

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

Manfred Kops

公共广播电视及其经济来源分析

(概要版)

一篇英译汉的翻译

Melanie Eickhoff (艾美兰), Yong He (何勇), Bettina Hutt (贺蒂娜) 译

Institute for Broadcasting Economics

University of Cologne, Germany

科隆大学

传媒经济学院

Working Paper

工作底稿

No. 145\_sc

Cologne, Sept. 2001

科隆 2001 年 9 月

Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics  
传媒经济学院的工作底稿

ISSN of the Working Papers: 0945-8999  
全工作底稿的 ISSN: 0945-899

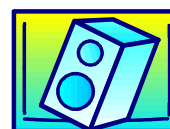
ISBN of the Working Paper at hand 145sc/2001: 3-934156-60-6  
本工作底稿 145sc/2001 的 ISSN: 3-934156-60-6

Price 5,-- €  
定价: 5.00 欧元

The Working Papers can be read and downloaded  
from the Internet URL  
[www.rundfunk-institut.uni-koeln.de](http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de)  
本工作底稿因特网上能阅读与下载:  
[www.rundfunk-institut.uni-koeln.de](http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de)

Messages and Orders to the Institute can be sent via email to:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
or to the mailing address mentioned below.  
订购本工作底稿或通知我们请发电子邮件:  
[rundfunk-institut@uni-koeln.de](mailto:rundfunk-institut@uni-koeln.de)  
或者用下文中提到的联系地址跟我们联系。

Comments on the draft at hand are kindly requested  
to the addresses mentioned above or directly to  
the author's email-address: [manfred.kops@uni-koeln.de](mailto:manfred.kops@uni-koeln.de)  
如果贵读者关于本工作底稿有任何意见与评价  
请用上面提到的电子邮件或下面提到的联系地址跟我们联系  
也可以直接跟作者联系: [manfred.kops@uni-koeln.de](mailto:manfred.kops@uni-koeln.de)



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

科隆大学  
传媒经济学院

Address / 联系地址: Hohenstaufenring 57a  
50674 Cologne, Germany

Phone / 电话: +49-221-23 35 36

Fax / 传真: +49-221-24 11 34

Manfred Kops  
Institute for Broadcasting Economics  
University of Cologne, Germany  
科隆大学  
传媒经济学院

公共广播电视及其经济来源分析  
(概要版)

目录:

序言 .....	I
1. 广播电视节目的不同生产方式 .....	1
2. 公共广播电视的概念 .....	3
3. 向公共广播电视提供资金的原则 .....	4
4. 广播电视系统收入结构的图形说明 .....	6
5. 国际上现存的不同广播电视收入结构之比较 .....	12

图形目录:

图形 S- 1: 广播电视系统收入结构的图形: 三种广播电视体制 .....	7
图形 S- 2: 德国公共广播电视系统收入结构图 .....	9
图形 S- 3: 德国公共广播电视系统修正后的收入结构图 .....	10
图形 S- 4: 德国公共广播电视系统和商业广播电视系统修正后的收入结构图 ..	11
图形 S- 5: 国际公共广播电视收入结构的比较 (分类方法、数据来源: McKINSEY 1999) .....	14
图形 S- 6: 国际广播电视收入结构比较 (来源: McKINSEY 1999), 根据相关数据分析进行修正 .....	15
图形 S- 7: 几个国家的广播电视系统的国际比较 .....	17



## 序言

世界上许多国家都有公共广播电视体制。但是，不同国家的公共广播电视在社会目标、法律地位、预算方式和收入结构等方面各有不同。有些公共广播电视的运作类似于商业台，又有些类似于国营台或政府台。那么，“什么是公共广播电视”就成为一个重要的、经常被提出的问题。

在本文中，我们不是用归纳的方法来综合比较世界上现存的不同种类的广播电视系统，而是通过演绎，揭示出这个事物的一些特质，即他们可以对社会产生一些重要的功能和作用。依据经济学传统，公共广播电视是一种市场分配形式，人们通过制成节目的产出（效果）来判断和评估它的优缺点。从这个观点出发，我们提出，不是从法律上，而是从经济上激励和保护公共广播电视社会作用（或功能性）的发挥，特别是通过增加公共广播电视的收入来激励这种功能的发挥。换句话说，公共广播电视的收入结构被认为是调节电视台行为和节目质量的中心手段——也就是保证它对社会的影响力，这在“信息社会”尤其重要，因为人们从大众传播媒介中获得越来越多的信息（在这个社会中人们对事物的态度被大众媒介所左右）。

我们由此将公共广播电视的特性与以下问题联系起来：公共电视台是如何获得收入的？我们不能忽视影响广播电视节目制作的各种因素：文化的、社会的、法律的因素，但我们同时应该从这些特性中超脱出来，关注于决定广播电视收入结构的各种可能性，这种可能性能够让广播电视制作出适应一个民主社会需要的节目。为了这个目的，一个理论框架将被提出，产生激励机制的不同收入形式是可以评估和把握的。

为了理解这些概念，标准的、恰当的收入结构和现存的（可能是不合适的）收入结构应该被详尽描述。但是在许多国家，广播电视体系并没有理论上的分类，电视台同时接受社会投资和政府控制，因为这个原因，并没有一个普遍性的标准来划分不同电视体制。我们认为，收入结构可以成为一个普遍标准，它可以进行国际比较，不同国家可以对本国的电视体制与其他国家进行衡量和评估，作者希望本文有助于大家了解到国际上“可比较数据”（comparable data）的缺乏，以及引起大家搜集资料的兴趣。联合国教科文组织和 AIBD（亚洲和太平洋地区）可以成为这项重要工作的合作伙伴。

本文来自多次发言，包括作者在 1999 年第 2 届亚欧和太平洋公共广播电视会议上的发言，2000 年在新加坡举行的“公共广播电视法律、管理和财政会议”上的发言，2001 年在新德里举行的“公共广播电视法律、管理和财政会议”上的发言。作者感谢与会者做出的有价值的发言。特别感谢来自 FES 的 Rainer Welzel，他介绍作者与 AIBD 进行合作，并经常与作者进行长时间讨论。还有 AIBD 的秘书长 Javad Mottaghi，他一直鼓励作者完成本文。本文的更长的版本，包括对几个国家广播电视系统的个案研究，以及对问题的更详细解释，可见科隆大学广播电视经济研究所网站的第 145 个工作论文。

科隆，2001 年 9 月

Dr. Manfred Kops



## 1. 广播电视节目的不同生产方式

1. 1. 广播电视产品的生产（也就是节目的制作、发行和资助）现在有三种体制：
    - 1) 由市场提供；
    - 2) 由政府（或国家）提供；
    - 以及 3) 由非政府组织（NGO）或非营利机构提供（非政府组织，比如慈善机构，文化基金会，教会等等）。从它们运用的基本规则来看，这三种体制各有优缺点。
  - 市场决定体制的优缺点：（优点）由于市场采取分散和横向的决策规则（生产者和消费者的自主决策），市场首先会产生巨大的推动力让供应者生产消费者所需要的产品，这种推动力来自有支付能力的消费者（市场的趋利取向）；其次，由于市场的利润最大化原则，市场产生了效率；第三，供应者和消费者可以自由地、自主地做出决定。（缺点）另一方面，自由市场的关键原则只适用于具有如下特点的产品：它们是可以增殖的，排他的，供应者和消费者之间的信息质量应该是对称的，以及不造成外部影响（它们不应该对那些没有进入市场配置，即不充当供应者或消费者的人们产生影响）。那些不具备以上特点的产品将不会被生产出来（市场失灵），或只是不足量地生产出来（市场缺乏）。市场上物品是按照消费者的收入分配的，这种分配并不考虑收入的差异性（比如残疾、生病和懒惰）。虽然从道德，社会和政治方面来看物资的分配非常关键。
  - 政府决定体制的优缺点：（优点）政府考虑到不同的分配标准，与市场条件下分散的和平面的决策系统不同，政府主导的体制采用中央计划的和纵向的决策系统。它可以生产那些可能会没有市场的商品，也就是那些低价值（特别是那些没有市场竞争力），不具有排他性，供应者和消费者对商品性质的信息不对称，并会产生外部影响的产品。（缺点）另一方面，政府供应一般不会考虑人们的实际需求结构，效率低下，它不支持自由市场和自我约束，相反造成束缚、依赖和伸手习惯。
  - 非政府或非营利组织将市场化的分散、横向的决策规则和政府的中央、纵向的决策原则结合起来。人们加入这些组织不是为了钱（比如商业企业），也不是政府计划的结果，而是为了满足某些原始动机，比如文化、艺术、教育、宗教或慈善目标。非政府组织的决策因此是横向的，出自组织成员的意见，它们同时是纵向的，因为组织应该告诉成员如何生产、发行和对产品进行投入。因为如上原因，非政府组织又被称做“第三条”解决方案。（“第三方面”或“自治区域”），术语“民间社会”也表述了该组织的社会形式和经济形式。一般而言，NGO 没有市场企业那样的效率和趋利性，但是比国营企业更有效率，更加强调市场导向。在成员的自由意愿和自我约束方面也处在两者之间。但是，如何使得那些原始动机产生效益，以及将市场的效率和消费者导向与政府的公共福利导向结合起来。NGO 比其他两者更加依靠内部组织结构的健全。
  - 一个庞大和复杂的社会必须准备大量的不同价值、不同种类的商品，而他们使用的生产制度基本上以上三种。这三种制度对不同的社会有不同的重要性，它取决于社会的需求结构以及人们对不同制度效果的评价。
1. 2. 对广播电视系统来说，可以是市场化的，也可以是国营的和非政府的。三种不同体制的广播系统有各自的优缺点：商业化的广播只生产能够增值（赚钱的）节目，这些节目适合观众或听众的口味，在节目需求迅速变化的今天，市场化的运



作是相当必要的(商业电视台进行了大量的节目革新,丰富了荧屏)。但是,如果出现市场失灵,商业运作往往偏离最佳的社会效益。商业电视台往往不会考虑电视节目是否对社会造成正面的外部影响(比如对社会产生稳定、安定和整合作用、加强民主、增强多元化的传播内容)还是负面的外部影响(比如对社会产生不稳定和分裂作用、削弱民主和降低多元性的传播内容),因此也就出现了正面节目不足,而负面节目泛滥的现象。商业电视另一个缺陷表现在信息的不对称上(在广播电视关系中观众和受听者是委托人,而广播电视台是代理人。由于观众没有办法直接地监督广播电视台播出哪种节目,又不能评价节目的质量,代理人就倾向于付出比委托人的希望小的努力),另外如果存在超额利润,则会导致纵向、横向或斜向的产业集中(这将降低节目的多元性,可能导致新闻垄断的出现)。当电视依靠广告生存,它又存在另一个缺陷,电视节目不以观众和听众的意志为目标,而是以广告主的意志为转移,媒介将被商业内容和利润所控制,多元性将丧失,忽视了穷人和失业者的需要,因为他们买不起广告里面的产品或者他们不是主流消费者(比如老人)。当然,如果商业广播电视依靠订户的缴费而生存,他们将不会有以上的负面影响。但是商业广播电视也会造成其他的问题(比如有的人会因为付不起钱而看不了电视节目)。

以上商业电视“市场失效”的问题可以用“纵向”的制度来避免,比如说,电视节目由政府来制作。政府依照民主法制,对“外部影响”、“非对称性”、“非排他性”、以及“附加值”等问题通过政府权威来强制和惩戒。但是,国营制度的优点同它的缺点相比又是微不足道,国营广播电视不重视观众和听众的兴趣,也没有商业广播电视的效率。而国营广播电视的最大缺点是政府总是倾向于利用广播电视来达到自己的政治目的。如果国营广播电视被议会领导,这意味着广播电视的内容以政治为主;如果国营广播电视被政府领导,这就更恶劣,内容将是迎合政府和执政党,凌驾于反对派和在野党之上。国营和政府经营的广播电视多拒绝公众和个人的意见表达,在缺乏限制政府控制广播电视有效手段的情况下,它们将危及民主制度。

非政府和非营利组织一般被认为是进行广播电视节目生产的合适制度,因为它既不受市场的制约也不受政治的制约。但是,非政府组织往往有自己的文化动机,这就成为另一种制约和倾向(比如某些内容符合一个成员的文化取向,但不能代表整个社会的需要)。另一个危险的问题是节目的非排他性倾向。由非政府组织生产出来的节目往往不进行加密,会由于人们说的“搭便车”行为(free rider Problem)导致经营难以为继(人们对非排他性产品只是使用而不愿意付钱)。这个问题可以通过将非排他性商品与排他性商品打包销售而部分解决。(比如说公开表彰他们的捐助)应该指出的是,单靠个人捐献难以维持电视节目的社会化生产。

因为这个原因,在许多国家非政府组织的广播机构是以市场化的方法来运作的(也就是说,机构部分收入来自广告和出卖节目版权),或者他们接受政府的资助,也就是将他们列入公共开支或授权他们收取一定的收听、收看费用等等。如此,非政府组织的收入逐渐增多。作为必须付出的代价,非政府组织的广播机构越来越难以摆脱商业化和来自政府的政治影响。如此说来,世界上并不存在纯公共的电视系统。非政府或非营利组织的电视体制是处于公共电视、商业电视和国营电视之间的混合体。



## 2. 公共广播电视的概念

公共广播电视的概念和目的必须通过以上不同广播电视体制优缺点的分析而提出,而且他决定于综合的因素,除了非政府体制之外,还必须考虑其中包含的市场体制和国营体制。

单纯的公共广播电视首先是非政府的公共广播电视,也就是说,他的职责、传播内容、组织以及资金来源应该由公众决定,不是由政府的公共部门决定,而是由社会上分散的非政府的公共体制来决定。为了保证公共广播电视不为职能政府部门所滥用,这些公共广播电视独立于职能部门之外,但是他们应该受到政治上独立的团体的控制,这些团体由听众和观众组成,他们对节目的政治、文化、和社会效果具有责任感,并且会影响到节目的内容。这些团体,应该是建立在民主和中立的基础上,当然不是通过政治化的选举来产生,而是通过分散的、非政治化的方式建立和产生意见。

这种政治上的独立和中立对于公共电视来说很难实行,因为政府和不同党派的政治家有强大的控制舆论的意图。如果想建立一个行之有效的民主政体,政治独立是一个前提,只有当执政党的政治家与党派和反对党的政治家与党派向公众表达政治观点时拥有同样的权利和机会,这种政治独立性才能实现.这同样保证了执政党失去议会中的多数并这样变到反对党以后对媒介的公平使用机会。

政府放弃对公共广播电视的控制可以解释为签定一项长期的契约。由于执政前途的不可预测,执政党不知道它的未来怎么样,它以后是否当在野党或执政党,所以这种长期合同对朝野双方都有利,特别重要的是,对想建立一个有效民主政体的公民来说,更是如此。但是如果政府知道他们即将会失去议会中的多数,他们实际上不会同意一个长期契约,他们唯一的办法是控制大众媒介。因为不控制就不能继续统治。所以政府对政治自由特别是对大众媒介的政治自由是一个巨大的威胁。为了规避这种威胁,应该利用公开和具有约束力的合同,最好利用宪法来保证政治自由。只有如此才能限制与控制国家政府对公共电视的影响。德国广播电视法因为如上原因禁止国家政府影响到媒介。德国广播电视法中许多具体规定限制德国政府对媒介的干涉,特别是对公共广播电视的运作和财政方面加以了严格的限制。

2.2. 第二,公共广播电视应该是非商业性的电视机构。一般来说,有些广播电视节目会导致市场失效(即有些电视节目不符合市场的需要),因此对于公共电视的任务,内容,组织和财政等方面的决策不能拿市场准则来衡量,尽管这些市场准则对商业产品来说合适而有效。由此,公共广播电视的优劣也不能按照商业(私营)广播电视的标准来衡量。观众们的支付意愿与数量对公共电视来说并不是一个恰当的标准,因为公共广播电视台对社会的团结和稳定作用,对民主制度的增强以及对文化和教育水平的提高往往不能体现在数字上。但是,在评估一个公共电视台时,必须考虑到如上因素,应该在不同社会科学的帮助下对公共电视的作用加以明确衡量(比如大众媒介理论,政治新闻学,经验社会学,广播电视法和广播电视经济学)。



商业化对公共电视的影响应该加以限制。原因有二：第一，公共广播电视应该超越商业视野塑造一个观点和问题的广泛、多元的舆论场所。比如说，它应该涉及对社会和公民十分重要的文化和宗教问题，这些节目往往不能带来经济效益。但是这种传播内容和观点的广泛性使得大众传媒的大门向更新和更好的观点敞开，并且提供了纠正错误观点和政策的机会，虽然有时候正确观点的持有者只是少数人。第二，商业性如果影响到公共电视就会产生另一个危险，商业和政治利益逐渐合流，这样的话，商业就会通过非民主和非透明的手段对政治进行控制。意大利贝鲁斯科尼政府就是如此形成。

2. 3. 我们认为，公共广播电视应该越来越重要。由于经济的全球化，市场准则主导了社会的方方面面——不在市场范畴的领域都用上了市场的方法——这样的市场化对社会和文化造成很大危机（比如文化遗产，传统的社会价值观，政治了解和参与，以及对不用市场的规则来提供物品和服务的系统等等）。公共广播电视有助于建立一种“公共良心”，有助于以上社会和文化事业的保留和提高。公共广播电视是不断壮大和蔓延的商业广播电视的对立面。商业广播电视的节目内容是为了满足私人的要求，节目的政治趋向也是为了个人私利而制作。在全球化和商业化的浪潮中，公共广播电视这种对立面的力量显得更为重要，对于发展中国家尤为如此。

当然，在世界范围内资本主义节节胜利的条件下，公共广播电视以及他作为商业电视和国营电视之间“第三条道路”的必要性就难以得到广泛认同。如今到处都可以发现取消限制的倾向，其原因就是“松绑以发挥更大的市场潜力”。结果是造就了另一种所谓“精英主流”媒体，它与理想中的强大的，非商业的公共广播电视背道而驰。虽然市场主导的体制提供消费品特别有效力，但是还有很多物品例外。一个产品进入市场必须具备一些条件，而广播电视节目在属性上并不具备这些条件。

### 3. 向公共广播电视提供资金的原则

3. 1. 在政治上对混合的广播电视体制(商业台、国家台和公共投资台在其中占据不同地位)及其节目制作进行调控有不同方法。一种方法是通过法律法规规范节目的设置和制作。虽然许多法律工作者赞同这种做法，但是绝大多数经济学家认为这不是最好的解决办法。他们觉得最佳的调控办法是提供足够的经营规则和财政资源。通过经济上的激励，使得公共广播电视实现最大化的社会价值。

我们的研究基于如下假设：一个组织的收入方式决定了它的工作结果。如果这个组织的资金完全由市场提供，这个组织会按照市场法则办事。如果一个组织的资金是由国家提供，这个组织会按照政府的意志办事。如果一个组织的资金完全由私人 and 私营企业捐款提供，这个组织会按照捐款者的期望办事。如果一个组织的资金是混合方式提供，这个组织会按照每个提供资金的组织和私人的愿望办事，按照出资比例，该组织会尽量满足出资者的不同要求。

对于广播电视机构来说同样如此。收入的结构决定了激励方向和节目产出，决定

了节目内容和节目的设置。所以广播电视政策的关键是为不同的广播电视台创造恰当的收入结构，应该注意到在混合体制中，不同体制承担不同责任并且具有不同的收入结构。

3. 2. 公共广播电视的资金应该来源于自愿捐助，不管是现金捐助或者义务工作的帮助。如果这样提供的资金难以应付制作节目的支出，该设法鼓励这种捐助（比如说公开表彰他们的捐助，或者将他们纳入机构的管理层），还可以想办法减少“搭便车问题”（free rider problem）（比如把公共广播电视的节目跟私人的收费服务捆绑在一起）。如果社会捐助实在不够，公共广播电视可以利用商业或者政府来的帮助，应该注意这样会使得政府和商业的声音成为主流，影响到节目的内容，也会影响公共广播电视的社会职能。政府和企业提供的具体资金应该按照捐款量为依据，按比例来决定（捐款量根据国家的政策，文化和经济框架相应调整），同时应该制定法律与政策，减少来自政府和企业的影晌。

广播电视收听、收视费对公共广播电视来说肯定不是完美的收入方式。因为广播电视费是国家分配的，收取广播电视费一般来说也是国家管理组织来做，这样政府会通过费用的调控来影响公共广播电视的节目内容。另一方面，如果广播电视费是公共广播电视台自己来收取的，就是说不纳入政府的预算，这样就意味着广播电视费属于公共广播电视，这样国家不会随意扣下或减少广播电视费。从这个角度来看，广播电视费又是一种好的和“现实性”的解决办法：虽然它没有捐助、捐款那样的独立性，但是它受政府影响的危险可以通过收费总额来调整（更高的收入总额有另外的好处：这样可以减少广告公司的影响）。如果比较广播电视费和捐款的数量，广播电视费的数量往往更高。

3. 3. 商业台应该从市场中获得收入。广告费，赞助，商业活动都是商业广播电视的经济来源。节目销售也是它的经济来源。对于付费频道和付费节目来说，订户和观众的收看费是最重要的。这样的收入方式决定了商业广播电视要提供顾客们想收看的广播电视节目（以广告收入为主的商业广播电视，它的顾客是广告公司，而以收视费为主的广播电视，它的顾客是观众和听众）。如果市场失效，商业广播电视就不一定生产那些没有市场的社会福利性节目。

如果我们不拿法律规定来调整商业台的节目内容，那么他们只能按照经济学家喜欢的方法，通过经济手段来激励和抑制某种行为。商业广播电视的负面作用可以通过税收来降低，同样，可以通过补助来鼓励商业电视的正面作用。这种税收杠杆的运用被称为外部影响的内在化，如果想提高广播电视节目的正面效果，可以通过补贴激励商业台生产社会公益性的节目，这种外部效果与商业台以利润为目的的内在动力恰恰相反。这样，商业广播电视的收入也包括公共收入（比如说政府补贴或者私人捐助）在内，广播电视节目就受到国家和公众的监督和调整。如果商业广播电视台的收入是混合来的收入他们就算混合广播电视台。商业台在这种情况下就是混合体制的广播电视台，非商业资金的投入决定了非商业节目的数量。

按照上面的论述，国家广播电视似乎没有必要存在。如果政府希望通过广播电视台达到特定目的，比如说通知公民政府的计划和政策，这样的广播电视的资金应



该来自国家，并纳入预算（一般来说通过信息部门）或者公共收入（比如税收收入）。但是不管是谁出钱，为它们提供的资金应该严格限制，控制在最基本和必须的节目制作。它们播出的节目不要太广泛，不要放娱乐，教育，文化，甚至是新闻和政治评论，避免政府利用媒介达到他们的政治目的。

3. 4. 我们上面的讨论可以推论，三种单纯的收入方式（市场的、国营的和非政府的公共电视体制）的某些特点可以相互混合，在混合的过程中，许多中间形态的体系可能会产生。此时，国家可以按照相应的分配体系来确定需要如何的广播电视体制以及不同体制在国家中的地位。

这样就产生了一个问题，如果收入方式可以相互混合，就会有以下几种混合方式。或者是一个电视机构采用几种不同的收入方式（混合垄断体制）。相应地，就存在一个电视系统包括几个电视台，而这几个电视台采用混合的收入方式（这就是寡头混合体制），或者是一个包括几个电视台的系统，而电视台有些采用混合收入方式，有些采用单纯收入方式（这就是具有单纯元素的寡头混合体制）。

在此处我们不展开来讨论，有兴趣者可以参阅本文更详细的版本。所谓“寡头混合体制”，其包含着内部竞争和外部竞争。这样看起来，寡头混合体制比单纯寡头体制和混合垄断体制更为优越，因为后两者，一个只限于内部竞争，另一个只限于外部竞争。而“包含单纯元素的寡头混合体制”比前三者更具优势，因为除了内部竞争和外部竞争，还提供完全利用一种收入方式的节目。

但是人们还应该考虑到，由电视机构数量和电视体制复杂性所带来的体制成本的变化。垄断体制的成本比寡头垄断体制低。一个国家选择哪一个体制决定于国家为它们的广播电视系统能够或愿意提供的资金。很多发展中国家认为，有一个垄断体制（混合或完全利用一种收入方式的体制）或只有一个广播电视台或者一个寡头垄断体制（混合或完全利用一个收入方式的体制）或两、三个广播电视台（一个商业性的，一个国营的，一个公共性的）就够了。发达国家可以为它们的广播电视系统提供比较多的钱。它们能建立成本较高的“包括单纯元素的寡头垄断混合体制”。它们体制包括十多个不一样的广播电视台，有的有完全利用一个收入方式的收入结构，有的有混合的收入结构。

#### 4. 广播电视系统收入结构的图形说明

4. 1. 再次重申，本研究的假设前提是一种体制的收入方式决定了它的工作结果。对广播电视体制收入结构的认识有助于我们进行效果分析（现存收入结构怎么影响节目效果）和政策标准的制定（如果想得到特定的节目效果，应该怎样调整收入结构）。下边的三角图形用更简单的方法加以表示。

我们拿矢量  $a$ ,  $b$ ,  $c$  来代表一个广播电视系统的收入结构：

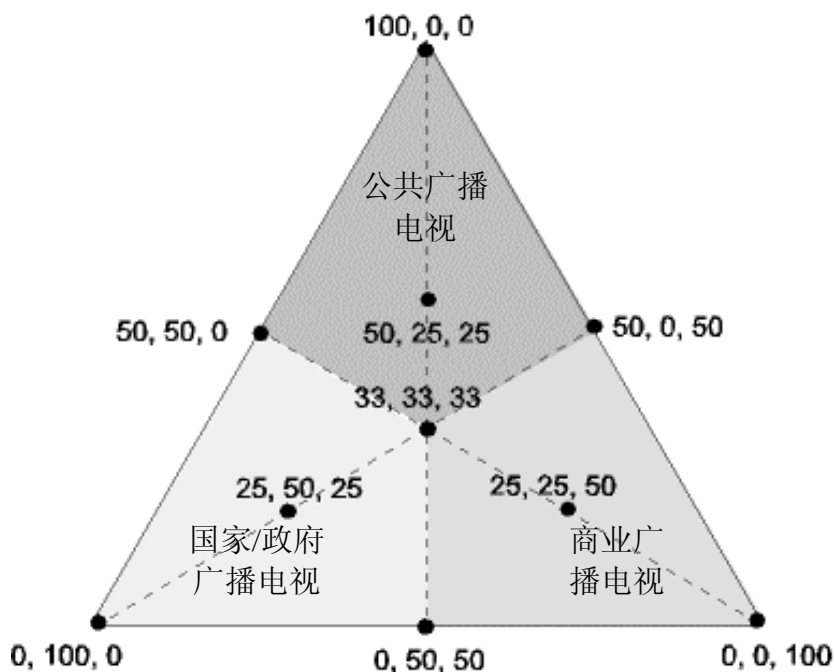
- a 就是收入总额内的从非政府组织来的收入部分
- b 就是收入总额内的从国家/政府来的收入部分
- c 就是收入总额内的从市场来的收入部分

公共广播电视,即收入主要来自非政府组织的机构,它的值为  $100(a), 0(b), 0(c)$ , 处在三角形的上角。国营台的值为  $0, 100, 0$ , 处在三角形的左角。商业台的值为  $0, 0, 100$ , 处在三角形的右边。

利用这个图形也能解释混合体制的收入结构。比如说:如果非政府收入,政府提供的收入与市场提供的收入各占1/3 的收入总额, 矢量值就是  $33, 33, 33$ , 这样的广播电视系统就在三角形的中点。如果一个电视台收入百分之五十是国家给的钱另外的百分之五十是市场提供的钱, 矢量值就是  $0, 50, 50$ , 这样的系统就在三角形下边的横向直线的中点。

图形 S- 1:

广播电视系统收入结构的图形: 三种广播电视体制



一种收入如果既不算是纯捐助收入(非政府组织型 NGO-type), 也不算是纯商业收入, 也不算是纯政府提供的收入, 这样的收入系统也可以放在三角形内。比如说收视或收听费, 它由捐助的收入(这样就在三角形的上角)和政府提供的收入(这样就在三角形的左角)混在一起组成。如果有一个广播电视台完全靠收费的话, 它在三角形的位置是在上角和左角两个角之间. 它离左角或上角多远取决于其费用有多少是从捐助来的, 有多少是从政府来的。比如说: 如果捐助来的收入和政府提供的收入都是一样高, 矢量值就是  $50, 50, 0$ , 处在三角形左边线的中点(跟一个 50%收入从非政府组织(就算捐助的)和 50%的收入来自国的广播电视台一样)。

按照收入矢量的方式也能区分各种不同的广播电视系统。如果一个广播电视系统位于三角形的左边, 就是国家提供的收入最多。这样的广播电视称为“国家台”或者“政府广播电视”, 即使这个系统不能得到  $100, 0, 0$  的最优矢量值。如果



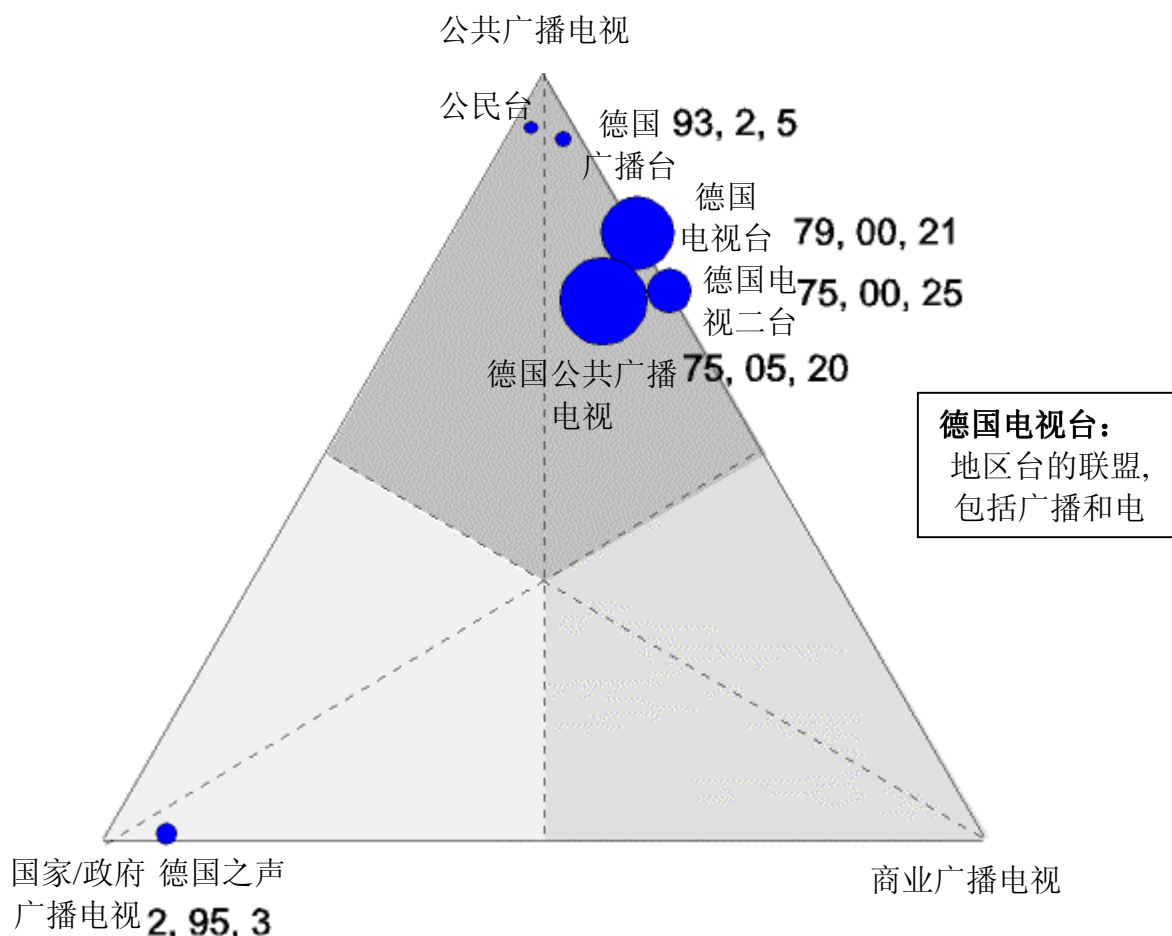
一个广播系统位于三角形的上边，就是非政府组织提供的收入最多。这样的—个广播电视系统称为“公共广播电视”，虽然这个系统不能得到 0, 100, 0 的最优矢量值。如果一个广播电视系统位于三角形的右边，就是市场提供的收入最高。这样的—个系统就应该是“商业（私营）广播电视，即使这个系统不能得到 0, 0, 100 的最优矢量值。

4. 2. 如果确定—个国家的广播电视系统在 S-1 三角形内的位置，就应该把这个国家实际存在的商业台的收入，国家台的收入和公共台的收入综合起来：第一步是检查每一个广播电视系统的收入结构，并把每一个广播电视系统放在三角形内定位；第二步是把国家内不同广播电视系统通过不同收入方式的收入额相加，在三角形内为国家定位

4. 3. 某些收入方式并不单一，或者由政府和非政府组织共同提供，或者由市场和政府共同提供，或者由市场和非政府组织共同提供，使用这种收入方式的系统就应该进行相应的位置调整。比如说收视费，一般来说算是非政府收入，但是其中有很大的政府因素，由此，我们可以认为收视费中某个比例（比如 50%）是非政府收入，某一个比例（比如 50%）是来自政府的收入，这种比例随着政府的介入程度而改变。

4. 4. 对以上图形的使用可以拿德国的广播电视系统为例。德国有四个公共广播电视台：1. ARD（地区台的联盟，包括广播和电视）；2. ZDF（德国电视二台，只有电视）；3. Deutschland Radio DR（德国广播台，是全国播出的广播台）；4. Deutsche Welle DW（德国之声：为外国人提供的广播台）。ARD 的收入最高，1999 年是 48 亿美元，ZDF 是 10 亿美元，DR 是 1.5 亿美元，DW 是 3 亿美元。德国还有一个称为 Bürgerfunk（Citizen Broadcasting, CB, 公民台）的广播电视台，它们提供低预算与非专业的广播电视节目。

图形 S- 2:  
德国公共广播电视系统收入结构图



ARD, ZDF 和 DR 是公共台，它们的资金大部分是从收视费和收听费来的。它们的收入矢量关系是：ARD：79, 0, 21；ZDF：75, 0, 25；DR：93, 2, 5。CB 的收入矢量是 97, 2, 1，所以差不多算是一个纯粹的公共广播台，但是因为它的收入很低（0.62 亿美元）就不管它。DW 收到的钱大部分是从国家来的（国家对 DW 的影响受到一定的限制，见下文），它的矢量是 2, 95, 3。把每一个广播电视台的收入分别相加就能得到一个综合矢量：75, 5, 20。这个矢量决定了德国公共广播电视系统在三角形的位置。拿图 2 来看，就能看到德国广播电视系统离最优的 100, 0, 0 角不远，虽然 DW 的收入结构能不算一个典型的公共广播电视系统。

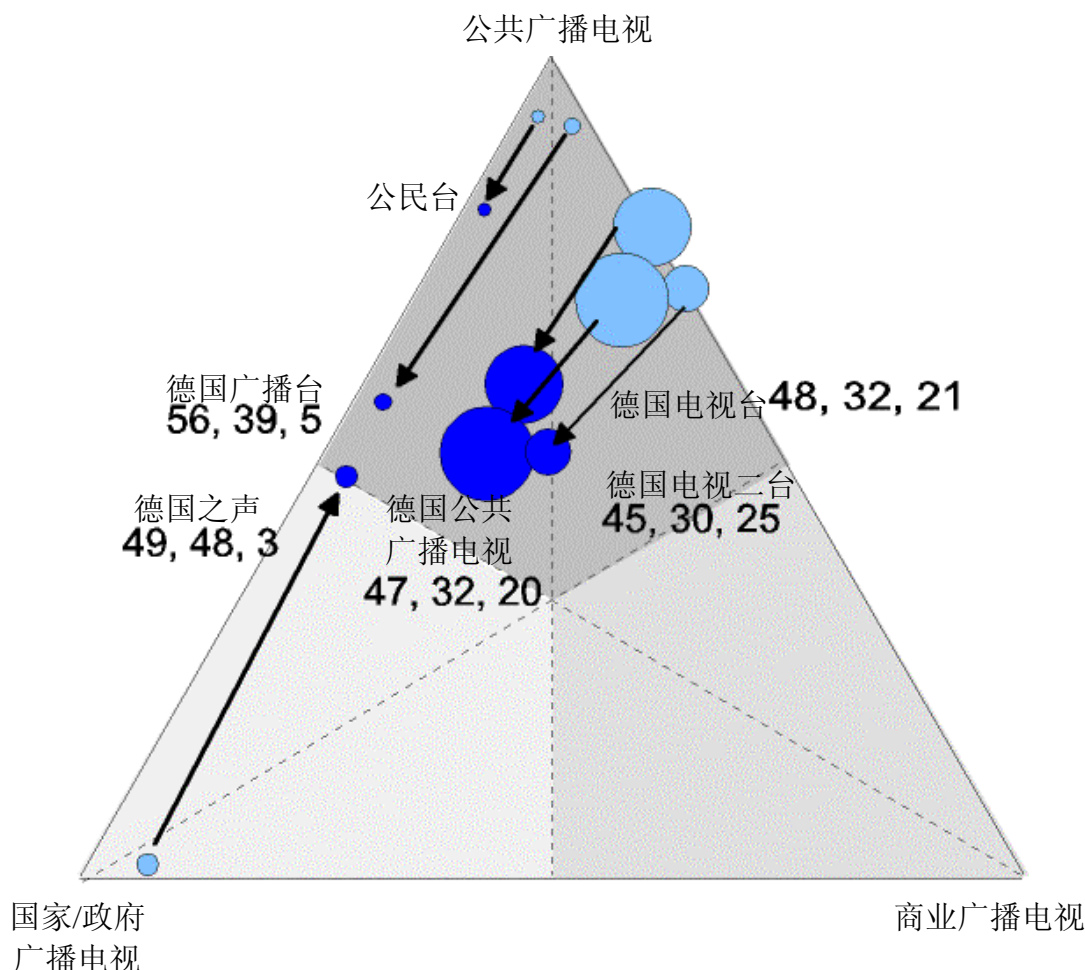
我们还应该考虑到公共广播电视收入方式的特殊性，在三角形中应该做三个调整（见图 3）：1、把 ARD, ZDF 和 DR 的收入结构点往下边与左边移动（向国营的方向），这是因为德国的州（Länder, states）政府在一定的情况下可以禁止提高收听, 收看费用，也就是说政府对这种收入方式可以加以控制，所以来自收视费的收入结构不能放在三角形的上端，而是该放在上角和左下角之间的区域；2、相反，DW 的收入结构点该向上移动，因为德国有保护措施来限制政府对 DW 的控制与影响，比如不允许随便改变对 DW 的资助；3、CB 的收入结构点也要移动，因为它们



的收入包括一小部分国家部门提供的收入（来源于收视费），当然，他们大部分的收入是从捐助与捐款来的，所以 CB 的收入结构的位置不用做大的移动，差不多留在原来的位置（就在三角形的上角）。

图形 S- 3:

德国公共广播电视系统修正后的收入结构图



如果把这种特殊性的影响转化为数学形式，就能得到“修正”的收入矢量。ARD 的矢量从 79, 0, 21 变为 48, 32, 21；ZDF 的收入矢量从 75, 0, 25 变为 45, 30, 25；DR 的收入矢量从 93, 2, 1 变为 56, 39, 5；DW 的收入矢量从 2, 95, 3 变为 49, 48, 3；CB 的收入矢量从 97, 2, 1 变为 90, 9, 1。看图 3 就很明显：德国公共广播电视系统收入结构的新位置离最优的收入结构（就是 100, 0, 0）还远。不过德国的广播电视系统还应该算是公共广播电视系统，它的收入结构比别的国家的公共广播电视要优越。

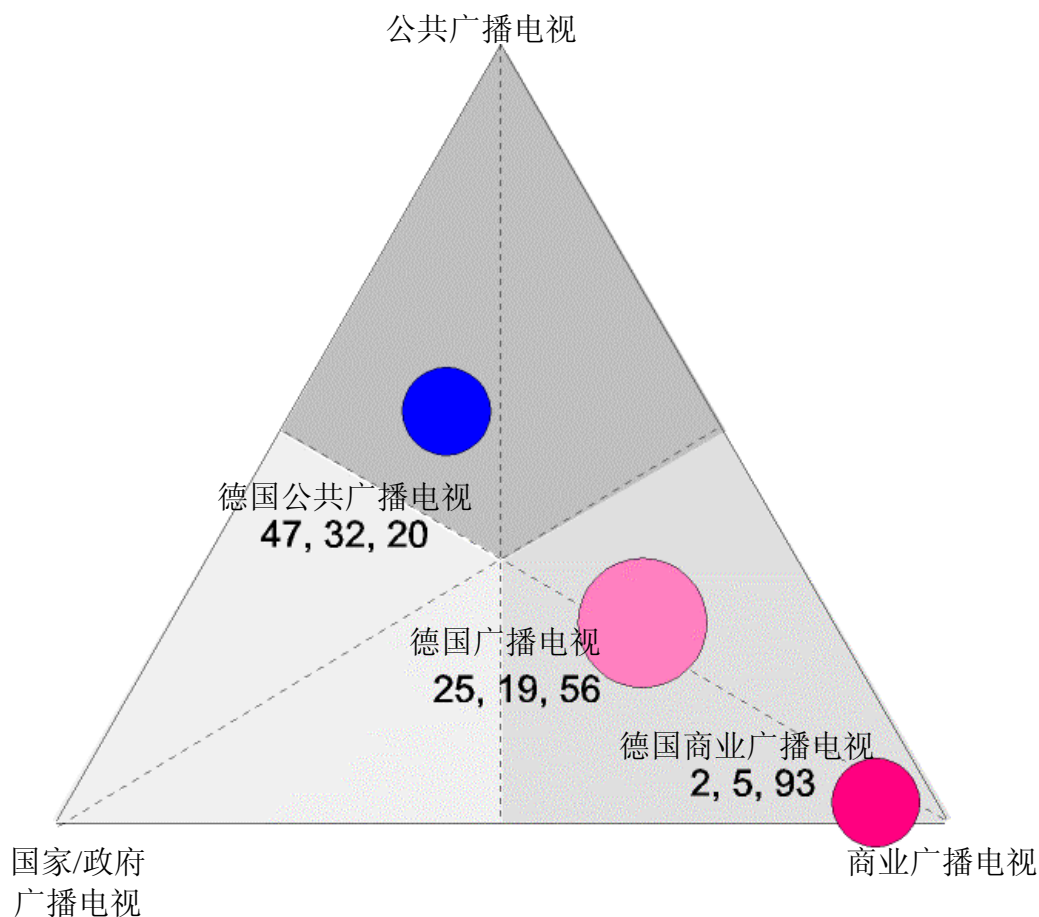
应该指出的是，只有考虑到德国商业广播电视的规模和收入结构，我们对公共广播电视系统的分析才会更加准确。德国有 10 个商业（私营）广播电视机构，它们当中 RTL, SAT. 1 和 PR07 是最大的。德国商业广播电视的收入总额是 60 亿美元，这跟公共广播电视的收入差不多。如果商业广播电视的钱都是从市场（广告）来的，收入矢量就是 0, 0, 100。但是，由于德国广播电视法的特殊规定，应该修



正商业广播电视系统收入结构点的位置：1、政府对商业广播电视的收入保持影响（比如说政府能改变关于广告节目的数量和内容的规定）；所以政府影响在商业广播电视收入活动的比重应该提高，特别是德国法律规定商业广播电视必须承担一些政治方面的义务，比如说德国选举以前，他们应该免费播出不同政党的宣传节目。另外收入中的一部分（我们估计大概 5%）它们无法使用，这部分由政府支配，所以这部份算国家收入。2、在德国，有的商业广播电视承担公共服务的义务。按照广播电视法第 26 条，大的商业广播电视台必须在每天特定的时间内播出独立制片的节目（称为“节目之窗”：program windows）。另外，商业广播电视管理部门的经费也是从收视费和收听费来的，商业广播电视台组成国家电影基金，其资金也是部分从收视费和收听费来的。因为这些原因，商业广播电视收入的一部分（我们估计大概 2%）应该来自公共服务收入。

图形 S- 4:

德国公共广播电视系统和商业广播电视系统修正后的收入结构图



如果我们按照以上的不同收入方式来修正商业广播电视系统的收入矢量，我们能得到如下结果：2，5，93。我们现在也可以把德国公共广播电视系统收入矢量和商业广播电视系统收入矢量综合在一起，得到一个全国广播电视收入收入矢量：25，19，56。这意味着德国广播电视系统主要是一个商业性的系统，同时具有很强的公共服务特征并受到政府不少的影响。图 4 就很明显：全国广播电视系统的位置正好是公共广播电视和商业广播电视之间，因为两者的收入几乎相等。



## 5. 国际上现存的不同广播电视收入结构之比较

5. 1. 每一个社会必须自己决定使用哪些体制——使用哪些收入方式来适应这些体制——在选择最佳方案时，必须考量客观因素（比如消费者结构）和主观因素（比如评价每一个机构的相对能力）。考察一下别的国家的经验，对于选择最佳方案富有价值。其中，有两个方面应该调查：

第一：公共广播电视与商业广播电视和政府广播电视在数量上相比，孰重孰轻？

第二：公共广播电视收入结构的质量收入结构怎么样

公共广播电视的预算显示公共广播电视在数量上的重要性。根据 McKINSEY 1999 年的一项调查，德国，日本，英国，意大利和法国公共广播电视的营业收入最多。在很大程度上，这种差别主要来自被调查国家的经济总量和经济能力，但是，如果比较公共广播电视的人均营业收入，上述因素就会消除。当然，按照人均营业收入来进行分级，其次序就会发生很大变化。以丹麦为例，丹麦是一个比较小的国家。从营业收入总额来看它占第八。但是从人均营业收入来看，它占第一，之后是德国。日本和英国从营业收入总额方面来看，占第二和第三，从人均营业收入来看，占第八和第十。人均收入的计算相比总量的计算，国家之间的差距缩小了。当然，不同国家的差距从绝对数字上分析还是比较大的。丹麦的公共广播电视每年为每一位公民支付 83.1 英镑(115 美元)的服务；而英国、意大利、日本为一位公民能支付的金额是丹麦的 30%，南非、捷克斯洛伐克和波兰只占丹麦的 10%。

McKINSEY 的调查也提供了关于公共广播电视收入来源的实验数据。McKINSEY 使用的分类方法与跟我们不同。他们使用的三个分类是：收视和收听费（最重要的非政府收入），政府资助（最重要的政府性收入）和广告（最重要的商业性收入）。其他的收入来源归于“别的收入来源”类（比如作为非政府收入的自愿捐助；作为政府收入的税；作为商业收入的赞助等等）。因为没有比 McKINSEY 更为精确的资料，我们只能接受 McKINSEY 的数据作为粗略的指示数，来表示对象国家使用哪种方法提供公共广播电视。根据这些数据，有四种不同的资助方式：

- 1、收入完全或几乎完全来自收视和收听费的国家（日本，挪威，瑞典，澳大利亚，英国，丹麦），上边的一章里我们把这样的广播电视称为“纯粹的公共广播电视 (*pure public service broadcasters*)”。
- 2、收入结构是混合型，但以收看、收听费为主的国家（德国电视台 ARD，德国电视二台 ZDF，土耳其，比利时，荷兰，法国，捷克斯洛伐克，意大利）我们把这样的广播电视台称为“公共主导型广播电视” (*dominantly public service broadcasters*)。
- 3、收视和收听费占一定比例，但是不占据主导地位的国家（法国，波兰，丹麦，南非）。在这些国家，政府补助和商业收入成为广播电视最重要的收入来源。根据我们的分类，这样的广播电视不称为公共广播电视，它们称为“具有公共成分的商业广播电视” (*commercial broadcasters with public service elements*)，或者称之为“具有公共成分的国营广播电视” (*governmental broadcasters with public service elements*)。
- 4、不收收视和收听费的广播电视。它们的收入来自政府投入和广告收入（葡萄牙，西班牙，新西兰）。这样的广播电视应该称为“纯粹的商业广播电视” (*purely commercial broadcasters*)（新西兰）或者商业政府广播电视

(*commercial-governmental broadcasters*) (葡萄牙, 西班牙), 当然, 它们可以具有很少的公共成分。

在图 5 中我们把上述国家放在三角形之内 (按照 McKINSEY 的分类, 三角形每个角的意义跟前面的不同)。

- 1、整个图形表示不同国家选择不同的广播电视体制。我们可以发现几乎所有国家都排在纯粹的公共电视 (*pure public service broadcasters*) (日本) 和纯粹的商业电视 (*purely commercial broadcasters*) (新西兰) 之间的直线上, 这条直线就是三角形的右斜边。底边也存在这么一条直线, 代表纯粹的商业电视 (*purely commercial broadcasters*) 和纯粹的国营电视 (*purely governmental broadcasting*) 之间的国家。加拿大离纯粹的国营电视 (*purely governmental broadcasting*) 最接近。其实世界上还有很多国家的广播电视系统是国营的 (主要是中央集权国家), 但是 McKINSEY 的调查不包括这样的国家在内。
- 2、McKINSEY 调查报告中, 所有国家的广电系统分为两类。第一个是公共主导广播电视 (*dominantly public service broadcasters*), 包括日本、意大利、法国 (F2) 等国家在内。第二个是商业主导的广播电视 (*dominantly commercial broadcasters*), 包括丹麦 (TV2), 南非, 新西兰, 西班牙在内。

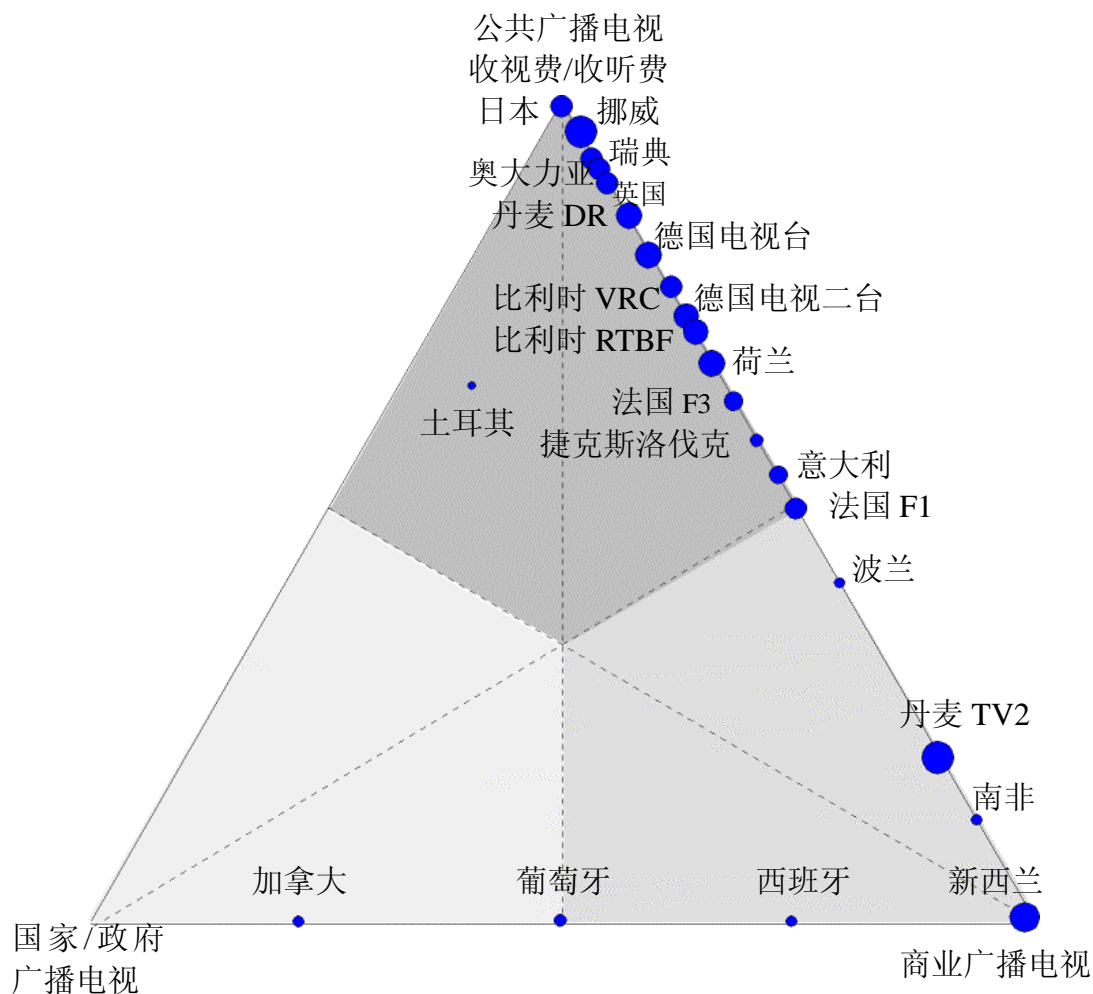
如果一个国家要衡量和提高自己的公共广播电视的收入结构, 可以收集自己公共广播电视系统的真实数据, 然后通过分类, 在图 5 中确定自己的位置。跟别的国家相比, 特别是与相邻国家或经济、政治、文化条件相似的国家相互比较, 有助于为自己的国家确立一个恰当的坐标。

但是, 在进行上述国际比较时, 有些收入方式的特殊性并没有为 McKINSEY 的数据所考虑, 而这些特殊性是必须进行分析的。另外三角形的每个角应该被更为通用的分类所置换 (见第三部分)。再次, McKinsey 有“另外的收入来源的分类”, 应该将其进行再分类以确定类别。



图形 S- 5:

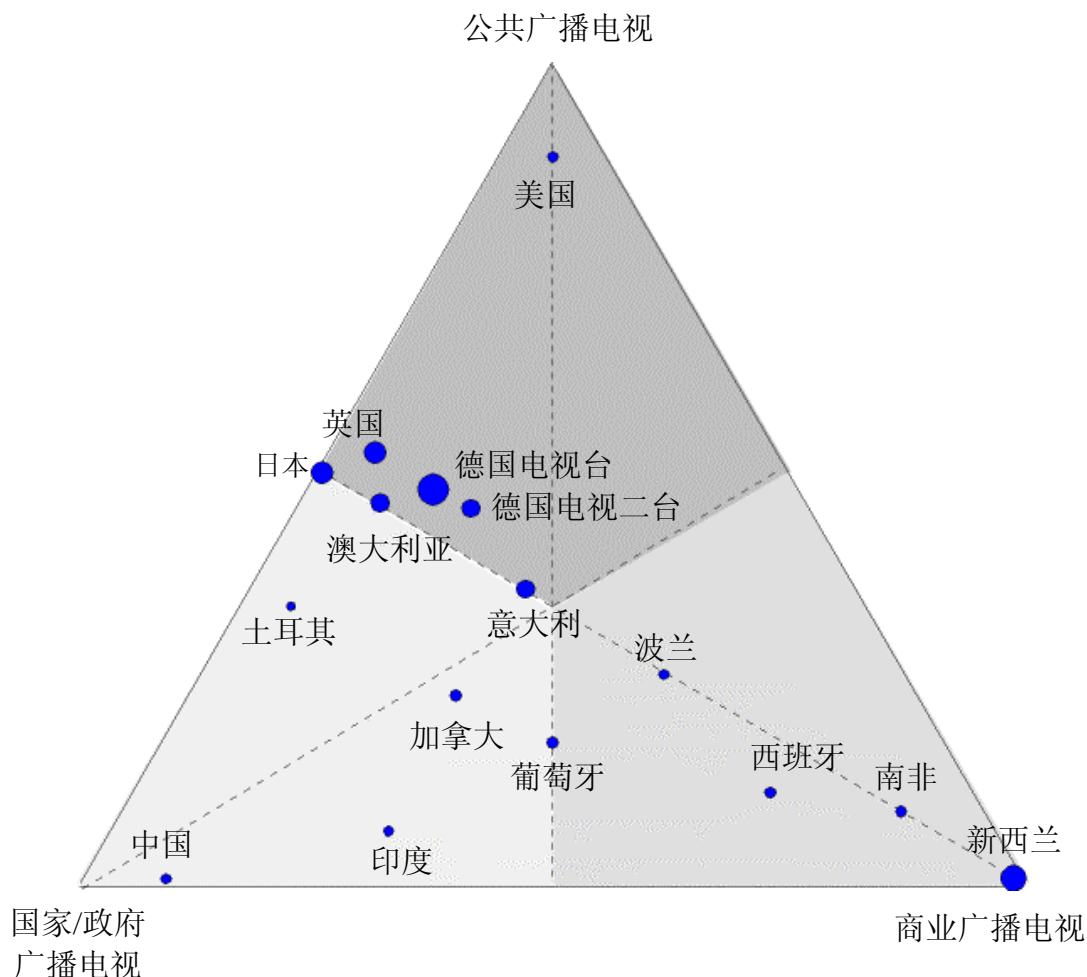
国际公共广播电视收入结构的比较（分类方法、数据来源：McKINSEY 1999）



在图 6 中，我们根据手头上的资料（日本，澳大利亚，英国，德国，意大利，波兰，土耳其，新西兰，西班牙，葡萄牙，加拿大等国的资料）对 McKinsey 的调查结果进行了修正。其他被 McKINSEY 调查的国家（挪威，瑞典，丹麦，比利时，荷兰，捷克斯洛伐克，法国，南非）不在此图中。相反，我们又加入了一些国家，这些国家不属于 McKINSEY 调查之列，但是由于理论和政治的原因引起了我们的兴趣（美国，印度，中国）。

图形 S- 6:

国际广播电视收入结构比较（来源：McKINSEY 1999），根据相关数据分析进行修正



按照我们的分类方法，收视和收听费是属于来自政府的收入和非政府的收入（混合收入方式），所以原本放在图 5 三角形的右斜边上的国家，现在放置在左斜边的等分线上（从日本到新西兰）。德国电视台和德国电视二台也在这条线上（精确地说在这条线的上边）。这个位置印证了我们德国的广播电视系统的分析结果。土耳其的位置是等分线的下边，它大幅度移向左下角（国营广播视角），这是因为它的收入 59%来自电视费/收音费（政府控制），21%是政府的资助，5%是来自广告。另外，加拿大，葡萄牙和西班牙稍微往上移动，离开了“政府角”，因为该国的成文法律和政治文化不允许政府随便改变给广播电视的补助。

5. 2. 图 6 展示的图景比图 5 更清楚地显示不同国家选择哪种方法来提供公共广播电视，并且提供了不同国家改进广播电视体制的方案和可能性。但是，正如我们在分析德国广播电视时强调的，要衡量一个国家的广播电视系统，除了公共广播电视以外，必须考虑到纯粹的商业广播电视和纯粹国营广播电视的大小和数量，而不能把它们都纳入“公共广播电视”的范畴。可惜这样深入分析在这个调查不大可能，因为缺少更多国家详细和真实的资料。

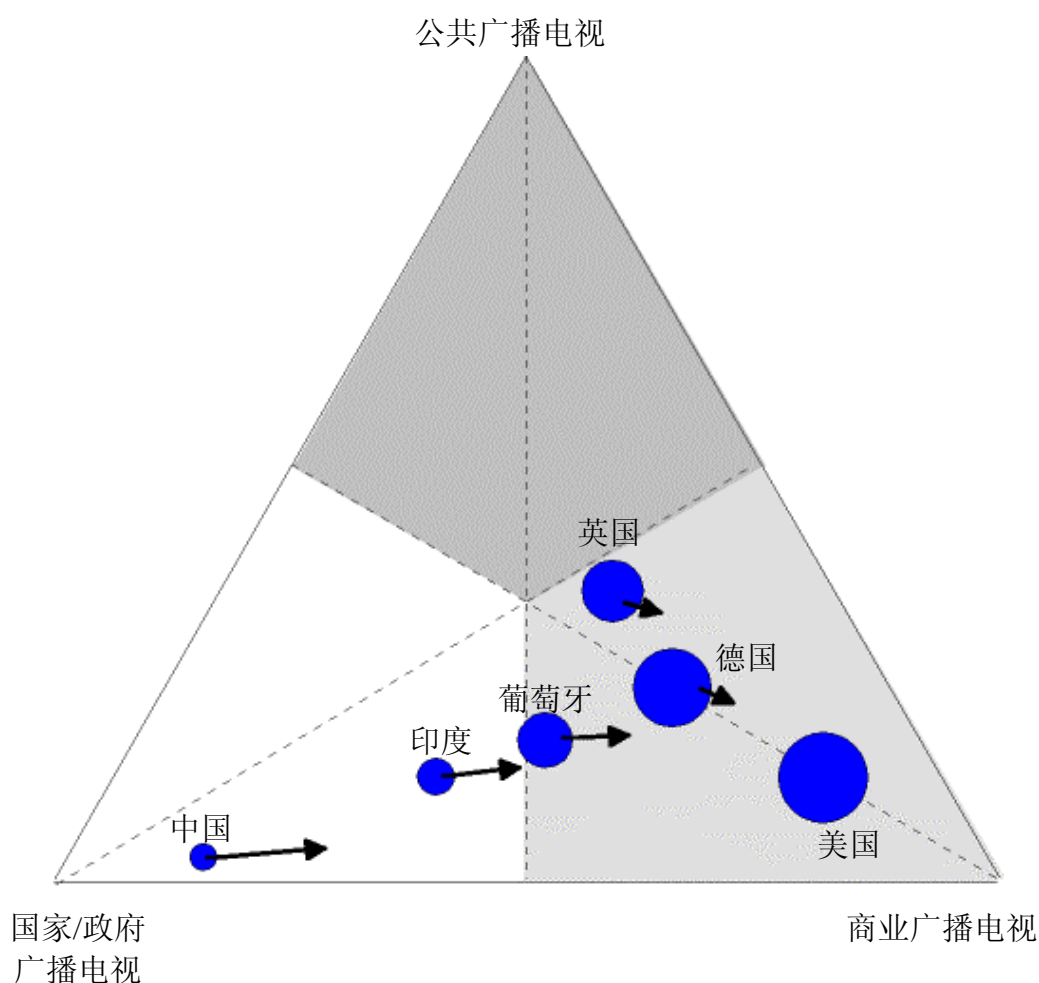


由于这个原因，我们只能对某些国家进行“案例研究”来介绍我们的理论。这些国家或者能够公开资料，或者由于政治的原因这些国家更适合做深入分析。我们调查的国家是：英国，美国，中国，印度，波兰，和德国。在图 7 中我们能看到这六个国家广播电视系统的定位（综合公共广播电视和商业广播电视）。点的大小表示广播电视产业的规模（人均营业收入）；点的位置表示广播电视系统的收入结构，这种位置是由公共、国营和商业的比重决定的。

虽然对媒介公司来说，中国无论从人口还是发展前景，都是世界上最有价值的市场之一，但是她的广播电视产业的人均营业收入是最小的。印度人均营业收入也比较小。波兰占中间的地位，她从以前共产主义制度和计划经济逐渐走向市场经济，与西方邻居的差别越来越小。当然，跟德国和英国相比还有相当差距。美国的广播电视产业人均营业收入是最大的。这些区别表示：一个国家的经济实力和她对广播电视产业的消费之间有相互关系。

从垂直方向看，一个国家采用什么样的广播电视体制，与国家的经济实力关系不大。比如说印度，虽然国民生产总值比较低，但是和美国处于一个高度。对建立强大、独立的广播电视体制能力和价值的态度，不应该取决于纵向的政府权力，也不应该取决于横向的市场收入的激励，这必须被拿来解释国家的定位和走向：重视区域自治（autonomous sector）和拿出时间在政治与经济手段上为一个民主社会发展提供足够制度的国家（比如说德国和英国）处于三角形的上方；不重视区域自治，而重视市场的力量（美国），或者从来没花时间和资金来建立适当的体制（中国，印度）的位置在下边。经济和政治方面的变化也可能带来向垂直中心线的靠近。

图形 S- 7:  
几个国家的广播电视系统的国际比较



我们乐观地认为，在不远的将来，每一个国家都会从“政府角”向外移动。这是因为人们会对政府的作用从政治观点到思想意识都发生根本的变化。东欧国家的转变标示着这种态度的变化。相应的，这当然影响到政府对广播电视的态度。要向政府的权利作斗争的话，媒体成为最有用的工具（不管政府是不合法的专政制度，还是合法的民主制度）。

脱离政府的控制有两个办法：或者转变为市场体制，或者引入非市场/非政府组织（公共广播电视）。不幸的是，在我们调查的国家中，所有国家都在向市场机制移动。离市场远的国家，其移动速度比近的国家要快得多。只有几乎成为纯粹商业广播电视系统的美国没有这样的移动。换言之，大多数国家都接受美国商业化的解决方法。没有一个国家接受英国模式，连英国自己也向市场移动。公共广播电视的悲观前景在 90 年代初便初露端倪，如今在许多国家已经成为现实。

公共广播电视逐渐衰微有各种各样的原因。一个原因在前文已经提出：因为市场的巨大能量，它能组织有效率和有效益的社会大生产，很多人觉得市场的分配机制比别的分配机制要好，即使期货有时难以兑现。所以公共广播电视的支持者，特别是有经济支持的人们最重要的工作是提醒公民，让他们理解市场的好处和坏



处，特别是在某些前提不具备的情况下，市场很可能失效。

我们也曾经提出另外一个关于公共广播电视衰落的原因：提供公共产品的公共广播电视自己也是一个共享物品。所以公共广播电视的困扰就是这种共享的提供：虽然在公民心目中公共电视受到高度评价，但是缺乏足够的个体资助者。别的公共物品的例子说明协议和同盟能解决公共物品的问题，包括提高公众参与公共电视的积极性与主动性。

第三个原因是：建立一个公共广播电视系统所需要的政治文化体系和相关制度比建立一个成形市场需要更多的时间也更复杂。共产主义国家的变化很明说明，如果想走到市场的那条路，不需要太多的领导能力和与激进的理论。从这个角度来看，国家更倾向选择一条最简单的道路，允许和鼓励公共广播电视提高它们的商业收入，因为人们会喜欢这样的鼓励政策，同时减少国家对广播电视的干涉，提高了广播电视的经济效益。商业化的长期缺点对老百姓不是很明显，而且是潜移默化的，这种影响很难经验分析或证明，比如说主流节目的增加（弱势节目的消失）；能赚钱节目内容的简单化和狭隘性（教育，文化，宗教和地区性节目的消失）；增加引起人们注意的节目（比如快的，大声的，自私自利的，暴力，轰动的，惊人的，侵略的，偷窥的节目）和不能引起大众注意的节目（比如慢的，温柔的，小心的，周到的，透彻的，询问的，集体的，综合的节目）的消失，因为这样的节目难以引起大众的关注。

这些商业电视的危机使得商业化对社会是有害的。商业化不知不觉地改变人们收听和收看的喜好，甚至他们参与政治生活、民主活动的兴趣和能力。从这个角度来看，不是是继续发展广播电视的商业化，而是要重视与发展广播电视的非商业成分，因为经济应该为民主服务，而“经济组织更来源于民主讨论的存在”（Mc Chesney 1999, p. 283），同时应该预防经济对民主讨论的内容与方式的影响和控制。



ISSN 0945-8999  
ISBN 3-934156-60-6