

政府设定与社会期待

——对电视公共性判定因素的审视

□ 梅明丽

伴随着广电总局诸多对电视节目和广告播出的限制和调整,同时沸沸扬扬的重庆卫视从定位公益电视台,获得政府补贴,到又恢复播出商业广告的曲折历程,都折射出传媒业界、管理层尤其是电视界对于过度商业化的反思和对传媒公共性的探索与坚守。娱乐化还是公益化、广告还是政府补贴,这些现象标签引起的关注多于对收入来源、内容结构和运作模式等深层因素变化的考察。

公共媒体与商业媒体如何定位

在公共性与商业性的判定中,限制或者禁播广告似乎成为了一种标志,而从广告盈利向政府补贴的转向,在很大程度上又引发了回归计划控制的担忧。有学者指出,在没有风险投资和外资运作的情况下,广告已经成为唯一的供血机制。否定广告的实质就是否定市场经济,否定三十年中国社会的改革开放。^①而电视剧和综艺节

目是目前中国电视节目市场竞争经营的主要部分,属于市场化、商业化改革最前沿的领域。对这两类市场运作的限制,又引发了对电视媒介产业化进程的质疑。

公共电视具有公共性,不播广告;商业电视具有商业性,以广告盈利,是一种简单的非此即彼的线性思维方式。将广告、政府补贴视为市场或者政府的一种影响手段,进而影响公共性和商业性的判别实际上并没有触及二者的本质,仅是流于表面的考察。

公共电视与商业电视之间,从宗旨原则、组织结构、内容生产、财政来源、商业模式、社会角色等,都有着完全不同的规制与运作。即使在基本宗旨和原则上存在共同之处,不同国家的公共服务电视体系在管理体制和运行机制上,都存在很大的差异。一个典型的特征就是,大部分公共电视系统的收入来源并不是单一的,而是一个多元或者混合结

回到单纯的政治宣传品的时代,有可能忽视广大群众的需求和爱好,导致节目内容的枯燥和媒体影响力下降,因此把政治媒体和公共媒体合并为公益媒体更为恰当。

事实上,将电视媒体分为公共电视和商业电视两种类型运营是大多数国家通行的办法。著名的英国广播公司(BBC)就是英国全国性的公共广播电视机构,BBC I 频道是它的旗舰频道。BBC I 从 1936 年开播以来,一直坚守公共服务的宗旨,成为英国公共电视的代表。BBC I 为自己确定的目标是“播放英国主流电视网的优质电视节目,题材力求广泛,成为英国最受欢迎的电视频道。”^⑤德国电视二台(ZDF),法国电视二台、五台也都是著名的公共电视机构,在两国的受众中拥有很大的影响。即便电视商业化比例最高的美国,也仍然办有不少公共电视台,美国公共广播公司(CPB)就是公共电视机构,各州也都办有公共电视台。1969 年,各公共电视台联合成立了“公共电视网”(PBS),向公民提供丰富多彩的公共电视服务,成为美国六大电视网之一。西方各国公共电视机构共同的特征是非盈利性,资金来源主要是财政拨款和社会捐赠。BBC I 每年预算 12 亿英镑,主要来自向观众收取执照运营费。德国 2009 年每月每台电视机收 17.98 欧元的收视运营费。^⑥它们基

本不做广告,即使个别频道做一些广告,也只是财政拨款的补充。由于退出了电视市场竞争,才确保了这些电视机构的公益性质。在社会主义的中国,电视的政治属性和公共属性更为明显,导向责任更为重大,为人民群众提供公共电视服务的任务更为繁重,完全有必要让一部分频道退出市场竞争,回归公益本性。解除了创收压力的公益频道一定能放开手脚,大力提高节目的思想性、导向性和吸引力,以高质量的丰富多彩的节目满足广大人民群众的需求,成为我国电视业的生力军。

(作者系中国广播电视协会学术委员会委员)

栏目责编:陈道生

注释:①以上材料见李立功所著的《广播电视产业经营理论与务实》,南昌,江西人民出版社,2005 年版。

②杨明品:《论中国广播影视发展的转型升级》,《视听界》,2012(4)。

③马凯:《积极稳妥地分类推进事业单位改革》,《国家行政学院学报》,2012(2)。

④李向阳:《论通向分类运营的政策创新》,《现代传播》,2011(3)。

⑤⑥苗隼,哈澍:《欧洲三大综合频道节目编排策略分析》,《现代传播》,2012(9)。

构,其经费来源主要有收视费或者执照费(非政府收入)、政府资助(政府补贴)、广告(商业收入)、其他收入(赞助、捐赠等)四种。这种收入来源的不同是公共电视服务的主要分类依据。完全依赖非政府收入如收视费的国家,如英国BBC、日本NHK等是“纯粹的公共广播电视”;收入结构为混合型,但以收视费为主的,如德国电视台ARD,德国电视二台ZDF则是“公共主导型广播电视”。②

能够更好地保证电视服务的质量和信息的多样性。④为了保持公共广播为公共服务的有效性,早期的大部分公共电视都获得“垄断的强制力”,但事实上后期欧洲各公共广播体制国家的市场化转型,除了商业化浪潮的冲击之外,更深刻的原因是“新自由主义的政治气候”。政府一直以各种直接或者间接的方式,不同程度的介入公共媒介的运行。德国联邦政府一直想成立一个商业电视台与德广联竞争,但被

争取观众,开始迎合大众收视兴趣,在评价标准和社会角色上更多地向市场取向靠拢,放弃了坚守的公共使命。德国多项针对公共电视和商业电视频道结构和内容分析的调查结果表明,公共电视ARD和ZDF大大增加了大众有吸引力的虚构类节目(如影视剧、戏剧等),减少了信息类节目的播出时间,有向商业竞争者靠拢的单方面适应行为,并没有履行宪法赋予的“基本供给”功能。⑤英国BBC面对商业电视对观众的分流和市场的挤压,艰难地做出选择平衡,新闻时事栏目淡出黄金时段,让位于娱乐节目。BBC《九点新闻》、BBC1的《大全景》都被推迟到晚上10点,BBC1在黄金时间不再有新闻或时事分析节目。⑥2009年4月,英国国会文化、媒体和运动委员会指出,英国广播公司BBC的商业活动扩张已经失控。

公共电视这种变化被喻为“功能丧失”,导致其前途更加迷茫。从世界范围来看,逐渐开始迎合观众趣味的公共电视正出现与商业电视合流的趋势,公共电视面临的已经不是因为经济困境而被边缘化的问题,而是因为角色的改变导致彻底消失的危险。⑦社会责任和公共使命并不仅仅是高高在上的理想,而是需要通过确保较高的观众份额来得到贯彻和实现。公共利益的评价标准在商业化的浪潮中,已经被市场标准消磨的黯淡无光。正如德国科隆大学广播电视经济研究所博士考伯斯所指出的:“公共电视定位于公民社会之中,有来自两个方向的威胁:市场方向只追求商业利益,政府方向希望通过大众媒介确立和保障自己的政治权力,因此公共电视的因素被政府力量和市场力量双重挤压。公共电视必须寻找接近市场和政府的方式来获得完成使命必须的资源,同时他们必须与两极保持足够距离。”⑧

国家	电视台	收入来源比例			
		执照费	广告	政府拨款	其他
英国	BBC1 BBC2	95%	无	无	5%
	BBC World	无	2%	91%	7%
	第四频道	无	89%	无	11%
	S4C	无	少量	95%	5%
德国	ARD	80.5%	17.3%	无	2.2%
	ZDF	73%	17%	无	10%
法国	2台、3台	53%	39.7%	无	7.3%
澳大利亚	ABC	废除	无	85%	15%
	SBS	无	10%	90%	无
加拿大	CBC	无	22%	72.4%	5.6%
日本	NHK	96.5%	无	无	3.5%

部分国家公共电视收入比例情况

从上表可以看出,商业广告或者政府补贴并不是公共电视的禁忌,在很多国家公共电视运作现实中广告都有某种程度的存在。在财政紧张的情况下,一定范围的引入广告补充收入来源是一种较为常见的方式,而政府补贴公共电视的做法,并不意味着取消了独立性,而是帮助公共电视在一个媒介市场化的环境下,或是获得主流地位,或是获得生存可能。③

政治控制与市场诱惑双重压力的现实存在

欧洲作为公共电视的发源地,其核心理念在于,垄断的公共广播电视

法院判为违反宪法。直到1984年,在联邦政府的努力下,德国的第一个商业电视台出现,德国开始实行公共和商业双轨并存的广播电视体制。1968年,法国的国营电视台从完全靠电视机执照费生存到开始接受广告,逐渐开放了政府垄断的电视市场,允许成立新的私营电视台,1986年更是把国营的法国电视1台出售给了私营资本。这些变化大都是在政府的政策或法令的倡导与支持下进行的,这从一个侧面体现了政府因素的影响。到上个世纪80年代末期,主要的欧洲国家如法国、德国、荷兰、英国都开始采用双重的广播电视体制。公共电视为了

公共电视体系的形成是一个历史积淀和不断改革的过程

我们怎样看待媒介以及媒介与政治制度之间的关系，是基于媒体在社会中扮演的角色和媒体应该如何服务于政府和人民为基础的。对于电视机构来说，在不同的政治和经济环境中，必然体现出多样化的媒体运作模式。

这实际上涉及两个层面的问题。一从国家的宏观电视媒介体制来看，公有国营还是公私双轨运行，或是国有国营、私有私营，政府与市场在不同的国家政治环境中呈现不同程度的作用方式，从而影响各国的媒介体制的定位。二从电视机构的微观运作来看，单个电视台或者一个频道的公共性与商业性定位，绝不是广告盈利或者政府补贴等几个简单的因素可以决定的，更多的涉及到对具体媒介体制下的宗旨原则、组织机构、内容结构、盈利模式等多方面的考量。

对媒介体制的比较要基于不同国家的政治和经济体制对公共电视的角色设定，尤其是经济基础和新闻自由的框架设置。不同的国家对理想社会状态的见解不同，特别是对政府在媒介体制中的作用各有分歧，与中国国情相符的我国广播电视体制肯定与德国的电视体制不同。

欧洲的公共电视体制和公共媒介机构的运营依赖于最初形成的历史条件和制度设计，并呈现一定的路径锁定的发展规律，同时不可避免的在各种政治和经济因素的变化影响下不断地修正与改革，以适应新的发展环境。大多数西欧国家从单一的执照费收入支撑的“纯粹的公共体制”，经过混合收入的“公共主导体制”，逐渐演变成了“公共与商业并行的双轨制”。虽然如此，公共服务广播电视系统在欧洲历经 80 余年，至今仍保持着商业电

视无法撼动的坚实地位。

在我国的文化体制改革中，公益性文化事业和经营性文化产业按照“公益服务/不以盈利为目的”为标准进行原则上的区分，如出版领域除人民出版社、民族出版社等之外全部转制。但是在传媒领域，“两分开”却难以找到合适的标准。中国的传媒一直同时承受着政治压力、市场压力和社会文化压力，传媒 1978 年以来的改革经验——“增量改革”“边缘突破”“先做再说”等，其特点在于它总是在离“体制核心”或“意识形态核心”最远的地方，先从边缘突破，再从边缘扩展至中心。^⑨在传媒研究领域，有相当研究认为，传媒本身就是意识形态，直接履行着意识形态的社会控制职能，维护着国家统治的合法性。^⑩如果仅按照意识形态的强弱对传媒的划分，一方面传媒的特殊功能如何实现？因为舆论宣传和引导是建立在“注意力经济”基础上的，另一方面公共利益的定义和公共服务的功能，如何在政府和市场之间寻求一种资源和距离的平衡？在政治压力和市场压力之间，电视公共性定位尚难找到合适的解决之道。

合理而有效的广播电视体制是社会政治、经济和文化多方力量博弈均衡的产物。在欧洲媒介的平衡生态中，商业电视作为公共电视的补充力量存在，而美国正好相反，公共电视是高度商业媒体市场的补充。不同国家的鲜明对比说明，形成公共服务广播电视系统的充分理由并不是所谓的频道稀缺论或公共服务论，社会、政府期望公共广播电视系统扮演的角色以及符合本国实际的收入补偿机制，才是决定不同的公共电视特征的核心要素。即使刻板执着于公共电视体制本身，也并不能充分保证“公共性”的实现，政治控制与经济基础决定了公共电视“公共性”的生存空间。

综上所述，广告与否或者补贴与否，并不是一个需要过多刻意关注的因素，更重要的是政府、社会、大众对媒介的社会角色的设定和期待，以及媒介对此期待的现实行动回应。对公共性的追求是长期持久的动态演变过程，并不能拿来就用或者移植照搬，必须找到符合国家和媒介自身实际的发展道路。（本文是同济大学人文社会科学青年基金中期成果，同时受到德国学术中心促进对德交流基金，中国特色社会主义理论中心基金资助）

（作者单位：同济大学传播与艺术学院）

注释：

①喻国明：《否定广告的本质就是否定市场经济》，<http://news.sohu.com>, 2012.2 月浏览。

②Kops, Manfred, 何勇译：《公共广播电视及其经济来源分析》，《媒介研究》，2004（1）。

③吕新雨：《政府补贴、市场社会主义与中国电视的公共性——重庆卫视改革刍议》，《开放时代》，2011（9）。

④ Alfonso Sánchez -Tabernero, 《Competition between Public Service and Commercial Television Broadcasting in the European Market》, 6th World Media Economics Conference, Canada May, 2004.

⑤何勇：《德国公共广播电视研究》，北京，中国传媒大学出版社，2010 年 8 月，p128-150。

⑥钟新：《边缘化与大众化：英国电视新闻走势分析》，出自《世界新闻传播 100 年》，北京，中国人民大学出版社，2004 年 1 月，P356。

⑦何勇：《由德国模式看双重体制下公共广播电视体制的困境》，《四川理工学院学报（社会科学版）》，2008（1）。

⑧Manfred Kops, 2005, Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics, Cologne University.

⑨潘祥辉：《论中国媒介传统对媒介制度变迁的隐性规制》，《浙江传媒学院学报》，2010（1）。

⑩李宏：《传媒政治研究的几个问题》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2007（1）。