

**Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

将德国的电视节目卖给中国？
一个政治经济学的分析

曼弗雷德 考勃斯

Manfred Kops

德国科隆大学 媒 研究所 博士

Working Papers of the
Institute for Broadcasting Economics
Cologne University

No. 200c

Cologne, July 2005

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie
Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999
ISSN of the Working Papers: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 200c: 3-938933-01-1
ISBN of the Working Paper at hand 200c: 3-938933-01-1

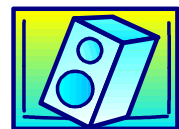
Schutzgebühr 7,-- €
Price 7,-- €

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

*The Working Papers can be read and downloaded
from the Internet URL
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>*

*Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die unten genannte Postanschrift*

*Messages and Orders to the Institute can be sent via Email to:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
or to the mailing address mentioned below.*



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a
D-50674 Köln
Telefon: (0221) 23 35 36
Telefax: (0221) 24 11 34

曼弗雷德 考泼斯

Manfred Kops

德国科隆大学 媒 研究所 博士

将德国的电视节目卖给中国？

一个政治经济学的分析^{*}

目录

1、作为商品的电视节目	1
2、作为“非市场化”产品的电视节目？在国家广播电视体制内的意义	3
3、作为“非市场化”产品的电视节目？在国际广播电视秩序中的意义	5
4、作为“非市场化”产品的电视节目？用非政府和非商业方式供应节目的德国模式	9
5、作为“非市场化”产品的电视节目？国际比较分析得出的一些结论	13
6、小结	14

图表目录

1、广播电视数字化和媒介全球化带来的后果：产出增长，平均成本降低以及集中化	1
2、音像领域全球化的支持国家和反对国家根据由此付出的代价和取得的收益决定自己的国家定位	7
3、国营广播电视和商业广播电视	9
4、志愿型（公共）广播电视、国营广播电视和商业广播电视	10
5、将志愿型、国营、商业因素结合在一起的公共型广播电视	11
6、志愿（公共、非营利）领域、国营领域、商业领域的世界广播电视体制状况	13

^{*} 本文由作者为德国科隆“中德电视节目交流”国际论坛和洽谈会（2005年4月28日和29日）提交的发言稿扩展而成。感谢科隆大学传媒经济研究所的中国传媒大学访问学者何勇先生的有价值建议和翻译工作。

1、作为商品的电视节目

与其他商品一样，电视节目满足了观众在娱乐、信息和教育方面的个人需要。因而人们愿意为此支付费用：电视节目可以通过订阅卖给“消费者”，售卖的方式可以是个别的（为某个节目付费）也可以是捆绑的节目群（如为频道付费）另外，电视节目是将观众的注意力集中于广告上的最佳方式。它们于是成为广告和赞助的有效载体，并被卖给广告公司。通过这两种方式电视节目带来商业收入和利润。实际情况也确实如此：在过去的20世纪，或者至少在刚刚过去的十年，在西方大多数工业国家，电视节目产销效益的增长已经远远超过经济平均的增长速度。如今在发展中国家，包括亚洲国家和中国，广播电视是增长最迅速的产业之一。

电视节目作为商品有其特殊性：生产第一版的费用极其昂贵，而对第一版进行复制使用的费用极其低廉。经济学家们称这种特性为“消费的非独占性”，（non-rivalry of consumption，这个概念与消费的独占性相对，后者指那些象面包一样只能消费一次，并且一个人消费了另一个人就不能消费的产品，而广播电视产品正好相反——译者）对于节目制片商和广播电视机构来说，虽然面临着由于观众稀少而导致成本无归的风险，但是同样面临着赢得超过收支平衡点的观众而获得巨大收益的可能。这一平衡点之后的收入基本不需要追加投入——这种情况在德国称之为“完美至境”（Schlaraffenland）虽然实际上并不存在纯粹的完美境地，因为还存在销售和发行的费用，但是这仍然是一个非常美妙的状态，特别是当潜在的观众群远远超过收支平衡点的时候。

图 1:

广播电视数字化和媒介全球化带来的后果：产出增长，平均成本降低以及集中化

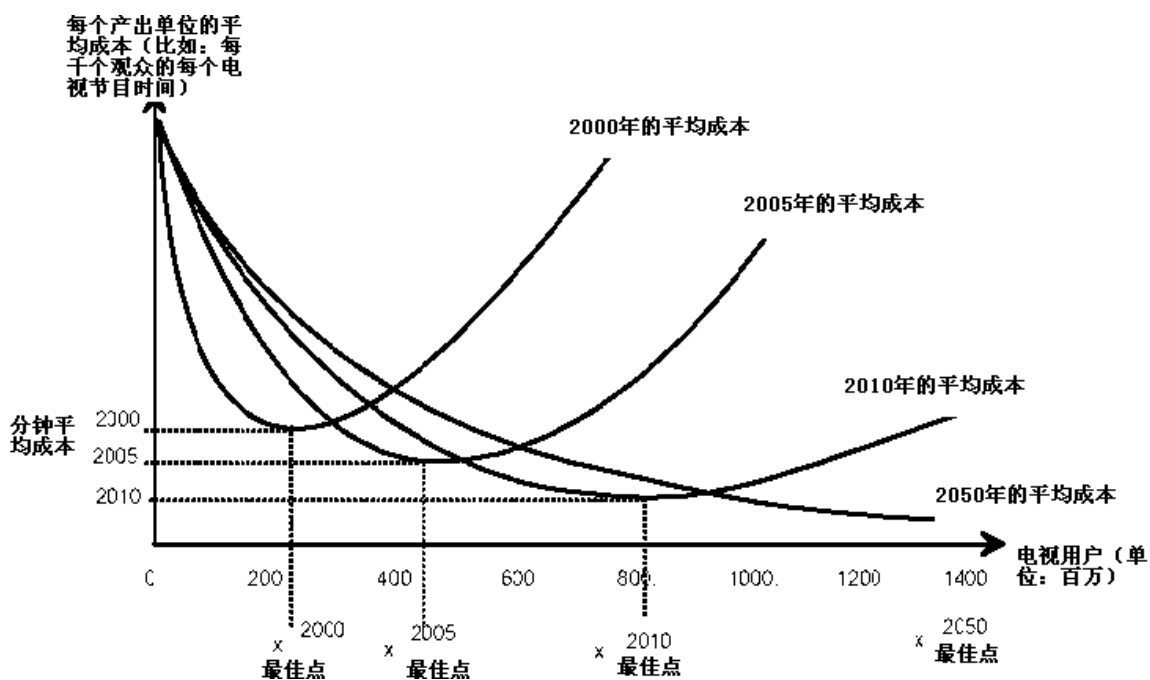




图 1 显示随着电视市场的扩大, 导致产出增长, 平均成本降低和电视机构数量的降低。我们假设 2000 年最佳的电视节目(比如每日肥皂剧)的用户是 22000 万。在这个产出基础上每集的平均成本达到最低。在国际节目交流增多, 特别是在某些国家政治开放以及新的电视传播技术(首要的是数字化技术的运用)的推动下, 这个平均成本还将降低, 并且如果在北美之外还有足够的观众喜爱肥皂剧, 最佳产出的规模还将增长(到 2005 年用户数量达到近 43000 万, 到 2010 年达到 80000 万) 如果我们再假设理想的非独占性消费和(文化)同一性状态(也就是无文化折扣, 即没有因文化差异导致的让利和推销行为——译者注) 这个平均成本还会继续降低; 于是最低的成本将伴随最大世界规模的产出: 世界上的每个观众都可以用可能的最低价格收看到同一个肥皂剧(如图 1 显示, 幸亏没有在 2050 年之前达到) 只有一个美国公司将留在市场中作为每日肥皂剧的唯一制作商和电视机构。

当然上述模型简化了现实中制作和销售电视节目的复杂性和因素。但是它可以明白地显示出电视机构在获得无追加投入的额外收入方面的巨大潜力, 而他们需要的仅仅是扩大这个市场。对于已经在本土市场获得基本收入保障的德国电视节目来说, 如果将产品出口到中国, 它将获得更多的收益。由于中国数量巨大的用户, 即使只能争取到很少比例的观众, 德国电视节目也能获得巨大的超额利润。难怪德国节目商在计算了与中国进行节目交易的惊人收益时总是会血压骤升。另一方面, 虽然中国的节目商未必会因为与德国进行节目交易的前景而呼吸急促, 但是在这个交易中仍然存在惠而不费的超额利润, 而德国市场是欧洲和西方市场中较大的一块, 从中国的角度来说, 这个市场当然同样充满了吸引力。

从图 1 中, 我们同样可以得出如下结论, 国家之间电视节目交易不仅对于节目制片商和发行人有利可图, 因为他们的利润增加了, 而且对于节目消费者(观众)来说也是一件实惠的事。假定节目市场的竞争开始发生作用, 每个节目单位(每位观众的节目时间)平均成本的下降将惠及消费者: 订阅付费电视的价格和广告价格都会降低, 并且——取决于国家管制的特点——电视节目可以被低价收看并且/或者广告时间较少或较短。扩大市场——与其他商品规律一样——电视节目市场的扩大将导致成本和价格的降低, 同时消费者(观众)的利益将得到提升。

回头再看中德之间节目市场的扩大, 它的原动力是增加商业利润的愿望(对中德双方来说)这不仅是合理的, 而且是有价值的。首先, 它将使中国和德国的制片商和发行人的利润增加, 其次, 它将降低单位节目产出的平均成本, 此举将有助于提升两国电视节目生产的效率和竞争力(对国民经济和提高就业率产生正面影响) 并且两国观众将从中受益, 它降低了收看节目的费用并减少了节目中广告的播出。

因此, 无论是对于节目供应者还是消费者, 对于中国还是德国, 这都是一个“双赢状态”。这个结论与自亚当·斯密而下的经济学家秉持的主流观点不谋而合, 即在某种状态下, 利润最大化不仅是个人利益的最大化, 而且同时是社会福利的最大化。大卫·里卡多同样证明, 国际贸易有利于所有参与贸易的国家, 即使有些国家在商品生产上处于弱势(“相对优势” 与 “绝对优势” 比较而言) 所谓市场在这里被看作是最佳配置机制, 发现消费者所喜爱商品的最佳机制和用最有效方式提供这些商品的最佳机制。该理论被经济学家在其他行业进行扩展, 比如生产技术、广告、营销和经营管理, 因此也被应用于广播电视行业。



世界贸易组织，即 WTO，用同样的眼光看待媒介。它的宗旨是保护和提高国际间的自由贸易和服务，其中就包括广播电视产品。虽然 WTO 的“一般服务贸易协定”视音像产品为例外情况，但是从长远看来他们最终会遵循国际间自由贸易的市场规则；更何况，还有来自各方，特别是美国的巨大推动力来促进这个结果的实现。因此，中国加入 WTO 将对中国电视节目产业产生巨大的影响。

2、作为“非市场化”产品的电视节目？在国家广播电视体制内的意义

对运用市场规律进行电视节目（商品）配置的正面评价有一个假定的前提，即电视产品是一个市场化的商品。如果我们进一步审视所谓电视节目的经济属性，疑问便产生了。至少某些类型的节目或内容并不符合经济学理论所要求的典型市场中的商品特征。于是，市场在配置这些产品时便会“失灵”，换句话说，市场的产出可能会偏离社会效益的方向。它可能会生产（高）利润的节目，但这些节目缺乏社会效益。

针对电视节目的“市场失灵”的最重要因素是：体现于某些节目类型的非排他性，（消费）非独占性，外部性和信息的不对称。

- **非排他性**指的是提供商难以限定提供给消费者的商品的消费和使用。在这种情况下，由于不可能提高商业收入，商业行为是难以存在的。就广播电视而言，在没有加密的情况下，电视信号同样是非排他性商品。于是通过将播出时间卖给广告商，并将广告作为节目的组成部分，节目的商业提供才成为可能；但是这里的“商品”实际上是提供给广告的播出时间，消费者是广告公司，而不是观众。于是这些节目适应了消费者（广告商）的要求，而不是适应了观众的喜好。对于穷人（买不起广告商品）和老人（难以被广告说服）来说，此类节目的缺陷尤其显而易见：即使人们愿意掏钱收看自己喜爱的节目，但是被广告商所资助的电视机构却无法提供。除了这些供应和需求之间显而易见的冲突之外，还存在一些不怎么明显的矛盾，而这些矛盾有可能产生更为负面的作用。首先，广告作为收入来源的节目只关注那些能够促进消费的内容（忽视那些批评性或有可能减少消费的内容）其次，这些节目的形式也偏离了观众的喜好：这些节目为了赢得眼球，被打造成嘈杂的，刺耳的，快节奏的、简短的、表现的、华丽的和紧凑的形式。再次，随着新技术（特别是数字化技术）的运用，加密和解密更加便捷，商业公司更容易排除那些不付费看电视的人，并由间接地依靠广告收入转变为直接通过付费电视获得收入。当然，在某些国家这种转变受到了抨击，反对者认为，有些节目特别是与穷人和弱势群体福利相关的节目（如教育节目）以及有助于公共信息交流的节目（如新闻和政治辩论）应该被所有人收看到，特别是那些付不起钱的观众。
- **消费的非独占性**已经被认为是媒介的一个特性。它解释了商业媒体倾向于（国际化）主流节目从而获得利益最大化的趋势，但是正因为这个原因造成了“市场失灵”：在图 1 中到 2050 年，生产成本随着产出的扩大而进一步降低，在“自然垄断”的极端情况下，产业开始被激励向少数大提供商集中。另外，独立于媒介集中的进程，各个广播电视机构被激励向主流内



容看齐：由于覆盖大量观众的节目的单位成本要低于覆盖少量观众的节目（并产生更多的利润），主流内容自然驱逐了非主流或弱势节目。缺乏多样性（趋同性）和牺牲少数派（比如民族、宗教、道德和地区性的节目）成为进入媒介市场和大众传播事业的必由之路。它们的直接后果是降低了公共舆论（讨论）的广泛性和深入性，减少了社会根据环境的变化适当进行调整的机会，以及少数族群参与公共决策的机会。长此以往，国家的适应性、接受力和团结将受到损害，整个世界的适应性、接受能力和团结也会逐步退化。

- **正面的外部性**得不到奖赏，**负面的外部性**得不到惩戒是“市场失灵”的另一个原因。由于市场只是考虑与市场相关的内部因素，所以太多的节目具有负面的外部性（比如危害和平稳定、自由和民主观念的节目）而具有正面外部性的节目则少之又少（比如那些提倡和鼓励和平、自由和民主的节目）
- 供应者和使用者之间的“**信息不对称**”是另一个可能造成“市场失灵”的因素。如果观众和听众没有能力对节目的质量（比如政治报道、新闻、或消费建议的真实性、公正性和准确性）进行评价（指观众的意见不能对媒介产生任何影响，只是媒介单方的信息输入——译者注），恶果便产生了：劣币（恶劣的节目）驱逐了良币（优质的节目）

虽然没有运用经济术语和所谓“市场失灵”的经济学理论，德国联邦宪法法院在它的判决中不止一次地强调了如下态度：在一段很长的时间内，不允许商业电视的存在（只存在公共电视）当1984年商业电视被批准，它仍坚持认为，商业电视节目由于经济规律的原因，相对于业已存在的公共电视，质量不高而且影响不大；在用法律保证公共广播电视的首要地位的前提下，它只是仅仅允许商业机构存在而已。

联邦宪法法庭对于通过市场方式提供电视节目的前景并不乐观，该观点给了德国的市场经济学家们众所周知的附加原则，即广播电视产品的第一提供者不是市场，而是非市场提供者。对于中国经济学家来说这个观点可能似曾相识，但实际上联邦宪法法庭的第一选择，与中国不同，不是国家（政府）而是“公共电视”——一个置于国家、市场和自发机构之间的难以解释的混合体（我将在第四部分加以说明）

（对于商业电视在德国的出现）其他的观点还是比较清楚的。比如人们希望商业电视可以带来新的、革新的节目形式，特别是可以带来观众比较喜爱的新的节目内容。另一些人则希望市场力量对于提高节目质量有所推动。如今很难判断是否这个希望已经实现，因为在文献中对这个问题有着截然相反的评价。而对那些电视机构来说，他们有一点是共同的，当既定利益、公共关系政策和政治游说充斥在这些问题中的时候，他们要小心应对。关于电视节目的市场失灵的争论还将持续下去。如今关于德国本土广播电视体制的争议，已经失去了歌颂市场能力的热情（而在第一个商业电视机构出现之前这却是争论的核心）而在其他的产业或国家地区正在如火如荼地上演着（特别是那些处于过渡阶段，初尝市场力量及市场缺乏的国家）目前广泛争议的问题实际上是关于世界经济的全球化。



德国公共和商业双重电视体制的实践表明（这实际上也是学术界和政治争议的问题之一）：节目类型的不同，市场失灵程度的各有不同。非虚构类节目，如政治报道和新闻，它的市场性弱于体育节目以及虚构类娱乐节目；具有高度外部性的节目比如政治观点杂志和生活杂志，它的市场性又弱于内部性（个人）内容的节目，如音乐和体育。这种特点的结果是德国双重广播电视体制，既有商业广播又有公共广播，并且希望商业广播关注于市场性强的节目，而公共广播关注于市场性不强的节目。

但是，由于公共广播发挥作用的前提是广泛的收视群，因此德国公共广播电视被允许和要求将非市场性的节目（非主流节目、少数节目）和市场性的节目（主流节目）结合在一起播出。于是德国公共广播电视的“核心配置”包括了信息、教育和娱乐节目在内的广泛的节目类型。由于法律对于公共电视提供的节目有着一个宽泛的定义，很难在所谓合法的主流节目和那些应该属于商业机构但由于不会影响公共电视的使命而被公共电视所使用的节目形式之间划定界限；并且联邦宪法法庭，这个在过去对国家广播电视体制最具影响的机构与欧盟委员会对此又有不同的解释。将来最大的争论不仅关于公共电视使命的范围多大，而且是关于全球化经济条件下在统一的欧洲法律权力的分配问题。

3、作为“非市场化”产品的电视节目？在国际广播电视秩序中的意义

上文最后的论断显示媒介中市场失败的质量和数量不仅仅影响了国家媒介体制的制订，而且与跨国和国际层面（的体制结构）相关。某些处于国内市场之内的市场失灵因素比国际市场更具基础性作用。随着全球化媒介市场空间的扩大，单位产出的成本进一步降低，媒介公司的最佳产量也相应增长，而继续提供媒介产品的公司的数量则逐步减少。媒介公司的高度集中和具有更强大的经济、新闻和政治力量是媒介市场国际化的必然结果。在Robert McChesney的著作“富媒介，穷民主”中，作者批评了这种结果（部分已经成为现实），他警告说这些全球化公司掌握了过大的没有为公众所控制的政治权利。

同样，已经成为本土媒介市场症结的媒介内容趋同问题，将因为全球化的原因而愈演愈烈。为少数人提供的节目，比如向小国家、小的文化群体、少数民族、宗教团体提供的节目将逐渐淡出市场；为大多数提供的节目，比如为大的语言区、大国提供的节目逐渐占据主导地位，特别是那些拥有巨大的本土市场的国家，更愿意将自己的节目倾销到外国市场。

尽管电视节目的自由贸易有着前文所述的诸多机遇和优点，但是由于上述原因人们开始反对在跨国和国际层面进一步进行媒介的市场化和全球化。这方面的主要行动是反对WTO将音像产品，特别是电视节目包括在一般服务贸易协定（GATS）之内。这股力量主要来自公民社会的非政府和非商业组织。比如联合国教科文组织，正在计划推动“保护文化内容和艺术表达的多样性协定”¹，作为对WTO规定的制衡。（这个协定中）广播电视节目（以及其他音像制品和服务）不被认为是

¹ 见网页 http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php-URL_ID=11281&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html



商品，而是作为国家的、地区的和本地文化的一个组成部分。这将推动 WTO 的成员将某些音像服务从 GATS 中解除，并通过各国自己的法律来规定节目的制作和发行。

2003 年第一次在日内瓦举行，而且即将与 2005 年 11 月在突尼斯举行的“信息社会世界峰会”上，这些声音将形成一股旗帜鲜明的力量。人们将饶有兴致地审视这股力量如何与世界范围的媒介全球化、商业化和集中化进行斗争，而后者作为成本结构的调整（特别是数字电视的运用）的结果正在世界上大部分地区如火如荼地进行着。

在“一般服务贸易协定”的谈判过程中，WTO 的成员也必须表明立场。他们需要作出关于商品（由关贸总协定来规范，GATT）以及服务分配（由一般服务贸易协定规范，GATS）的决定；在服务范畴中他们必须决定将一些特别服务列入“服务领域的分类目录”。后者的重要性在于一些项目（比如电信服务）比其他（比如音像服务）更加开放。在这个分类目录的基础上所有成员国可以要求或者提供开放。目前正在就 2002 年提出的“要求的初步方案”和 2003 年作出的“提供的初步方案”进行协调谈判。

在谈判中，成员国的立场取决于他们对于市场相对能力和自由贸易的国家态度，而媒介表面上的特点是作为商业和文化产品。另外，或更为首要的是，他们的立场取决于国家在商业音像市场中获得利润的机会。因此，并不奇怪，象美国和日本那样拥有发达的音像产业和巨大本土市场的国家力图将原本属于（较小开放程度）的某些音像服务界定为（具有较大开放程度的）电信服务范畴。同样不奇怪，这些国家在音像服务的范畴中也力图降低现存的自由贸易的例外情况（称为“开拓”）而拥有较小本国市场并且没有音像产业的国家，一般试图保留本国对音像政策的自治权。这些国家于是希望对音像范畴有个更为宽泛的定义，甚至希望将例外情况的数量和力度扩大至整个音像范畴。

另外国家在 WTO 谈判中的立场还决定于大众媒介市场化和全球化对国民和社会整体带来的影响。如果全球化媒介带来的主流内容与该国国民的观点和意识形态相符（证实或加强它们）政府将认为全球化的负面影响较小。比如美国就不会因为美国占据国际电影产业而烦恼，因为这些电影——用经济术语来说——与美国国民“消费者偏爱”相一致。一个（为老百姓谋福利）的美国政府于是就应该增强全球化（实际上一个权威的政府如果想保证自己的政治统治也乐于将与国民、社会和政治思想一致的媒介全球化，从而保持现存政治制度的稳定）

相反，全球化的代价就过高，即商业媒介全球化提供的主流内容与国民态度（或者用经济学术语：消费者偏爱）相差过大。针对这种文化特性，媒介经济学家们称之为“文化折扣”。当然这种差别不只是来自文化差异性，而且来自社会和政治态度。如果一个国家国民的政治态度与国际主流媒体提供的政治态度截然不同，将可能导致社会的动乱和政治的变革。就是再亲民的政府也会认为代价过高，更不用说那些独裁国家（对他们而言）这种来自国外媒介的影响毫无疑问会带来和平或暴力的社会变革。

图 2：
音像领域全球化的支持国家和反对国家根据由此付出的代价和取得的收益决定自己的国家定位

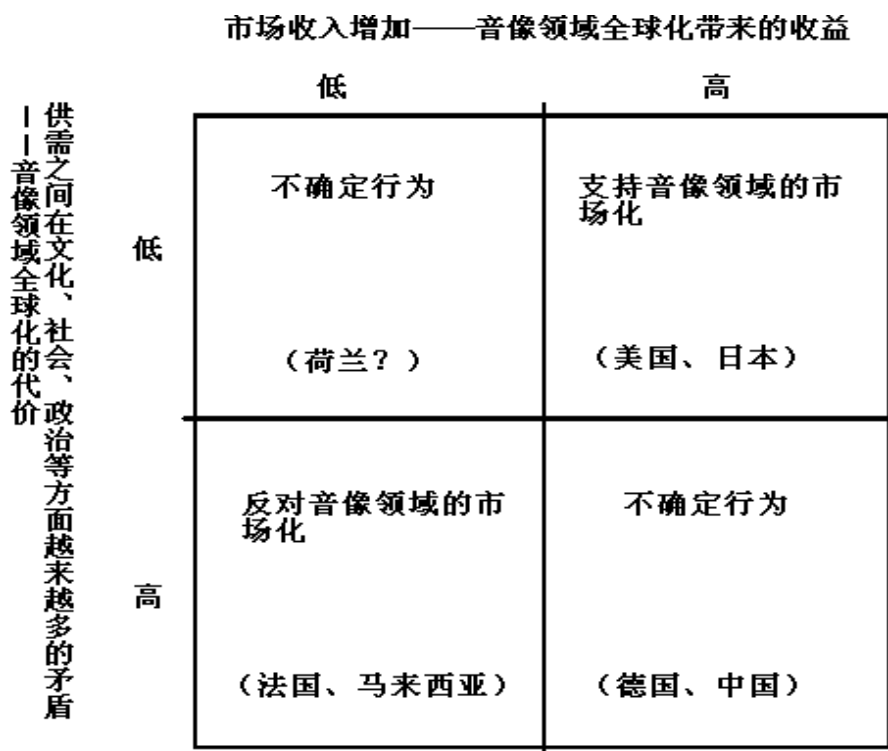


图 2 显示了这一特征。它将那些受到音像领域市场化影响的国家区分开来。

- a) 横轴表示在更大程度媒介全球化中获得较高或较低收入(额外市场收入) 的国家；
- b) 纵轴表示在更大程度媒介全球化中由于改变国民的文化、社会或政治态度带来的(或者说消费者偏好) 的较高或较低的代价。

那些得到较高额外收入的国家并没有受到本身的文化身份的影响，他们更清楚地表现出愿意进行音像领域的市场化，并且支持 WTO 的政策(如图 2 中的美国) 那些得不到或者较少得到音像市场额外收入的国家受到了文化身份的巨大影响，将抵制 WTO 的政策(如图 2 中的马来西亚)

法国是个有趣的情况：虽然它可能由于大语言区并且拥有巨大的音像(电影) 产业，容易从媒介领域的商业化中获利，但是它一直反对 WTO 关于开放音像领域的企图。这个事实暗示在法国由于音像产品，特别是电影和电视产品国际化(美国化) 导致改变文化特征的压力极其巨大。

德国的定位非常矛盾。有很多德国公司肯定会在音像领域的开放中获利，比如来自音乐产业和电视机构的企业。这些公司于是就千方百计为开放寻找理由，赞成



WTO的政策。另一个方面又有来自公民社会组织的强烈呼吁，抵制音像领域的市场化，比如联合国教科文组织在德国的分支机构Heinrich-Böll-Stiftung,或“德意志文化委员会”。德国的公共电视机构对此同样表示关注。综上所述，目前很难为德国进行非常明确的定位。而事实上，德国本国的定位又可能是不必要的，因为各个欧洲国家并没有直接参与GATS的谈判，因为当前是由欧洲委员会代表所有欧洲国家作出决定。当然，涉及到文化和语言的协议必须要所有成员国一致同意才能够签署，因此所有相关国的利益是能够得到保障的。

为中国在这些类型中定位也是非常困难，并且比较有趣的事。考虑到与美国、印度、日本同样巨大的本土市场，人们可能会猜测中国（或者应该是华人圈？——译者）应该对音像领域的开放乐观其成吧。但是人们不能忘了以下的两个事实：第一，（华语节目）只能影响到居住在海外的中国音像产品的观众和听众。这虽然是个大的群体，但是比起中国本土的观众来说还是小巫见大巫了。第二，可能更为关键的是，一个完全开放的政策不只是将世界市场开放给中国，同样，中国也要对海外音像节目敞开大门，特别是美国（希望也有德国一份，虽然规模不会太大）。人们可以想见与这些节目进口相关的，所谓“音像领域全球化对文化、社会、政治的改变的代价”有多么巨大，特别是可能的对政治意识形态产生的影响。

中国因而与其他国家一样，必须仔细考量开放广播电视市场带来的优缺点，这也是将来中国开放问题的重点环节之一。对于一个政治经济学家来说，对中国开放（广播电视）市场的代价和收益的衡量过程进行研究是非常有趣的。人们不难理解只要这个复杂过程一直持续下去，中国就很难有个明朗化的定位。

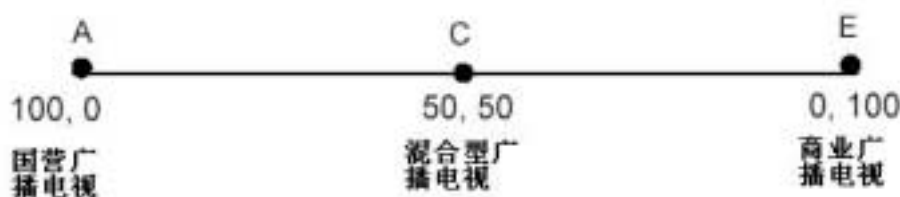
无论中国和其他国家将来对WTO的政策以及GATS的谈判取何种立场，非常明显，所有国家都将受到媒介的国际化公共传播的组织方式的影响。媒介产业将产生更多的财富和工作岗位，更充分地影响公共传播，甚至影响到国家内部和国际的政治交流（生活）因此，仔细研究国际传播政策形成的法律和实践过程是相当必要的，这些政策与国家的媒介权利息息相关，比如竞争政策和文化政策。我们需要手段和制度来防止那些可以从更大程度的全球化获利的大国垄断话语权，防止那些国家身份受到全球化威胁的效果没有说话的权利。这正是今年将在突尼斯举行的“信息社会世界峰会”的重要话题。

人们也不能忘了，由于商业媒介的“主流化”定位，有众多人口，属于大语言区以及有重大政治影响的某些国家控制了全球化商业媒介内容。与这些国家有关的内容远比那些小国、小语言区和在国际政治上无关紧要的国家的内容受到人们关注。后者逐渐被排挤出国际媒体，有关这些国家的问题和关切度被商业化的国际公共传播所排斥。国家的政治利益与媒介公司的商业利益的结合是一种恶劣的情况，对国际公共环境有弊无利。

4、作为“非市场化”产品的电视节目？德国的非政府和非商业模式

对经济学家来说，如果市场对某种产品的提供失灵，或者这种产品的提供偏离了社会效益（公共利益）他们就认为应该由国家来提供。这是一个普遍的公式，已经成为一种“附加原则”的形式。在这个范式中，国家是市场的唯一替代者，市场同样是国家的唯一替代者。对其他行业来说，比如运输领域，保健领域和教育领域，这个范式大体上与德国的社会实际相符。

图 3：
国营广播电视和商业广播电视



就我们的研究对象来说，上述范式意味着或者存在纯商业和纯国营的组织形式，或者存在一种混合机构：即将分散的横向的市场因素（从市场收入）与中央的纵向的国家因素（从国家收入）结合起来。图 3 显示的就是在一维结构中的各种选择：从一（右）边的纯商业（E 点，0% 的收入来自国家，100% 的收入来自市场）经过几个混合点（比如中心点 C 点，50% 的收入来自国家，50% 的收入来自市场）到另一边（左边）纯国营电视机构（A 点，100% 的收入来自国家，0% 的收入来自市场）

由此看来，人们可以认为，在高度市场失灵的情况下国家应该承担供应的责任，而在市场失灵的程度不高或不存在的条件下，则由市场提供。笔者提到的所谓“双重的广播电视体制”似乎可以这样解释。

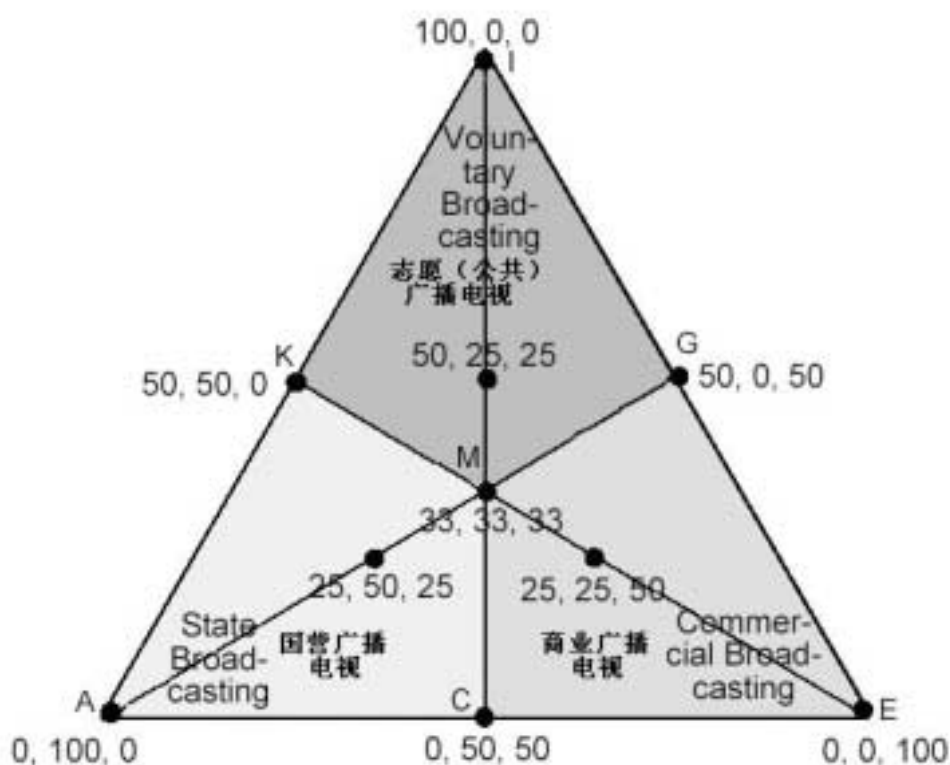
事实并非如此。德国广播电视体制根本不符合上述双重结构范式。国营的广播电视机构在德国是不存在的。在德国，国家被认为是广播电视节目最恶劣的提供者。这个共识部分来自纳粹统治时期广播宣传的恶果，同时这也被德国和其他国家近期的经验所证实。由于广播电视节目——用德国宪法法庭的话说——不仅仅是传播媒介，而且是公共舆论的重要环节，而国家（政府或政党）总是难以拒绝滥用广播电视来干预政治。因此，当国家与媒介互相接近，滥用就不可避免。

由于上述原因和认识，在德国，国家被严禁参与广播电视。对私营广播电视进行规范和进行公共广播电视活动的公共组织都是独立于政治的机构。虽然国家有时候试图影响这些委员会（机构）这些机构一般都有足够的审查措施和平衡（财政）办法加以防止。特别是公民社会的相关社会组织正象看门狗一样监视着广播电视的独立性。而公共广播电视的控制机构同样由来自公民社会组织的代表组成，比如教会、工会、消费者协会、消闲组织、本地权威等等。各州的议会也选派少数的代表。于是，德国的公共电视不会被市场和国家的控制，控制者是非商业和非政府的混合机构。



在双向范式中不存在这样的混合定位。即在图 3 中找不到德国公共电视的坐标，因为它是国家和市场之外的第三种体制：也就是所谓“志愿”（或非政府、非商业）领域。虽然许多活动，比如家庭生活或者宗教、社会和文化活动都属于这个领域，大多数经济学教科书都忽视了这个领域。这个领域的基础是自发的、无功利性的动机，并通过非市场和非政府的决策原则进行组织。这个领域的组成部分包括家庭和邻里的活动，集体的宗教活动，自发的慈善、教育、文化和消闲组织内的活动。由于这些活动不是纯粹的私人性质并且具有公共影响，志愿领域的这些因素同样被称做是“公民社会”

图 4：
志愿型（公共）广播电视、国营广播电视和商业广播电视



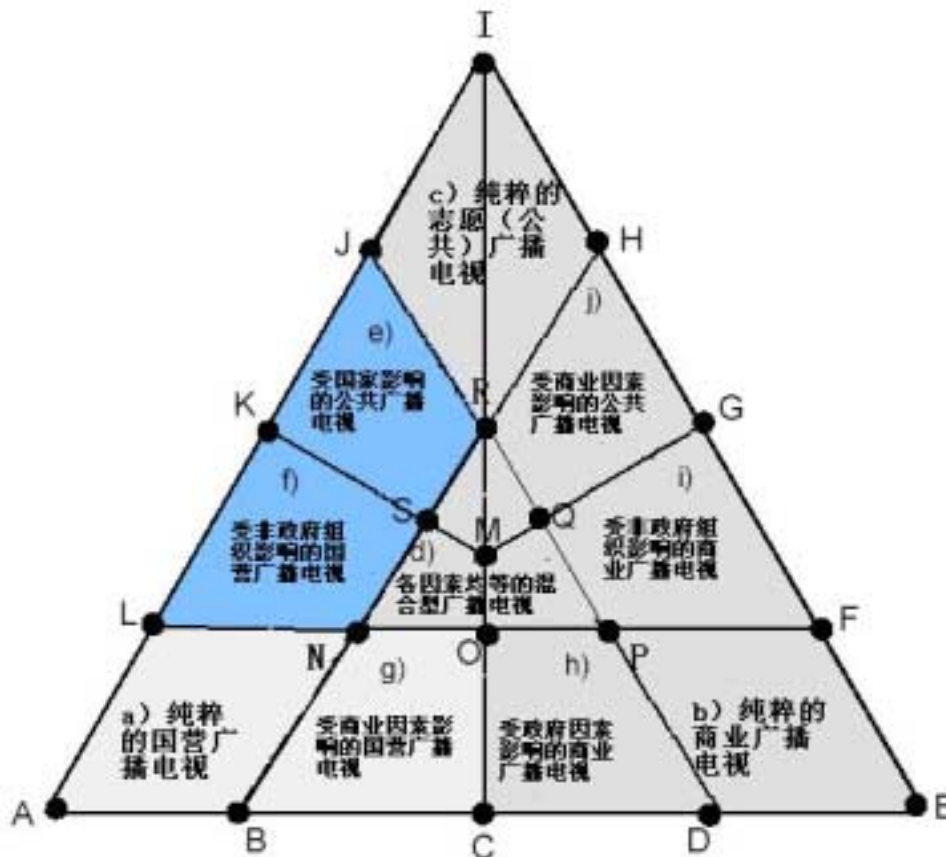
由公民自愿提供实物或金钱所运做的广播电视定位与自愿领域，即非政府和非营利领域（见图 4）这种机构建立的基础是公民的一种信念，即某种政治的，宗教的，文化的，教育的价值观和内容应该传播给公众，和一种自发动机，即通过自愿捐献实物（比如编辑和组织协助）或金钱（捐款）来实现这种交流。

但是许多国家的经验表明，“纯粹的”志愿性质的广播电视难以提供多种类、高质量的节目，即使在公民们笃信和赞赏独立广播电视优越性的国家也不例外。另外，（光靠捐助难以维持正常运做）他们又要依靠市场和（或）政府得到收入。于是他们把志愿的元素与国家的元素（比如用国家的强制力保障公共资助）和市场的元素结合起来。如我所说，就使得公共广播电视成为了一个“杂交”或“混合”的体制。

图 5 显示，公共电视位于 JRNL 区域(三色区域) 在这个区域中有来自市场和政府的影响(从财政激励：收入部分角度) 但是与“纯粹的商业机构”(EDPF 区) 和“纯粹的国营机构”(ALNB 区) 相比，国家和市场的影响相对较小(在图 3 中：少于全部影响/收入的 50%) 公共电视在这个意义上首先的定位是志愿领域，或者，换言之，在公民社会的领域。

公民社会的成员自发组织公共电视联盟。他们有着共同的目标，即象志愿组织一样，组织一个具有非政府、非营利规则的社团。另一方面，他们需要公共电视成为公民社会各项目标的有力保障。这就造成了公共电视一个彼此矛盾的责任：公共电视必须为公民社会说话，特别是当公民社会的组织受到威胁的时候；而公民社会的组织必须支持公共电视——如果公共电视忽视了自己的使命，去为政府利益和自己的商业利益服务，他会进行善意的批评和监督。

图 5：
将志愿型、国营、商业因素结合在一起的公共型广播电视



公共电视定位于公民社会之中，如图 5 所示，有来自两个边的威胁：市场方只追求商业利益，政府方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，但是同时，他们必须与两极保持足够距离：这个左右两难的任务恰似奥德修斯必须在斯库拉和卡律布迪斯之间穿行一样。



有时公共电视并不能处在准确的航道上。比如一个德国公共电视机构与一个商业电信公司有着紧密的合作关系，这对它的编辑独立性造成了损害（或者只是在人们的想象中可能会对编辑独立性造成损害）于是它必须放弃这种关系。另外制作场所或提供赞助的公司，他们的产品不可避免地出现在节目中，同样不符合与商业因素保持必要距离的规则。另一方面，公共电视与政府角越来越接近。比如人们抱怨说，一些公共电视的委员会被议会所派代表所把持²。最近德国国会又作出决定，不接受相关独立委员会（比如 KEF）作出的提高收视费的建议。这说明公共电视与国会之间应该保持适当距离（暗指国会不应干涉独立委员会的裁决-译者）他们之间的关系应该重新调整。

德国之声是一个特殊的例子。与 ARD 的广播电视机构和 ZDF 不同，它的广播和电视节目（以及电信服务）是对外的。根据《德国之声法》第四章的规定，“这些节目应该将德国介绍为一个欧洲具有深厚文化底蕴的国度，一个自由宪政的国度，为德国和其它观点提供一个平台，对政治、文化和经济的重大话题进行交流，在不同文明和人民之间达到增进了解和促进交流的目的。”³如果我们将这段话由外交辞令转换为经济语汇，即德国之声的核心使命是产生正面的外部影响，以保证德国人民的利益。所谓利益来自更有效的外交政策、更成功的商业贸易、或更友好的国际关系。而这个使命的经济来源不是订户⁴，也不是广告。

由于德国之声的节目不能在国内收看，所以它的经济来源不是收视费。因此——并且由于德国之声的使命与国家公共关系任务的紧密联系——它的生存是由国家拨款维持的。人们因而会认为德国之声是国营机构，应该在图 4 中位于左下角区域。但是德国之声的节目自治原则已经被确认和接受，并且有相应措施防止国家通过削减或提高预算来干涉节目的决策。考虑这个因素，虽然德国之声由政府预算所支持，但它与政府还是保持着相当距离。⁵

上述例子说明对公共或国营广播电视机构的定位不只要看它的经济来源如何，而且要看这些经济来源是如何存在的，特别是给予者是不是能够干涉节目的决策。另一个方面，并不是所有从市场中获得收入的机构就能够独立于政府的影响。人们必须审视那些政府可以通过间接方式干预节目的可能因素，比如通过支持某些节目或广告市场来干预新闻自由。

² 北德意志电视台（德国公共广播电视联盟的一个地方电视台）负责人 Jobst Ploog 最近说，不应该让议会有权向公共电视的中央机构（电视委员会）派遣任何议员。参见如下网页，Jobst Ploog 的建议及政治家们的反应：<http://www.abendblatt.de/daten/2005/01/28/392151.html>

³ 由作者从 1997 年 12 月 16 日生效的《德国之声法》的德文完全文本中第 4 章翻译。该法律最近由《德国之声法修正案》修改，时间是 2004 年 12 月 15 日，原文如下：“Die Angebote der Deutschen Welle sollen Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfassten demokratischen Rechtsstaat verständlich machen. Sie sollen deutschen und anderen Sichtweisen zu wesentlichen Themen vor allem der Politik, Kultur und Wirtschaft sowohl in Europa wie in anderen Kontinenten ein Forum geben mit den Ziel, das Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker zu fördern. Die Deutsche Welle fördert dabei insbesondere die deutsche Sprache.”

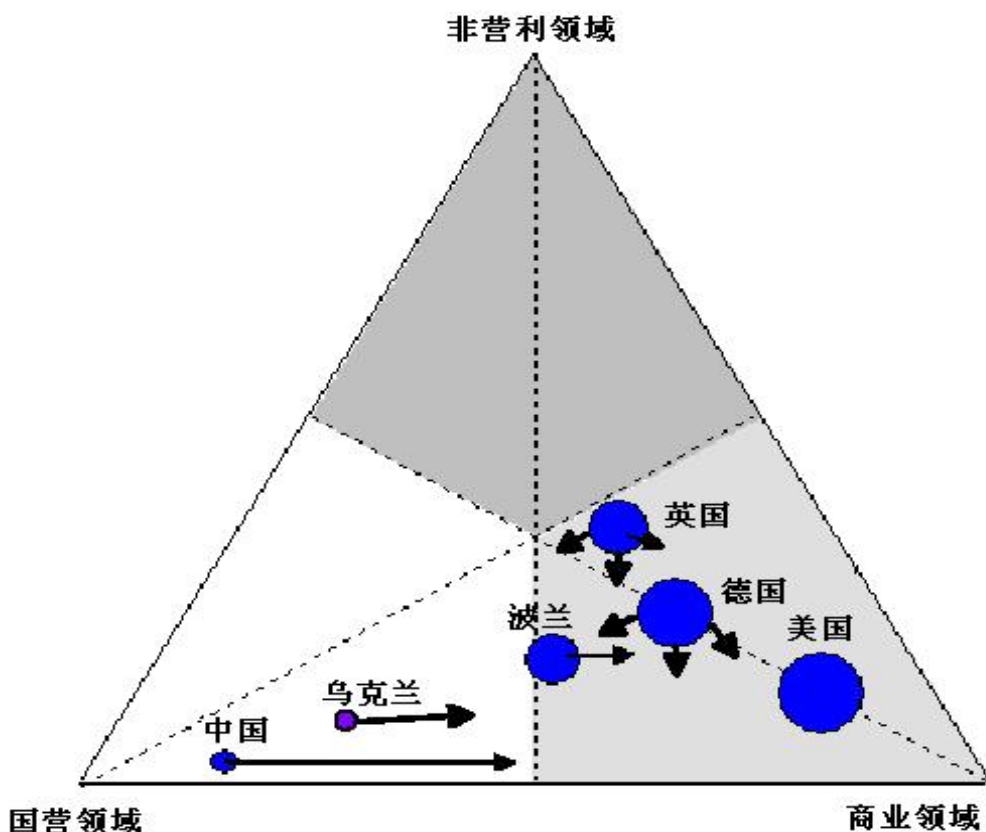
⁴ 德国之声新设立的电视频道“德国电视”有着不同的目的：满足美国的需要德国电视的个人用户，该机构倒是以订户为资金来源的

⁵ 此，在图 4 中，它的位置是 F 区，甚至是 E 区。但它应该被归类为公共广播电视——与它在德国的法律地位相符

5、电视节目作为“被市场化”产品？从国际比较分析中得出的一些结论

这个论断必须简短地审视一下国际层面的情况。国际比较显示，首先，欧洲某些国家的公共电视，比如英国和德国，与其他国家相比，更接近于志愿角，或者公民社会领域，远离政府和市场两极。在图 6 中的三角就显示了这一点。三角中的点并不代表某一个电视机构，而是代表了一个国家之内的所有广播电视总和的平均值（点的不同大小代表了该国广播电视的总收入的不同）比如德国，包括公共广播电视机构（ARD，ZDF，DW，PHOENIX，DR）以及商业机构如 RTL。这说明为什么德国的广播电视的位置在三角形的中间。如果将该点分解，德国商业电视的位置应该非常靠近市场极点，公共电视则离该点更远。

图 6：
志愿（公共、非营利）领域、国营领域、商业领域的世界广播电视体制状况



与德英相比，其他国家的广播电视体制或者更加商业（USA 是个典型的例子）或者国家拥有更大影响力（比如东欧的前社会主义国家）随着发展变化，这些国家的广播电视体制逐渐从国营走向市场。有些国家如波兰的变化速度显然比其他国家如乌克兰要快，乌克兰只是最近才有了变化。

中国也在这种变化之中。现在还很难判断，中国可以在这条路上走多远，但是这个进程无疑会持续下去，特别是加入 WTO 以后，推动市场化的外部压力也越来越大。再回头看德国，正处在一个矛盾的变化中。一方面，广播电视的发展符合



德国人关于保持媒介与政府距离的理念，另一方面，它更加关注由于全球化、商业化和集中化的国际媒介体制带来的消极影响，这些变化不能够满足国内和国际公共交流的需要。

如果我们以德国电视体制为基准，第一个建议是要避免国家和市场控制媒介。第二个建议是加强公民社会对广播电视制度的影响力。在图表中则表示为向上部的运动。当然，这些建议看起来有些不着边际。因为每个国家的电视体制都因为自己文化、社会、政治和经济的原因拥有自己的特性，而不能将其理想化，特别是各个国家的社会结构也有所不同，公民的意识形态也是必须考虑的因素。由于不同的国家对理想社会的概念有所不同，特别是对国家政府的地位有所分歧，符合中国需要的电视体制未必就是我们认为的对德国最好的电视体制。因此，我们的国际比较并不应该得出一个简单的结论，而是向不同国家阐释他们所面临的不同选择。

6、小结

电视节目，与其他大众媒介产品一样，服务于个人对于信息、教育和娱乐的需要。于是它们可以象商品一样进行买卖：或者直接卖给听众或观众（付费电视）或者将播出时间卖给广告公司，以节目作为载体吸引人们的注意从而推销产品。从这个意义上说，电视节目可以由市场提供，并且带来高利润。

电视节目的交流可以提升经济效益。由于非独占性消费，特别是在打开巨大的国际市场之后，电视节目在获得超额利润时并不需要追加成本投入。同时，市场和产量的扩大降低了单位产品的成本，提升了媒介公司的效率和竞争力——使公司获得利润并促进了所在国的经济繁荣，另一方面观众和听众也在市场的扩大中获得了实惠。从这个意义上说，市场的扩大增加了公共福利。

但是，电视节目存在一些经济特性——至少某些特定内容的节目如此——并由此导致市场失灵。这些经济特点包括：1、成本的累加性，2、非排他性，3、正面和负面的外部性，以及4、对于节目质量的信息不对称性。1导致了生产的集中和内容的趋同；2导致供给者与消费者之间的喜好差异；3导致了具有正面外部影响的节目的缺乏而具有负面外部性节目的泛滥；4导致了观众认为是高质量的节目被低劣质量的节目所排斥。由于上述原因，单纯的市场提供并不能满足公共传播广泛而多样的需要，而后者对于我们这个多样化的社会适应环境的变化并最终找到普遍的和一致的解决方案至关重要。在德国，人们已经认识到这一点，在联邦宪法法庭的推动下，一个双重的电视体制建立起来，商业电视机构提供市场化的产品，公共电视机构提供更为广泛的节目内容，包括市场化和非市场化的节目。

由于上述所谓市场失灵的存在，在跨国和国际之间，商业化的浪潮将对公共传播带来损害，这个损害对国内和国际的公共和政治交流都危害极大。在这种全球化的过程中，国际节目市场的扩大以及媒介生产的集中化同样威胁到国际的多样性以及各个国家参与国际公共交流的机会。目前，国际社会存在着对立的力量，比如WTO，致力于国际间音像服务的自由贸易，另一方面，非政府组织，如联合国教科文组织，抵制这种企图。



在这场争论中，能够在国际电视市场商业化中获利的音像产品出口大国如美国，支持 WTO 的政策；而那些难以从中获利并且国家文化和身份受到危害的小国则抵制这些政策。许多国家，包括德国和中国，将同时受到媒介领域更大程度市场化和全球化的正面和负面的影响，所以很难预测他们将来的选择。

在国际比较中，我们发现，德国国家的广播电视体制比其他国家较少商业化的因素，因为公共电视在德国占据的很大的比重。同样，国家的影响对于德国广播电视来说也比较小。与此相反，国家政府对中国的广播电视的影响一直占据主导。在最近的几年，人们不难发现，中国电视比较明显地离开了政府的控制，在加入 WTO 以后，这个进程将持续一段时间。与我们德国的模式比较，存在一个矛盾的发展趋势，一方面与德国奉行的与政府保持必要距离的原则相符，另一方面，与德国反对过分走向市场和商业化的取向相左（热衷于广播电视的市场化）。

德国经验和对问题的解决方案不能简单的移植到中国。国家广播电视体制受到文化、社会、政治和经济特性的影响，而不能理想化地对待。特别是社会结构和公民的意识形态不容忽视。不同的国家对理想社会状态的见解不同，特别是对于政府在国家中的作用各有分歧，与中国国情相符的广播电视体制肯定与我们认为的对德国最佳的电视体制不同。因此，国际之间的比较分析不是为了得出一个简单的结论，而是为这些国家澄清他们可以进行的选择。

ISBN 3-938933-01-1

ISSN 0945-8999