和应用更加日新月异,国际传媒格局更加复杂多变,全球信息传播秩序和权力正在不断调整和转移。同时,中国社会转型也步入了纵深处,经济发展方式转变步伐加快,政治体制改革不断推进,社会结构变革日渐凸显,文化体制改革力度加大。而且,经过 30 多年的改革开放,中国所取得的成就为世人所瞩目,国际地位和影响力大幅度提高,日益成为世界热议的话题。无论是“中国威胁论”、“中国殖民论”和“中国间谍论”等层出不穷的诟病也好,还是“中国模式”、“中国魅力”和“中国独秀论”等赞誉也罢,至少说明一个事实:中国融入世界与世界了解中国的速度、广度、深度空前提升、拓展和延伸,而中国独特的历史文化传统、改革开放道路和未来发展趋向以及给世界带来的广泛而深远的影响,已经成为一个全球性重大课题。由此,21 世纪开篇的十多年,中国影视政策面临的挑战与机遇之多、变化速度之快、改变幅度之大也是空前的,这期间有许多调整、变革和创新,产生了短期和长期的效果与影响。不过,相较于发达国家,中国影视政策还不够成熟、不够完善,参与制定国际影视政策的经验还很不足,影响世界的影视政策模式尚未形成,而实际上良好的政策就是一种软实力,中国亟须提升在国际影视政策形成中的地位和作用。基于此,需要梳理和分析 21 世纪以来世界传媒政策变迁环境和政策创新,讨论和探索中国影视政策创新的独特性及其趋向。



一、21 世纪以来中国影视政策的三种语境

(一) 全球化语境

2012 年中国内地电影总票房虽然高达 170.73 亿元,增幅 30.18%,但国产影片的票房仅为 82.73 亿元,比重为 48.46%;上半年更是惨淡,国产片票房仅 28.05 亿,市场份额仅为 34.75%;2012 年票房排名前十位影片中只有《泰囧》、《画皮 2》和《十二生肖》三部国产片在列,其他均为进口影片;2012 年全年生产故事片、纪录片等各类影片总量却高达 893 部,进口影片不过 86 部,包括 34 部进口分账大片。^①

如果放眼全球,我们会发现中国和电影强国之间的差距。以美国为例,美国票房收入大半来自海外市场,如《复仇者联盟》,2012 年全球票房总额达 15 亿多(1,511,757,910)美元,其中国内票房仅占 41.2%,计 6 亿多(623,357,910)美元,海外则近 9 亿(888,400,000)美元,占 58.8%。^② 而中国的影片几乎全部票房是靠国内市场,在海外,特别是在北美市场,收入微薄。比如,2013 年 2 月 8 日起,《泰囧》在纽约、洛杉矶、华盛顿等 10 个地区共 34 家影院放映,在北美 AMC 影院所属的 29 家影院进行点映的首日票房只有 9098 美元,首个星期上映也仅仅收获了 3.22 万美元。2012 年,中国全年共有 75 部电影销往海外 80 个国家和地区,票房不过 10.63 亿元,不及《复仇者联盟》一部影片的海外票房;同时 2012 年国产影片海外票房比 2011 年(20.46 亿)下降了近半,仅近是 2010 年(35.17 亿)的 31%。

美国电影成功的多种因素中,不能忽视的一个事实就是美国依托 WTO 等国际组织的相关政策掌控世界信息、传播规则体系,打开其他国家的市场,雄霸全球。2012 年 2 月 18 日,中美两国政府草签的《中华人民共和国与美利坚合众国关于用于影院放映之电影的谅解备忘录》(以下简称《备忘录》)就是一个直观的例证。《备忘录》是中美双方就解决 WTO 电影相关问题达成的协议,其核心内容包括:(1)在

① 国家广播电影电视总局:《2012 年全国电影票房统计》,http://www.sarft.gov.cn/articles/2013/01/11/20130111112329420341.html

② Box Office Mojo, *Marvel's The Avengers*, http://www.boxofficemojo.com/movies/?id=avengers11.htm

中国入世承诺每年进口 20 部分账影片之外,每年增加引进 14 部美国高技术格式(3D、IMAX)影片;(2)每部分账影片美国企业将分得总票房收入的 25%,中国企业承担所有相关的税费;(3)《备忘录》执行期为 5 年,2017 年中美双方将就有关问题再次磋商。其实,这不过是全球化进程中的冰山一角,全球化不仅是经济、政治问题,而且还广泛地影响着社会文化的各个层面,特别是乌拉圭回合后,影视等文化服务领域这一最后一个例外于自由化的堡垒被攻陷了,由此全球信息传播与文化娱乐市场博弈更加聚焦在跨国政策的制定和实施上。可以说,谁掌握了全球政策制定的主导权,谁就能操控世界市场,维护和巩固其自身利益,彰显其国家软实力。

21 世纪伊始,中国实现了多年以来加入世贸组织的夙愿,在举国欢呼雀跃之余,突然发现我们以悠久却又稚嫩的、犹如麻雀般的传媒和文化机构置身于世界信息传播巨兽纷争和厮杀的丛林中,欣喜、惶恐、焦虑、急迫、奋进、自卑和自负等复杂而多变的心态一起涌现,于是产生了急就章式的中办发〔2001〕17 号文件——《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈中央宣传部、国家广电总局、新闻出版总署关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见〉的通知》,梦想一下子打破条块分割的市场和产业格局,以资本和业务为纽带,构建跨行业、跨地区的大型现代传媒集团。但路径依赖是那样地强悍,基础是那样地薄弱,地方利益是那样地顽固,于是一系列像《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干决定》、《文化部、国家广播电影电视总局、新闻出版总署、国家发展和改革委员会、商务部关于文化领域引进外资的若干意见》和《文化产业振兴规划》等以经济价值为上、促使产业壮大和走出去的政策应运而生,目标单纯而明确:做大做强,步入文化强国之列。值得注意和令人忧虑的是,中国迄今未能参与到全球传媒和文化政策制定之中,仍处于应对美国等发达国家主导的国际规则体系之时,尚无法与国际政策话语体系对话,在政策理念上仍缺乏全球视野和人类情怀,因此,亟须梳理和研究世界,特别是发达国家,如何看待全球化、全球传播及其政策问题,这也是本书讨论的第一种语境,这不仅关乎经济问题,也关系着政治和社会文化问题。

实际上,全球化并非 21 世纪新现象,最早可以上溯到 13—14 世纪,不过开启于 20 世纪 80 年代的全球化与数字技术、信息社会相伴,并在 21 世纪之交恰好与



媒介融合进程相交织,其复杂性、广泛性和革命性远非早期全球化所能匹敌。

(二)媒介融合语境

基于数字技术、互联网和移动通信技术的媒介融合是信息传播与文化艺术领域的一场深刻革命,正在改变和重构着传统的内容生产、行业结构和生活方式,横向打通了广播影视、互联网和电信行业的界限,纵向贯通了生产、流通和营销推广等整个价值链。美国等发达国家全方位参与到全球媒介融合进程中,力图在世界信息传播秩序调整和重构中仍居于主导地位。iPhone、iPad 和 iPod 等新兴设备将传统电视、电影和音乐等的流通渠道与终端汇集于一体,基于美国的 ICANN(互联网名称与数字地址分配组织)以及由发达国家主导的世界贸易组织(WTO)、互联网号码分配局(IANA)等正在主宰着世界互联网核心资源,引领着媒介融合的发展趋向,拟定着新的世界信息传播政策。发达国家在全球媒介融合进程中大力推进数字化、网络化、移动化和集中化,美国 1996 年的《通信法案》和 2010 年的《国家宽带计划》,以及英国 2003 年的《传播法案》和 2009 年的《数字英国》等均在维护和巩固着本国在信息社会中的领先地位,与此同时,强化内容规制和调整结构规制,以提高内容竞争力与保障社会福祉。

而中国有关政策的出台步伐显得急促却滞后,几经讨论的《关于印发推进三网融合总体方案的通知》于 2010 年由国务院发布,在步伐上并不比发达国家晚多少,但依托试点城市来推进三网融合进程,仍无法脱离行政化的思维模式,仿佛又落入了以往“四级办台”的老路子,与美英相比,与媒介融合的要义相衡量,显得落伍而仓促。在内容规制上,诸如“限娱令”、“限广令”等不断推出,规范和纠正了新媒体时代传统媒体内容生产的纷乱行为。但这些政策对互联网等融合媒体的规制却显得苍白无力,也没有实现联合规制和复合治理的效果。

基于此,管理者需要从全球的角度深入分析欧美国家如何理解媒介融合,如何应对这一技术语境下的政策创新和变革。这是本书讨论的第二种语境,它以讨论新技术语境及其政策影响为核心,但不限于此。

(三)公共服务语境

经过 30 多年的改革开放,中国已步入社会转型深水区。社会利益团体和阶层

在固化,阶层之间的流动性在减弱,社会两极化、碎片化甚至断裂化的程度在加强,区域、行业、阶层、性别等之间的纷争与对抗频发,^①公开、公平和公正成为解决社会问题和政策制定的首要价值。由此,广播影视等传媒的公共服务职能受到高度重视,构建公共服务体系上升到了国家政策层面,这集中体现在《中宣部、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》(简称中办发〔2003〕21号文件)、《关于进一步支持文化事业发展的若干经济政策》、《文化建设“十一五”规划》、《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》等政策中。不过,这些大多基于满足人民基本的物质和文化需求,常表现为一种经济逻辑,或者说是通过经济手段解决资源、产品和服务供给的不平衡、不均衡问题,甚至是一种扶弱济贫的传统观念和慈善事业,尚未将公共服务上升到政治和社会文化层面,特别是政治民主问题。

欧美国家讨论公共利益和公共服务问题则聚焦在政治多元性、文化多样性和传播自由、市场自由、技术发展的关系问题上,集中讨论公共利益和公共服务的实现途径和场域问题。更为重要的是,欧美公共服务政策只需讨论在新的技术和社会环境下如何拓展、如何创新问题,而中国则刚刚开始建设公共服务体系,其间几乎很难找到二者对话的可能和空间,这使得在讨论这一话题时颇为纠结,行文也就展示出两种话语表达方式。不过微博、微信等新样态的实践已经开始广泛地触及公共服务的政治性问题,对现行政策形成了很大的冲击,因此,有必要对公共服务进行讨论,这成为本书探讨的第三种语境。相较于前两种语境,公共服务更倾向于社会和政治,可以视为影视政策的一种社会语境。

上述三种语境与中国错综复杂的现实交织在一起,形成了21世纪中国影视行业的生态环境,深远地影响着中国影视政策、产业格局和社会生活。

二、政策的内涵与研究范畴

讨论影视政策前先需理清政策这一概念及其相关研究。

① 赵月枝: *China's Quest for "Soft Power": Imperatives, Impediments and Irreconcilable Tensions?*
<http://www.lis.illinois.edu/events/2011/04/28/reinventing-east-asia-speaker-series-chinas-quest-soft-power-imperatives-impedimen>

通常所说政策实际上指的是公共政策,人类政策实践活动可谓源远流长,自有公共权力以来,政策就与社会共同发展变迁。简言之,凡是涉及公共利益和公共事务就会有公共政策。不过,政策研究作为一门独立的学科,却发端于1951年哈罗德·拉斯韦尔(Lasswell, H. D.)及其同事发表的《政策科学:近来在范畴与方法上的发展》一文。经过60多年的发展,目前学界对政策的界定呈现出多重维度,比如,从制度经济学、行政学、管理学、公私领域的差异、社会价值分配、政府行为等角度对公共政策做出了不尽相同的阐释。

(一)公共政策的内涵

政策学科创始人拉斯韦尔和卡普兰(A. Kaplan)认为,政策是一项包括目标、价值与策略的大型计划,政策问题解决的是谁得到了什么。^①这种阐释指出了政策问题的关键所在,重在目的性和计划性,但没有指出政策主体和实施等重要因素。20世纪50年代初,政治学家大卫·伊斯顿(David Easton)认为,政策就是对全社会的价值作权威性的分配。^②伊斯顿的这一定义虽然将政策作为一种政治行为,但他更强调公共政策的价值分配功能。而政策的功能不仅是分配,还有导向、调控等。^③强调政策的政治行为特征的还有美国政治学家迈克尔·罗斯金(Michael G. Roskin)、政策学家托马斯·戴伊(Thomas Dye)和盖依·彼得斯(Guy Peters)等。罗斯金等认为公共政策不是建议或讨论,而是一种政府官员和机构的权威性行动,是用来满足被感知的国家需求的,包括法律、司法布告、执行命令和行政决定等。^④此看法着眼于政府的政治行为,隐含着政府对利益进行社会性的分配这一基本职能,同时道出了公共政策的重要目标之一:满足高于单纯个人利益的国家需求。戴伊认为公共政策就是政府选择做什么或不做什么,包括规制行为、组织

① Lasswell, H. D. and Kaplan, A. (1963), *Power and Society*, N. Y: McCraw—Hill Book Co., p. 70.

② Easton, D. (1953), *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. NY: Knopf, p. 129.

③ 陈庆云主编:《公共政策分析》,中国经济出版社2000年版,第14页。

④ [美]迈克尔·罗斯金等著,林震等译:《政治科学》(第6版),华夏出版社2000年版,第44页。

官僚机构、分配利益等。^① 彼得斯则更简单地将其概括为,政府活动的总和就是公共政策。^② 戴伊和彼得斯的这两种说法突出了政府的选择行为。现实社会有许多需要解决的问题,但政府总是有所为有所不为的,这就需要政府做出理性的判断。而且,在当今这个全球化和多样互动的社会中,这种判断越来越不再仅仅是政府的特权,政府在一定程度上也不想或不能独自做出判断。因此,登哈特等新公共服务学者认为,当今的政府不再是公共服务的直接供给者或控制者,而应该是安排公共问题议程的中介人、调解者或裁判员,公共政策也应被理解为一系列涉及多种团体和多重利益的复杂互动的后果,是许多不同意见和利益的混合物。^③

实际上,对公共政策内涵的理解和表述,不同时期会体现出不同的特征。在老公共行政时期,公共政策由民选的政治领导人制定,由行政官员执行。正如公共行政学创始人威尔逊(Woodrow Wilson)所言,公共政策是由政治家,即具有立法权者制定并由行政人员执行的法律和法规。^④ 这是比较典型的精英思维,政治家等代为普通民众确定政策问题和方案并予以实施,民众成了局外人。而到了新公共管理运动时期,强调公共政策的经济价值取向,推动政策选择的是自私自利的“顾客”(消费者),虽然这些顾客也是公众的一部分,但只是那些有消费能力的公众,而且常常被商业集团所左右,过多地强调市场价值。这一时期的公共政策以经济绩效为最高准则,忘却了公平、正义等共同价值,同样缺少的是公众的平等参与。20世纪末兴起的新公共服务运动,认为全球化市场易变的特征产生许多新的公众关注的问题,政府需要平衡跨国集团、非营利组织等多种复杂多变的利益冲突,这就促使当今的政府不再是也很难是提供服务的主要角色,而且新信息传播技术的发展已经为公众提供了越来越多的接触政策制定过程的机会和条件。因此,他们主张公众积极并真正地参与公共政策的制定和实施,政府也由掌舵(控制)转向服务

① Dye, Thomas R. (2002), *Understanding Public Policy* (10th edition), New Jersey: Pearson Education Inc., p. 1.

② [美]盖依·彼得斯著,顾丽梅等译:《美国的公共政策:承诺与执行》(第6版),复旦大学出版社2008年版,第4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2005年版,第25、81页。

④ 张金马主编:《政策科学导论》,中国人民大学出版社1992年版,第17页。