

论媒介融合时代广播电视法律制度的几个基本问题

李丹林

摘要 在发达国家,广播电视法律制度与其民主政治、经济自由与管制密不可分。在英国、德国、法国和美国等主要西方发达国家,广播电视法律制度经历了一个世纪的发展历程,公共利益始终是其广播电视法律制度的核心问题,广播电视法律制度的价值目标、立法宗旨、具体规范都是围绕公共利益而确立。如今,在媒介融合时代,管制面临的挑战仍然是属于传统广播电视制度中的“公共利益”在新的形势下应该如何保障的问题。

关键词 广播电视;法律制度;价值目标;历史和演变;管制;公共利益

中图分类号 G22 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2012)01-0105-07

作者简介 李丹林:中国传媒大学政治与法律学院法律系主任、教授 北京 100024

在我国,当对传统媒体的改革还在探索中的时候,数字技术和互联网技术的快速发展,又将社会生活带入媒介融合的新时代。因此,学术界有时将整个传播领域,即平面媒体传播、电子领域的广播电视传播和电信传播、互联网传播当作一个整体来研究。这是一种对于现实问题的理论回应。但是,本文依然选择广播电视法律制度作为研究对象,是基于以下两点理由:其一,从发达国家与媒体的关系和政府对于传播管制的视角来看,广播电视是介于平面媒体与电信之间的特殊领域,即从保障平面媒体新闻自由的宪法原则,到电信应该履行普遍服务职责所包含法律与政策因素都体现在对于广播电视的立法和管制中,并以“公共利益”这一概念表示出来。但广播电视领域的特殊性又在于,广播电视法上的“公共利益”不仅包含了平面媒体立法和电信立法都要考虑和平衡的各种政治、经济、文化因素,同时其对于内容方面的管控始终是一个备受争论的问题,因此,始终处于一种复杂而艰难的利益平衡之中。其二,在媒介融合的新时代,传统媒体领域与新兴媒体领域在技术引领下,相互交叉,但从规范和管制的角度及产业构成来看,广播电视仍然在政治、经济、文化领域发挥突出的作用,仍是公共政策与法律调

控的重点^①。在西方国家,在媒介融合时代,如何确立新的传播新政策与立法,成为新的理论和实践问题,但是,这些问题的复杂性仍然主要是源于广播电视管制的复杂性。因此,只有对发达国家广播电视法制度进行深入研究,才能为认识和解决当今面临的新问题提供基础与借鉴。因此,本文拟仍以广播电视法为研究对象,探讨其构成、演变以及其核心问题公共利益。

一、广播电视法律制度的构成

(一) 法律语境下的广播电视的意义

法律语境下的广播电视是一个具有多重范围和多重意义的概念。

首先,广播电视是一个具有多重范围的概念。狭义的广播电视是指利用无线电信号进行的声音或/和图像传输的情形。它可以是进行这种传输活动的设施,也可指这种传输活动,还可以指进行这种传输活动的主体。广义的广播电视除了狭义的广播电视内容外,还包括利用电缆传输的有线电视、利用卫星传输的卫星电视等。在研究广播电视立法和广播电视发展的时候,还会更广泛地涵盖电信、网络广播电视等。本文研究的广播电视,

一般是狭义上的广播电视。

其次,广播电视是一个具有多重意义的概念。从传播学视角来看,广播电视是指利用无线电信号进行一对多、点对面的大众传播活动。从政治社会学的意义来看,广播电视被视为与政治密切相关,与意识形态紧密相连的范畴,是实现政治传播、进行政治活动的重要工具。从文化社会学的意义来看,广播电视是传播知识和信息、宣传价值观、传承民族文化的重要载体。从经济社会学的意义来看,广播电视是一种可以创造财产价值的产业领域。从法律社会学的意义来看,广播电视活动是一种具有法律意义的活动,要符合一定的法律规范,广播电视组织是法律关系的主体,享有一定的权利、承担一定的义务。

从各发达国家立法关于广播电视的定义所表达的内涵^②可以看出,作为广播电视法立法的对象——广播电视组织、规范的活动——广播电视活动,都是立足于其作为大众传播活动受众的公共性,都是从广播电视和公众之间的关系角度来界定的,即为公众提供广播电视服务。正因为广播电视是作为与公众关系密切的大众传播,所以,所有发达国家,都将广播电视与作为人际传播方式的电信(虽然狭义的广播电视和电信都是利用无线电频率进行信号传输)区别对待,依据不同的目的和原则分别进行法律调整。

发达国家的广播电视法律制度,是各国基于一定的目的,对无线电频率资源使用确立许可制度、对广播电视做出特别管制而建立的法律制度。各国基于自身的特定国情,在确立广播电视的具体制度和立法模式上不尽相同。因此,广播电视法律规范在具体的立法名称上、每一立法文件调整的范围方面也不尽相同。比如,在美国,相关的立法文件名称有“无线电法”(Radio Act)、“通信法”(Communications Act)、“电信法”(Telecommunications Act)、“公共广播法”(Public Broadcasting Act)等,英国相关的立法文件名“广播电视法”(Television Act)、“通信法”(Communication Act)、“皇家宪章”(Royal Charter),法国有“视听传播法”,德国有“州际协议”,“媒介法”,“广播电视法”等。

广义的广播电视法是指调整与广播电视有关的社会关系的法律规范的总称。除狭义的内容以外,还包括其他公法和私法规范。从最早立法来看,广播电视法是政府对社会领域干预的不断扩大和深化的产物,是政府从其他领域的管制,拓展到对利用无线电信号频率资源进行管制的结果。因此,广播电视法直接涉及政府与公民、行政权与公民权的关系问题,广播电视法属于行政法性质,归于公法范畴。从本质上讲,行政机关与公民关系问

题是一个宪法性问题。因此,发达国家都将宪法中关于保护公民言论自由、新闻自由的条款作为广播电视法的核心和基础。发达国家广播电视立法和管制,始终围绕着规范政府权力与保护社会成员的基本权利和自由的问题,发生在广播电视领域的诸多诉讼都是宪法诉讼,尤其以美国和德国最为典型。

简而言之,发达国家的广播电视法律制度包含的法律规范主要是属于公法性质的法律规范。公法的核心功能是控制权力、保障权利。因此,发达国家的广播电视法律制度是各国基于宪政制度,确立经济自由、保障表达自由的社会制度背景下,在需要对广播电视领域进行一定程度的政府干预时,恰当地行使国家权力,解决无线电频率资源使用中存在的私人无法解决的矛盾而产生的。从表面上看,是对政府机构的“授权”法,实质上则是对政府机构的“限权”法。这种“授权”或“限权”,都是以“公共利益”的保障和实现为目标的。因此,广播电视法上的公共利益问题,始终聚焦于由这一概念所体现的“权力”与“权利”的关系,即国家与社会、政府与公民的这一核心关系。

(二) 广播电视法律制度的内容

发达国家广播电视法律制度,从规范意义上来说,主要包括基本原则、具体规范。

基本原则主要有:(1)普遍服务原则。这一原则是欧美各国制定通信政策的指导性原则,基本内涵是:一、通信网络的传输覆盖达到所有国民都能方便接收的水平;二、要根据绝大多数国民的承受能力来确定通信服务的价格,让所有人都能享受到应有的通信服务。发达国家将普遍服务作为广播电视政策的指导原则,其政策指向是:一、强调广播电视覆盖范围应超越地理上的阻隔,让所有的人都能接收到信号;二、广播电视节目的内容应涵盖大众日常生活所必需的所有信息,因此,节目内容应是多样化的,为此,应通过多种信息来源获得各种信息;(2)媒体的独立性原则。这是指广播电视媒体要与党派、利益集团、政府机构保持一定距离,独立自主地进行新闻报道和节目编播;(3)利益的平衡原则。它是指广播电视媒体在传播活动中要保持公共利益与商业利益、全国性需求与地方性需求、公共权力和公民权利、主流观点与少数派意见之间的平衡;(4)竞争性原则。它是指在各类媒体之间、各类传输渠道之间、各类服务之间、各类市场之间,尽可能引入竞争机制,以促进效率的提高;(5)多样性原则。它是指广播电视媒体在传播活动中,要照顾到文化上的多元性和思想观点的多样性^③。

具体规范方面,广播电视法的具体规范,就是规定国家和政府对于广播电视的规制机制和手段。从历史发生

学的视角来看,在发达资本主义国家,虽然在近代史上都经过了争取新闻自由的斗争,确立了依据宪法保障新闻自由的理念和制度,但是,由于广播电视这种大众传播媒介特殊的功能和传输方式所利用的资源的稀缺性,各国在广播电视产生之初,都没有像保障平面媒体的新闻自由那样,对广播电视采取放任的态度和措施,而是针对广播电视建立了相应的规制措施,并依据变化的时代特点和社会状况,对这些规制措施进行不断的改革。这些规制机制和措施,构成了广播电视法的重要内容。

具体来说,这些规制机制和措施大体上可划分如下几个方面:确立规制机构;确立规制立法权限;确立电波频率管理;确立视听接收费制度;确立许可证制度;规定产权及竞争规范;规定节目政策与内容规范;文化保护的制度和措施规定;投诉与惩罚机制和方法等等。

广播电视法律制度,有其特殊的构成体系。发达国家根据自身的法律传统、广播电视业的特点、广播电视管制体制的特点,并基于不同的政治、文化、社会因素考量,形成了各自独具特色的广播电视法律体系。

1. 广播电视法的效力渊源:广播电视法都有宪法和一般法律渊源。各发达国家都将宪法中有关表达自由与新闻自由、人格尊严的保护条款作为广播电视法的基础规范。英国虽然是一个没有成文宪法的国家,但是其关于权利保护的宪法性条款和惯例,也是广播电视法的重要渊源。

2. 广播电视法的内容渊源:构成广播电视法体系各项内容的法律规范,除了立法机关和规制机关依据法律程序制定的专门法律文件之外,相关领域的法律所规定的内容,也构成广播电视法不可分割的组成部分。如行政程序法律;选举法律;规范竞争秩序的法律,特别是反垄断的法律、产业方面的法律;信息公开与信息自由方面的法律;少年儿童保护方面的法律;贸易和文化保护方面的法律;民事侵权方面的法律、刑事方面的法律,乃至相关的程序法律都构成了广播电视法的内容渊源。

3. 广播电视法的形式渊源:各国广播电视法律,除了典型形式的法律以外,如立法机关和独立机构制定颁布的法律文件,各国还有自身特殊形式的法律渊源。如美国、英国、德国的相关判例;英国议会和政府各时期成立的专门委员会的报告,BBC皇家特许状的特别形式,构成了其广播电视法的重要部分。根据联邦和各州主权的不同范围,德国广播电视法的构成主体部分是各州之间签署的“州际协议”,确定德国广播电视法律制度框架的部分则是其联邦宪法法院的多个与广播电视有关的判例。此外,各州自身的广播电视法或媒体法也是其广播电视法的重要构成内容。相对于欧美其他国家,法国广播电

视法的构成则以国会的立法为主,同时,其广播公司与政府所签关于广播公司权利和义务的协议,也属于广播电视法的范畴。

欧美发达国家广播电视立法权限及由此决定的广播电视法的结构也各不相同。美国作为一个联邦制国家,州权力和联邦权力有明确划分,广播电视法的立法权主要属于联邦政府,只有在有线电视方面,州有一定的立法权。作为独立管制机构的联邦通讯委员会制定和发布的各项行政法规和规则(rule)构成了广播电视法的主体性内容。联邦法院,特别是联邦最高法院的判例,对确定美国广播电视法基本的、重要的问题具有举足轻重的作用。在内容结构方面,基于对不同通讯媒介功能的不同认识,美国对有线电视和无线广播电视采取不同的宪法态度,实行分别立法。有线电视法律构成广播电视法律体系中较为独立的一个组成部分。法国则以国会立法为主。德国认为广播电视是属于“州文化主权”的一部分,因此,联邦立法层面,除了宪法性规范和针对德国国家广播电台“德国之声”的专门立法,广播电视的立法权限主要在各州。此外,德国联邦宪法法院的8个判例,也构成了德国广播电视法的重要内容。

二、广播电视法律制度的历史源流及其演变

19世纪末20世纪初,伴随着无线电信号的发现和频率资源的利用,广播电视进入了人类社会的舞台。此时,资本主义世界完成了工业革命,社会生产力水平极大提高、经济社会矛盾凸显,需要国家以新的管理与干预方式应对。同时,在发达国家中,社会思想观念也由“个人本位”转向“社会本位”。这样,政府不再是一个消极的“守夜人”的角色,而是以积极的态度开始深入干预社会的各个领域。在这一背景下,各发达国家在如何利用无线电信号,如何规范频率资源的使用,从一开始,就通过政策、法律制度予以控制和规范。

(一) 主要发达国家广播电视法律制度的历史源流

1. 英国

英国是世界范围内首先开创了独立于政府和商业力量的公共广播电视制度的国家,在后来的发展过程中,逐渐推行公共广播电视和商业广播电视并存、协调发展的制度。英国受制于自身独特的法律传统和制度,其广播电视法律制度独具特色,公共广播电视以皇家许可的特殊法律形式进行规范,而商业广播电视则以议会立法的形式进行规范。

1922年,英国出现了第一家私营商业性广播电台,这就是当时的英国广播公司(British Broadcasting Company)。1925年,英国的克劳福德委员会(Crawford Committee)认

为广播公司不能置于私人手中。解决这一问题的办法是通过代表公共利益(public interest)的公共部门(public body)来组织广播活动^④。1927年,英国国王颁布《皇家宪章》将原英国广播公司(British Broadcasting Company)改组为现在的英国广播公司(British Broadcasting Corporation,即BBC)。自此,开启了英国广播电视法律历史的序幕。

针对公共广播电视,英国女王签署的《皇家宪章》(Royal Charter)和英国政府根据《皇家宪章》与BBC签订的《许可协议》(License and Agreement)构成了英国公共广播电视的法律依据和规范。《皇家宪章》每10年更新一次,英国政府也因此相应地要和BBC重新签订协议。至今已经过了7轮。最新一轮的《皇家宪章》的有效期为从2006年到2016年。《皇家宪章》是英国国王赋予BBC法人地位及其权利的法律文件。它规定了BBC的性质、宗旨、任务、节目制作标准和运营范围与方式等。在BBC成立之后到现在,虽然英国政府对于BBC在不同时期态度有所不同^⑤,但是,BBC始终坚持在独立性的基础上为公共利益服务的宗旨。

20世纪50年代起,英国开始发展商业广播电视。1954年通过的《电视法案》(Television Act 1954),确立了商业电视在英国的合法地位。《1972年商业广播法》(Sound Broadcasting Act 1972)进一步使商业广播合法化。在此前后英国议会制定和颁布了《1963年电视法》(Television Act 1963)、《1984年电讯法》(1984 Telecommunication Act)、《1990年广播电视法》(1990 Broadcasting Act)、《1996年广播法》(1996 Broadcasting Act)、《2003年通信法》(Communication Act 2003)。综观英国商业广播电视的立法或相关广播电视政策,基本上贯穿着两大原则:强调商业广播电视为“公共利益”服务的宗旨;强调“竞争机制”的引入和强化。^⑥

对英国的广播电视法律制度来说,除了上述的宪章、协议、立法之外,英国广播电视法还包括:欧盟相关立法、本国的一些宪法性规范、议会颁布的一些成文法,如《1998年人权法》、各个时期政府和专门委员会发布的相关白皮书、绿皮书、报告、相关判例等。

2. 德国

德国的广播电视立法具有自身独特的历史。自广播电视产生以来,德国历经了人类历史上所存在的各种体制,最终在二次世界大战之后,确立了以公共广播电视为主,并以商业为补充的广播电视体制。

德国在第一次世界大战期间,第一次使用了“广播”(rund-funken)一词^⑦,1923年,柏林“广播时段股份公司”(Radio-Stunde AG)播出的第一个广播节目被认为是

德国“广播”历史的开端^⑧。根据德国广播史家的观点,德国广播电视及其法律史,可分为三大阶段。第一阶段:中央集权的时代;第二阶段:公共广播电视时代;第三阶段:公共广播电视与商业广播电视并存的阶段。第一阶段为第二次世界大战之前。这一时代的“中央集权”又历经三种情形:威廉二世时期的君主制度中央体制,也称初创期;魏玛共和国时期的民主制的中央行政体制;纳粹主义时期(第三帝国)的中央集权体制^⑨。第二阶段和第三阶段的发展形成了德国广播电视法现在的模式和特点。

二战结束后的1945年至1949年,德国处于盟军军管时期,盟军军政府对德国广播电视体制进行了改造,最终形成了德国的公共广播电视体制。这一时期成立了“德国之声”广播电台。1949年至1983年是德国公共广播电视体制的垄断时期,在这一时期,依据《联邦基本法》、德国宪法法院所做出的8个重大判决,以及各州之间所签订的关于广播电视的《州际协议》、各州制定的广播电视法和媒介法,形成了德国的广播电视法框架。1984年1月1日,伴随着德国第一个私营电视综合频道卫星一台的开播,各州在此前立法实践的基础上,纷纷制定自身的媒介法或广播电视法,1986年德国联邦宪法法院判决《下萨克森州广播电视法》并不违宪,于是,德国的广播电视法律体系中出现了规范商业广播电视的制度。

《德国之声法》是针对代表德国国家利益的对外播出机构——德国之声的专门立法。由于广播电视的立法事项属于各州的“文化主权”范围,因此,有关德国的公共广播电视和商业电视的法律规范体现在州际协议和各州的广播电视法中。自1959年到现在,各州先后签署过8个州际协议。其中1959年签署的第一份州际协议——即《广播电视州际协议》对于公共广播电视和商业广播电视都进行了规定。此后的州际协议主要针对各州的公共广播电视做出规定,商业广播电视则由各州的广播电视法专门规范。德国联邦宪法法院的8个关于广播电视的判决^⑩在德国广播电视制度发展上起到了“纲举目张”的作用^⑪,对广播电视法律要规范的重要问题给予了制度性的确定。

现行的德国广播电视法律体系,依据德国的联邦制结构,联邦和州的权限划分,结合其广播电视体制,构成如下:一是联邦基本法以及欧盟的相关法律规范;二是属于联邦法律的《德国之声法》;三是联邦各州之间的州际协议、各州制定的广播电视法。其他一些相关法律也构成了广播电视法的组成部分,如《反垄断法》、《信息与传播法》。

德国广播电视法正是通过科学、精细的规范设计,使公共广播制度能够较好地保持其独立于政治和商业力量

的秉性,保持其高水准的节目质量,因此,使其在当今广播电视的世界版图中,“占据着重要一席”^⑫。

3. 法国

法国很早就有广播电视立法,并且保持了长期的广播电视国有体制。虽然法国也一直强调广播电视的公共服务性质,但长期的国有体制决定了其广播电视深受政治的影响。后来又因广播电视私有化力度过大,于是,法国的广播电视又进入一个力图寻求公共与私营体制平衡的探索时期。

1903年,法国在埃菲尔铁塔进行了广播发射的首次实验^⑬,开启了法国广播电视的历史进程。1923年法国政府制定颁布了第一部广播电视法律《1923年广播法》。这部法律规定,广播归国家专有,但这时的国家垄断还较为宽松,实际上还有一些私营电台。第二次世界大战后,私营电台的许可证被没收,法国的广播以及以后出现的电视由国家全面垄断。1982年社会党执政后议会通过新的广播法,允许开办私营电台,一年间有1000多家私营电台获得执照。1985年开放了商业电视,1987年最大的国营电视一台被出售。1989年通过新的广播电视法,设立最高视听委员会,负责对私营电台和电视台的批准权,对公共广播机构负责人的任命权和对节目制作编播规则的制定权,由此确立了公私并存的广播电视体制。法国颁布的重要广播电视法律规范有:1959年的《视听传播法》、《1974年传播法案》、《1982年传播法案》、《1986年传播法案》、《1994年修正案》、《2000年修正案》、2004年的《数字经济信任法》、《关于电子传播和视听传播服务法》、《2009年视听传播和新公共电视法》等。

近年来,法国开始探索公营与私营之间的平衡,《2000年修正案》重新使用“公共服务部门”这一概念,视听传播格局中的公营部分得到加强。现在,广播电视表面上实行双轨制,但实际上占主导地位的是私营媒体^⑭。

基于法国独特的文化和历史传统,法国广播电视法最显著的特点是随政治力量变化呈现“周期性”的波动。20世纪80年代以来的“变法”努力,正如法国前总统密特朗所说,要“剪断”政治权力与视听媒体之间的“脐带”^⑮(虽然两者之间的“危险关系”在法国还存在),以实现法国的“视听传播自由”,即“言论自由”、“经营自由”和“自由与多元”。

4. 美国

美国的广播电视法律制度,相对于欧洲国家,自身特色极为突出。美国建立的是以商业广播电视为主、公共广播电视为补充的商业广播电视体制。其立法主要是一部如何规范商业广播电视的立法史。美国最早的广播电视立法可追溯到1910年国会通过的《无线航行法》

(Wireless Ship Act of 1910)。《1912年无线电法》(Radio Act of 1912)和《1927年无线电法》(Radio Act of 1927)确立了美国的商业广播体制。《1934年通信法》(Communications Act 1934)是美国历史上对于美国商业广播电视规范的最重要的法律,1996年国会通过的《电信法》(Telecommunications Act of 1996)是对《1934年通信法》的修订。1967年美国国会颁布了《公共广播电视法》,由此确立了美国公共广播电视制度。至今,美国的公共广播电视在整个广播电视的份额上所占比例很小。

美国广播电视法虽然确立了以商业广播电视为主的体制,但是,对广播电视管制的公共利益目标的追求、对商业广播电视的“公共利益”的义务要求,始终坚定不移。国会制定法、联邦独立管制机构制定和做出的各项规则和决定、美国联邦法院的判决共同构成了美国广播电视法律体系。

(二) 发达国家广播电视法律制度的演变

发达国家广播电视的发展呈现出一定的规律性,即表现为产权层面和技术层面从单一到复合的双重过程。法律作为一定社会关系在上层建筑中的反映,广播电视法的内容的演变也呈现出这样规律性。从产权层面上来讲,早期各国确立的或是单纯的公营或国营体制,如英国、德国、法国;或是单纯的商业体制,如美国。后来实行公营体制的国家允许商业性广播电视的存在,单纯商业体制的国家则开办公共广播。如今各发达国家都实行这种依法确立的二元体制。从技术层面上来讲,根据技术的发展,开始是单纯的无线广播,后来出现无线电视、有线电视和卫星电视以及IPTV电视等。在广播电视法发展的不同时期,根据传输频道的不同,法律区别不同领域分别予以规制和调整,到当代则出现统一调整的趋势和状态。这种统一不仅限于广播电视领域,还针对媒介融合的趋势,将广播电视和电信、互联网等纳入统一的法律规范的调整范围,如美国的《1996年电信法》、英国的《2003年通信法》、法国的《关于电子传播和视听传播服务法》和《2009年视听传播和新公共电视法》等。

广播电视法的发展演变还可从社会政策和制度的角度进行归纳。伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)认为,政策是由政治家即具有立法权者制定的而由行政人员执行的法律和法规^⑯。2002年出版的德国《广播电视法规大全》(Rundfunkrecht)开篇第一句话就是“广播电视法,就是转化成为条款的政策”。在德国,广播电视制度和政策最全面和最真实的体现者就是它的法律制度^⑰。东京大学社会信息研究所的花田达朗也指出“传媒规制系统属于传媒规范系统的组成部分,而传媒规范系统对于传媒制度系统而言,实际上就是传媒的法制系统。”^⑱

因此,发达国家广播电视法律制度的历史演变,也就是发达国家传播政策演变的具体法律体现。根据简·冯·库伦伯格和丹尼斯·麦奎尔的研究^①,发达国家传播政策的演变或法律制度价值取向和具体规范的演变呈以下轨迹:传媒领域的政策制定通常是以“公共利益”这一概念为指导原则,根据“公共利益”这一原则在不同时期所包含的不同内容和价值目标的指向和偏移,将广播电视法律制度或传播政策的历史发展划分为三个阶段,第一个阶段为19世纪中叶至二战,这一阶段的“公共利益”是“代表大工业的利益机关和国家利益之间追求自我利益的结果”^②;第二阶段为1945年至1980/90年代。这一阶段的特征是:规范和政治上的考虑要多于对技术的思考,也有对民族一致性和稳定的研究。“公共利益”更多体现在“民主精神和渴望对国际社会团结一致的愿望”^③;第三阶段为20世纪90年代至今,这一时期,公共利益原则的内涵虽然不变,但是一些价值次序发生了变化。这些变化只要发生在社会责任要求、公共服务和利他主义方面,其中特别突出的一点是基于对儿童的保护,对于淫秽色情内容的管制的强化。

因此,观察研究广播电视法律制度,观察其“公共利益”原则的问题,对于我们研究发达国家的传媒政策、法律制度,认识媒介融合带来的挑战以及要解决的问题,都是一条必经之路。

三、广播电视法律制度的价值目标与公共利益原则

广播电视法律制度在一国的法律制度中虽然仅仅是一个范围狭窄的法律领域,但是,这一法律领域关涉利用广播电视进行表达的宪法保护问题,关涉行政机关或独立管制机关的行政许可和监管问题,也关涉经济自由和重大产业政策和市场秩序维护问题。因此,发达国家广播电视法律制度的价值目标具有复合性,其要保护和平衡的是公平、效率等重要法律价值。所有这些价值都统一在“公共利益”这一概念之中。其中公平价值的内涵,正如库伦伯格和麦奎尔所归纳的,包括政治福利、文化福利方面的意涵,具体有:对于表达权利、知情权利、平等普遍利用广播电视的权利的保护,这些都是为民主社会和公民基本权利的保障所必须;效率价值的内涵,则更多是强调在协调与公平价值的冲突时,如何能够促进市场的竞争,为产业的发展提供更为宽松的法律制度环境。

从立法史的角度来看,不同时期的立法在具体目标上偏重不同,大致的趋势是从注重公平价值向注重效益价值转移。但是,由于发达国家都是宪政民主国家,其公平价值中强调的是人人有接近和使用广播电视的权利、

人人有知情和表达的权利,因此,引导和约束广播电视机构全面、充分表达各种观点和意见的“多元”原则这一核心并没有改变。广播电视法对于广播电视机构在节目政策和规范方面的要求,即“多元”的要求构成广播电视法上“公共利益”目标实现的重要途径。这一意义上的多元,被称为“内部多元”。发达国家一般将“禁止事先约束”的新闻自由作为一项宪法原则,无论国会立法,还是政府都不能直接干预广播电视机构播出的内容。为了保证“内部多元”,各国又通过规定设立不同产权性质的广播电视机构、通过规定特殊的广播电视机构的内部治理结构、通过规范不同媒体间的交叉产权、通过控制对广播电视机构的市场占有的规模,来防止节目内容的单一,或促进广播电视机构对于涉及公共问题的节目的播出和意见的多元。所有这些属于直接的节目政策和节目规范之外的法律制度和规范,又被称为“外部多元”。因此,发达国家广播电视法的内容,概括起来就是两个方面“内部多元”和“外部多元”。作为广播电视法直接对于广播电视机构规定的义务,主要是“内部多元”方面。

简要概括发达国家广播电视法律制度的公共利益原则,其主要内容是:公共利益原则的目的性内容——“公众”的利益,即宪法所保护的利益:言论自由和新闻自由、知情权益、媒介近用权;公共利益中的特别利益——儿童利益,即儿童接受良好教育和避免有害信息影响的利益;公共利益的手段性内容——许可展标准、节目标准,通过这些标准既避免对于广播电视表达权益的损害,又要求广播电视机构为公众和儿童更好地服务;公共利益的结构性的内容——保证内容多元的广播电视结构和市场的多元的产权制度和市场规范,通过这些制度和规范,来保证“公众”利益的实现。

如今,在发达国家,面对媒介融合带来的诸多问题中,新的传播政策、媒体管制要应对的最重要的问题是,如何使公共利益所体现的价值目标更好地协调,公共利益原则所包含的权益能够更好地实现。

我国现在也处这样一个媒体融合的时代,广播电视的改革也走到一个历史的关口,研究发达国家的经验和问题,对于我们更好地规制和发展媒介产业,具有重要的现实意义。

注:

①在欧洲,在媒介融合的情形下,被广泛接受的观点是电视(主导视频媒体)在融合过程中将起到至关重要的作用。大部分欧洲人认为,电视仍将是主要的信息、娱乐和文化的来源,视听工业增长的强劲对促进就业有非常重要的意义。这一观点同样也被当今的传媒产业的构成所证明。根据我国传媒

蓝皮书《2009年：中国传媒产业发展报告》，来自电视等传统传媒的营业收入仍将在全球传媒市场份额中居主导地位。

- ②发达国家关于广播电视或广播电视服务的定义的立法例：在美国根据《1996年通信法》第3条的规定，广播电视是直接或经由转播台，以公众直接接受信号为目的的无线通信的信号发送。在欧盟根据欧盟《无国界电视指令》第1条a款的规定，广播电视是指使用加密或非加密方式，通过有线或无线传输的渠道（包含卫星）最初播放公民收视的电视节目。根据欧盟《视听服务媒体指令案》第1条规定，广播电视服务是指，由媒介服务提供商决定特定节目的播出时间，并可预先设定节目播放表达视听的服务。视听媒体服务，其主要目的是通过电子通信网络，面向普通民众提供有声动画或无声动画的信息、娱乐、教育服务。在英国，根据英国《2003年通信法》第362条的规定，电视节目广播服务包括：由电视节目所构成的服务，这些服务以播出为目的，通过数字方式或模拟方式进行传送，公众接受而提供的服务。在法国，根据法国《1986年视听传播法》第2条的规定，凡以各类公众同时接受为目的的、其主要节目是由有序、连续的图像和声音构成的，以电子手段向公众提供的所有通信服务均为电视服务。而视听传播服务既包括以各种方式向公众提供广播电视服务的各类通信，也包括无线电广播和电视服务以外的、与数字经济中的信赖性有关、不属于面向公众的在线通信、而是以电子手段向公众传播的那一类通信。在德国，《德国广播电视州际协议》（2005版）第2条第1款规定：广播电视是面向公众的特定的制作和传播活动。它运用文字、声音和图像等所有形式，通过无线电波或借助导体进行节目传播。
- ③国家广播电影电视总局发展研究中心《国外广播影视体制比较研究》，中国国际广播出版社2007年版，第15页。
- ④[英]詹姆斯·卡瑞·珍·辛顿《英国新闻史》，栾轶枚译，清华大学出版社2005年版，第91页。
- ⑤撒切尔政府时期，英国政府曾怀疑BBC机构存在的必要性，保守党政府把BBC视为“一只傲慢自大、受到过度保护的庞然大物”。撒切尔甚至认为，广播电视媒体“由一些强大的利益集团操控，虚伪地辩称自己是致力于高尚的公益事业，其实是为了获取自己的利益。”见[英]肯尼斯·哈里斯《撒切尔首相传》，冯义华、郑芮译，职工教育出版社1989年版，第58—60页；张咏华等《西欧主要国家的传媒政策及转型》，上海人民出版社2010年版，第111页。2005年“凯利”（Kelley）事件，导致BBC总裁下台，又曾出现把BBC拆分的主张，但最终未能实行。

- ⑥⑬⑮张咏华、何勇、郝进平、曾海芳《西欧主要国家的传媒政策及转型》，上海人民出版社2010年版，第106—108、233、244页。
- ⑦⑨⑫⑰何勇《德国公共广播电视研究》，中国传媒大学出版社2010年版，第13、11—20、1、66页。
- ⑧该观点为德国联邦宪法法院在其第一个关于电视的判决的理由说明中加以确认。见何勇《德国公共广播电视研究》，中国传媒大学出版社2010年版，第14页。
- ⑩8个关于广播电视的判决是：（1）1961年联邦建立“德意志电视有限公司”的判决（BverfGE12 205），解决了广播电视立法权归属问题；（2）1971年关于广播电视公共事业性质的判决（BverfGE31 314），确定了德国广播电视的“公共产权”的性质；（3）1981年关于萨州商业电视的判决（BverfGE57 295），做出了商业电视不符合当时社会需要的结论；（4）1986年关于下萨克森广播电视法的判决（BverfGE73 118），确立了德国商业媒体和公共媒体并存的二元体制；（5）1987年关于巴登·符腾堡州媒介法的判决（BverfGE74 297），对公共媒体和商业媒体采取区别对待态度，强调公共电视的“支柱”地位；（6）1991年关于西德意志广播的判决（GverfGE83 239），首次提出在二元体制下必须保障公共电视的基本供给；（7）1992年关于黑森州广播的判决（BverfGE87 187），规定视听接受费应在公共电视媒体的混合财源中成为主要部分；（8）1994年关于广播电视接受费的判决（BverfGE90 60），强调公共电视媒体的独立性需要有独立的财源作保障，确认了广播电视资金需求调查和审核委员会（KEF）在公共媒体财政体系中的核心作用。
- ⑪⑭国家广播电影电视总局发展研究中心《国外广播影视体制比较研究》，中国国际广播出版社2007年版，第198、237页。
- ⑯陈振明《政策科学——公共政策分析导论》，中国人民大学出版社2001年版，第48页。
- ⑰张志《论西方广电传媒业的公共规制》，《国际新闻界》2003年第5期。
- ⑱⑲⑳[荷]简·冯·库伦伯格、丹尼斯·麦奎尔《媒体政策范式的转型：论一个新的传播政策范式》，沈荟译，载金冠军、郑涵、孙绍谊主编《国际传媒政策新视野》，三联出版社2005年版，第15—35、23、23页。

（责任编辑：御 风）

（下转第134页）

Literary Paradigm: from the Modern to the Postmodern

Zhou Xian

Abstract: This article focuses on two key paradigms in literary theory in the 20th century. One is called modern literary paradigm, another postmodern one. Obviously, there were and are a series of debates on literature and its values among the two paradigms. While modern paradigm based on the Enlightenment and emphasizes the universal values and aesthetic function in literature, postmodern one concentrates on differences and cultural politics in literature. The author argues that key issue is how to go beyond the opposition of the two paradigms and to reestablish a new paradigm for literary theory in the future.

Key words: literary theory; modern paradigm; postmodern paradigm; paradigm shift

(上接第 111 页)

On the Fundamental Issues of Radio and Television Legal System

Li Danlin

Abstract: In developed countries, radio and television legal system is inseparable from their political democracy, economic freedom and government regulation. It has evolved over a century in the UK, Germany, France, the United States and other major developed countries in the west. Public interest has always been the central issue in the legal system of radio and television. Other issues, such as its goal of value, legislative purpose, norms and so on, are all established around public interest. In a time of extensive media convergence, the challenge faced by government regulation is still how to guarantee “public interest” derived from the traditional radio and television system.

Key words: radio and television; legal system; goal of value; history and evolution; regulation; public interest