

（北京广播电视学院 中国北京 100024）

[摘要]中国加入WTO的背景引起了学术界对中国电视法规体系进行改革的广泛而热烈的讨论。进入WTO是与“世界”的“接轨”，而这种国际接轨首先意味着法规体系的“接轨”。也就是说，中国必须建立在国际上可以操作，能够按国际标准交流、谈判，特别是能与西方标准兼容的法规体系，因为说到底，WTO的规则是以西方发达国家为中心的世界市场的规则。这便要求中国媒介的巨大转型，即改革——从传统的行政控制走向法制规范。

本文检视了在转型中的中国电视规制的发展变化。首先简要介绍了几个中国法制改革背景下的关键词——“法制”和“规制”；其后，交待了中国广播电视规制的改革；接着，检视了在全球化环境下中国电视主要的规制内容——机构重组和节目治理；最后，简要讨论了中国电视规制的前景和问题。与人们普遍乐观的估计不同，本文认为，尽管中国广播电视的法制管理的进步是巨大的，但目前对中国电视的规制措施限制多于“解放”，更偏向行政而不是法制，因此，中国的规制改革与真正的法制距离尚远。

2001年12月11日，中国正式加入了世界贸易组织（WTO）。从此，中国成为开放性全球市场经济竞赛中的一员，各行各业与世界的沟通、直接交往及规则的一致（被形象地比喻为“接轨”）势在必行。

与世界“接轨”，最主要的是法律规则的“接轨”，是法制环境和产业政策与国际社会（主要是西方国家）的兼容（不一定是相同）。也就是说，中国必须建立在国际上可以操作，能够按国际标准交流、谈判，特别是能与西方标准“对话”的法规体系。因为说到底，WTO的规则是以西方发达国家为中心的世界市场的规则。这便要求中国媒介管理的转型与改革——从传统的行政控制走向法制规范。

在加入WTO的协议条款中虽然没有明确规定中国电视开放的时间表，但电视界已经开始审视电视管理的现状与今后可能发生的变化，预测电视改革的方向、途径和步伐。人们普遍乐观地认为，随着改革和法制的推行，目前中国广播电视管理方面存在的问题将会得到根本的解决。本文却认为，尽管中国的广播电视法制建设进步是巨大的，但是，对中国电视普遍的规制措施与全面彻底的法制管理距离尚远，表现在法律本身的不全面；立法程序的不规范；以及法规应用中的缺点和问题。中国目前的广播电视规制仍然是法律外衣下的行政管理，它应该逐步走向真正的法治。

本文探讨中国电视管理的法制改革。首先确认广播电视法规的若干概念及特征；然后描述新时期中国广播电视法制建设的简要历史；其后讨论治理广播电视机构和管理广播电视节目的规制措施；最后简要讨论中国广播电视法制建设中存在的问题。文中涉及广播电视管理的一般政策，但集中于电视媒介。

一、广播电视法制和规制

法制是一国法律制度的总和，它包括立法、执法、司法、守法和法律监督的原则、制度、程序和过程。“法制”的概念有两种解释：一种是静态的法律制度；一种是动态的严格执行和遵守法律和制度、依法进行社会活动的一种方式，是立法、执法、司法、守法和法律监督的统一体。通常，人们称静态的法律体系为法制；而称动态的法制规范为“法治”。

1. 法制和规制

法制的基础是法（laws），或者称法律、法规。在不同的教科书中，法的概念大同小异。例如：“法是由一定的物质生活条件所决定的，由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的具有普遍效力和严格程序的行为规范体系”，这里值得强调的是“普遍效力”和“严格程序”；“法是以国家政权意志形式出现的，作为司法机关办案依据的，具有普遍性、明确性和肯定性的，以权利和义务为主要内容的，首先和主要体现执政阶级意志并最终决定于社会物质条件的各种社会规范的总称”，这里值得强调的是“权利和义务”内容及“普遍性、明确性和肯定性”等法所具有的鲜明特征。这些定义中的某些特征正是本研究所强调和注重的，亦即法定权利和义务的公开性、明确性和普遍性。

现在人们通常用“法治”（administer by rules）来表述作为动态方式的法制。“法治”这个词原本是中国古代法家（李悝、商鞅、韩非等）提倡的“以法治国”（《韩非子·有度》）的主张。我们今天的“法治”内容部分地也来自于资产阶级早期的政治主张。在现代资本主义社会，这种法治的主要内容是：法律至上，权力在法律之下；法律公开，人人得而知之；司法独立，依法行政；保障权利与自由；实行“正当程序”。

中国的社会主义法治理论是批判地继承前人的文化成果，扬弃封建主义和资本主义时期某些法治思想的法律主张。我们现在讲“法治”，就是确认法律的最高地位和极大权威，抛弃“人治”的传统，取消“以言治国”、以领导者个人的意志和愿望作出重大决定的做法。“依法治国”的制度，便是“以法对国家权力进行限制和制约”。这种拥有最高地位和极大权威的法律，当然不是随随便便制定的；而是通过民主的途径和严格的程序产生的。这种经过民主途径及严格程序产生的法规才是合法的，才能反映普遍

的民意，并真正具有“一言九鼎”的权威和效力。

法律制度由包括不同层次法律规范的法律体系所构成，如宪法、法律（基本法律和部门法）、行政法规、地方或者地区性法规、行政规章、国际条约等。宪法是国家最高权力机关经由特殊程序制定和修改的，综合性地规定国家、社会和公民生活的根本问题的、具有最高法的效力的一种法。宪法规定了公民的基本权利和义务。基本法律和部门法是由全国人民代表大会及其常务委员会依法制定和变动（修订、废除、取代等）的，规定和调整国家、社会和公民生活某一方面带根本性的社会关系或基本问题的一种法，是狭义的法律。行政法规是由国务院制定和变动的，有关行政管理和管理行政事项的规范性法条的总称。行政规章是由有关行政机关依法制定的事关行政管理的规范性文件的总称。

所谓广播电视法制，是指在广播电视领域中实行的法规，具体包括法律体系各部分、各层次中与广播电视相关的法律规范及其实施。中国的广播电视法规包括三个层次：全国人大及其常委会颁布的法律（宪法相关条款和部门法）；国务院颁布的行政法规；行业最高部门，也是拥有规则权的法规机构（广播电影电视部、广播电影电视总局）颁布的行政规章。目前在中国广播电视领域，在最高层次，宪法规定了中国公民基本的言论出版自由权利；尚没有国家颁布的部门法——新闻传播法或者广播电视法。在第二层次，只有数量极少的国务院颁发的行政法规。在最低的层次，是部颁行政规章及部下属机构颁布的大量法规性文件（这些指令严格说来不属于法律）。中国广播电视法制事实上是以行政规章及法规性文件为主要依据进行的、以“律”（约束）为特征的规制措施。可以说，管理（特别是约束）是当前中国广播电视法制活动的主要特征；规制则是当前中国广播电视法制的主要内容和表现方式。因此，本文的重点放在管理的角度，并大量使用了“规制”一词。

20世纪90年代后期，“规制”一词开始出现于中国引进的经济学和法律学著作。在广播电视领域，“规制”（而不是“法制”）的提法也流行起来。这个词的好处在于，既可用于名词，指权威机构发布的规章制度，也可用于动词，指以规则控制行为的活动。

据考证，中国的“规制”一词虽然源自本国，但其当代用法却是从日本重新引进的。日本语言中以汉字“规制”（日语发音是kisei）对应英文的regulation一词。西方目前所说的规制主要是指具有法律地位、拥有独立权限的政府规制机构对特定个人和经济主体采取的一系列行政管理与监督行为，包括实施许可制度、法规制裁等行政性措施。据学者解释，规制多指“公共规制”，研究比较多也比较成熟的是政府规制理论。政府规制主要是对被规制者行使的中观和微观的干预行为和过程，那些被规制的特定经济主体主要是具有显著的自然垄断性、外部性、信息不对称性特征的行业，例如邮政电信行业、水电等公用事业、公共交通行业等，它们仅靠民营的市场效率标准难以达到最优的资源配置。广播电视业作为资源有限的行业，也属于规制行业。

不用说，在法制和规制之间是有比较明显的区别的。规制面向行业、侧重管理；法制面对社会公众整体（包括自然人和法人），是普遍规范。法制既包括义务，也包含权利；而规制则侧重于约束和惩罚。本文认为，“规制”是国家颁布的宪法和法律（基本法律和部门法律）层次以下的规则性体系和规范行为，属于“法制”中较低层次的内容，作为法制的一部分，规制主要针对行业，而且本质上是限制性的。正是在这个意义上，大部分“规制”主要指法规和行政的结合，含有依法办事和行政管理的双重权威。

2. 权利和义务

现代国家中的法律是调整利益各方权利与义务关系的准则。权利和义务是法律制度核心的内容和要素。法律意义上的权利概念，“是指国家通过法律规定对法律关系主体可以自主决定作出某种行为的许可和保障手段”；法律意义上的义务一般是“指义务人必要行为的尺度”，或者“指人们必须履行一定作为或不作为之法律约束”，或者“指人们实施某种行为的必要性。”也就是说，法律要保障法律关系主体所享有的权利，促使法律关系主体行使义务。

法律关系主体是一定权利的享有者和一定义务的承担者。法律关系主体包括公民（自然人）、机构和组织（法人）、国家（政府）。在大众传播领域，媒介是属于“机构”（法人）类的法律关系主体，扮演着主导传播活动的积极、强势角色。因此，广播电视法规侧重对广播电视媒介机构的规范，是完全正确的。但大众媒介作为法律关系主体不仅有接受管理的义务，也有自主行使责任的权力；国家（政府及所属独立法规部门）作为确定规则的重要法律关系主体，则常常是传播领域的准立法者、准司法者和准执法者，权倾一方，也需要以法治的精神和法治的手段监督其行使权力的合法性和管理的正当性；同时，普通公民作为传播的接受者与参与者，其合法权利（例如知情权、表达权、建议权、批评权、监督权等等）则应该进一步得到保障。广播电视法规的内容，就是要保障法律关系主体所享有的广播电视权利，包括传播的权利和接收的权利；促使法律关系主体行使义务，包括媒介尽职尽责的义务和传播活动不干扰他人正常生活的义务。

保障还是限制，保护权利还是强调义务，在不同国家和不同历史时期的法律中是不一样的，从而体现了不同的法律精神。有着长期封建历史的中国，传统上法律是对下而不是对上；也是更强调人民的义务而不是权利的。这种特点也反映在新闻传播、包括广播电视领域“侧重管理和控制”的特点，并表现在法定规制上。在新闻传播领域，虽然中华人民共和国宪法对公民与传播相关的最高权利有宏观的规定，但缺少一部广播电视法，对中国而言仍然是个缺陷。

中国正在大步前进，走向市场经济，走向实行民主与法制的现代社会。中国的广播电视也正在经历社会角色的转型。针对当前我国广播电视法制建设的不足，现在特别需要强调政府保障传播的义务、媒介实施传播的责任（包括行使权利与履行义务）和普通公民享有的各项传播权利。

二、中国广播电视法制的发展

20世纪70年代末期，两个同音词——“法制”和“法治”——进入中国社会话语体系。作为管理手段，“法制”相对于“行政”，是一种稳定的制度性规范；“法治”相对于“人治”，是一种不依领导者个人的主观意志随意变动的依法管理行为。“法制”和“法治”虽有联系，但意义并不相同。如果说，“法制”意味着“有法可依”的话，那么，“法治”就意味着“有法必依”、“执法必严”、“违法必究”。随着政治民主的进程和市场经济的发展，社会各界强烈呼吁依法治国，呼吁权利义务的平等和管理方式的改革。

这种呼吁也得到了党和国家领导层的支持。目睹“文化大革命”无法无天的恶果，正是中国改革的总设计师邓小平本人强调应反对人治：“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”中国共产党第十二届三中全会提出了“有法可依”、“有法必依”、“执法必严”、“违法必究”的口号。1987年中国共产党第十三次全国代表大会报告也指出：“法制要贯穿改革的全过程。”报告中还特别提到：“必须抓紧制定新闻出版……等法律，……使宪法规定的公民权利和自由得到保障，同时依法制止滥用权利和自由的行为。”

中国广播电视法制始于这一时期。不过，迄今广播电视法制的出发点和过程都是——管理。正是传统管理的困难和弊端，导致广播电视系统对法制的重视。

20世纪80年代早期，随着广播电视及相关事业的发展，随着“四级办”广播电视政策的采纳，广播影视领域面临着新时期出现的各种新问题：版权纠纷、录像放映中非法违纪现象、广播电视设施保护、业务范围扩展等等。在新的形势下，传统的单纯行政管理方法不那么权威、不那么奏效了。管理的困难和弊端，导致广播电视系统内外对法制的呼吁。而且“在对外开放形势下……如何维护国家民族的尊严、自身的权益，把一些合作协作关系建立在一个稳定的基础上，也都要借助于立法。”于是，在全国性的法制热潮中，广播电视部也开始进行法制建设。

广播电视部从1985年6月开始制订立法工作计划，把广播电视系统的法规分为三个层次：全国人民代表大会颁布的法律、国务院颁布的行政法规、广播电视部颁布的规章。作为规制性手段，还有部机关下属部门发布的较多规范性文件。1986年，广播电视部扩大为广播电影电视部，同时进入积极立法的时期，广电部成立了法规领导小组和政策研究室法规处，开始批量起草法规文件。

法规处对1949至1986年原有的广播电影电视法规进行了清理，发现颁布的行政法规不足10件，部颁规章和法规性文件不足90件，与其他部级机构的情况相比，“不仅数量少得可怜，而且内容重复甚至相互抵触，形式也不规范。”此后，广播电视部在拟订行政法规和规章制度的同时，开始着手起草《广播电视法》、《电影法》。

经过10年，广播电视法制建设初见成效，完成了有关录音录像、有线电视、中外合作摄制电影电视片、电影版权等行政法规和部颁规章的制订和颁布，加强了广播影视行政执法、法规监督检查、法律咨询和依法行政等工作的开展。广播电视法制工作开始走上正轨。

但是，虽然至1995年底，由国务院制定颁布的广播电视行政法规已有4件，由广播电影电视部更新、制订和颁布的行政规章和规范性文件达80多件，但作为“七五”立法重点的《广播电视法》并没有按原先的计划于1992年起草完毕上报国务院。在紧锣密鼓地筹备几年之后，1991年12月，广播电影电视部部长艾知生建议，把立法的顺序根本颠倒过来，先搞具体的行政法规，把综合性的《广播电视法》、《电影法》放在最后从长计议。他认为，当时广播电视立大法的条件尚不具备，因为与邮电部的工作关系尚未理顺，而且，更重要的是，“新闻法”尚未出台。

于是，代替《广播电视法》的是1997年的《广播电视管理条例》，一个经国务院发布的、在原《广播电视法》初稿的基础上拟定的行政法规。《广播电视管理条例》的颁布在中国广播电视法制化的道路上是一件具有里程碑意义的事件。《条例》涵盖全面，包括广播电台、电视台的设立、广播电视传输网络的建设与管理、广播电视节目的制作与播放等广播电视活动的多方面内容。《条例》的规定具体详细，具有公开、明确的特点。但值得注意的是，管理条例（而不是法律）的出台集中体现了“重在管理”和“强调义务”的思路。例如，条例没有强调权利，无论是广播电视媒介还是普通公民的传播权利。

1998年，广播电影电视部改组为广播电影电视总局。随着中国进入WTO的迫近，中国广播电视法规与世界法律的接轨也提上了议事日程。

中国广播电视法规涉及的规范内容很多，既有纯技术的，也有与道德、文化和版权有关的，包罗万象。出于“重在管理”的思路，这些法规集中在较低法律层次的行政规章（仅有少量）和大批规范性文件上。在颁布法规的意义上，它们可以归入“法制”的范围；但在实际操作中，这些“规制”更类似于“行政”措施，并可与“管理”交替使用。

鉴于中国广播电视法制的现实情况是规制，因此，本研究侧重于广播电视法制中对广播电视事业的规制管理，研究它的发展变化，并分析其得失和可能的走向。

三、广播电视的规制措施及其发展

从广播电视部1983年规定“四级办广播”、“四级办电视”的政策起，中国电视的繁荣同时也变成电视机构“散”、电视节目“滥”的开端。因此，广播电影电视部和广播电影电视总局对广播电视的规制突出地表现在“治散”、“治滥”的措施。检视大量广播电视规制文件，内容集中于几个突出的方面，一个是对广播电视节目的规定，一个是对广电媒介机构的治理，还有一个是在网台分工、制播分离的大环境下对系统外广播电视节目制作和发行机构的规范，它们都是与管理有关的。

1. 治滥与广播电视节目规制

“治滥”在中国广播电视管理中具有特定的意义，主要意思是纠正电视台滥播滥放通俗娱乐电视剧、特别是境外电视剧的现象。为此，节目规制的突出重点，一是向中心倾斜的广播电视转播体系，一是对境外节目的禁止和限制。

广播电视管理部门对广播电视节目的管理是逐步严格的。在1983年10月中共中央发出的确定“四级办电视”政策的（1983）37号文件中还提出“凡是具备条件的市、县都可以根据当地的需要与可能，开办广播电台、电视台，除转播中央和省两级广播电视节目外，还可播出自办的节目，覆盖本市、县。”但在看到散乱问题的严重性之后，广播电视部于1984年作出了“市、县电视台……暂不自办文艺节目”的规定。同时，自始至终，对广播电视节目的规定突出地体现了保护全国性广播电视媒体和本国电视节目的宗旨。

对转播，广播电影电视部屡次规定、并一再强调：地方广播电视机构的首要任务是完整传送来自中央电台的广播电视节目，比较有代表性的是：“各级广播电台、电视台、转播台、电视差转台以及有线电视台（站）和有线广播台（站）都必须以专用频道完整转播中央人民广播电台、中央电视台的第一套节目。有条件的，还应转播中央台的其他节目。在转播中央台节目时，不得插播自办节目和广告。”地方电视台不仅必须完整转播中央电视台的节目，而且必须转播广告，广播电影电视部规定：“不得任意切换中央台广告或以游动字幕等形式干扰中央台节目的完整转播”。《广播电视管理条例》中对转播也作出了原则规定。

对境外影视节目，广播电影电视部实行限时、限量政策。随着“亚洲卫星”、“亚太卫星”相继升空，境外华语卫星节目通过有线电视进入中国家庭。1994年2月，广播电影电视部规定：“各电视台每天播出的每套节目中，境外电视剧不得超过电视剧总播出时间25%，其中黄金时间（18至22时）不得超过15%。”2000年，广播电影电视总局进一步要求：在19时至21时30分收视高峰时段一般不得播放引进剧。1997年，广播电影电视部设立卫星电视监测中心和节目视听评议机构，定期报告情况，公布结果。

从1992年10月开始，广播电影电视部对县电视台采取了统一供片的方法，认为这是解决节目源困难和防止乱播滥放的有效措施。1993年，统一供片的方法运用到有线电视台。自1995年起，节目管理进一步规范化，凡经广播电影电视部批准引进的境外有线电视节目，均需在节目片首打出社会管理司批复文号。境外影视节目统一进口。成立于1984年的中央电视台下属中国国际电视总公司目前是国家广播电影电视总局和国家版权局认定的唯一经营电视节目版权国际交易的公司，也是大陆唯一经政府批准的从事境外卫星节目代理业务的公司。中国国际电视总公司通过省级电视供片机构统一向全国供片——主要发行引进的影视节目，也附带发行国产电视节目，类似辛迪加节目销售和发行公司。

1999年前后，制播分离是中国电视界的热门话题。此后，制播制度的改革逐步推开，媒介播放、市场制作成为通行的广播电视节目架构。在此前后，大众化电视剧和综艺类娱乐节目基本上都实行市场化运作了。

2. 治散与广播电视机构规制

“治散”在中国广播电视规制中具有特定的含义，即，通过机构治理手段解决广播电视传播的散、滥问题。最终，“治散”政策以重组方式实现了广播电视机构的合并。这也是在媒介环境发生重大变化的条件下规制部门一步步产生的对策。

1) 治理整顿机构散滥现象

从20世纪80年代开始，家用录像机（VCR）、家用激光视盘（VCD）机、数字激光视盘（DVD）机陆续问世。90年代中期，原本分散经营的中国有线电视网络开始按照行政区域的组织结构逐步联网发行，有线电视节目需求大增。

早在80年代末期，从中国的边远地区云南、贵州、新疆、西藏开始，省级电视台尝试以卫星方式传输节目。1999年后，全部省级电视台都上了星，它们成为中央电视台潜在的竞争对手。

在日趋开放的环境中，也是在商业竞争的压力下，基层电视台、站变得无所顾忌起来，不仅大量播放唾手可得的境外卫星电视节目，甚至出现擅自建台、办台现象；广播电视系统外的一些行业，也有意染指这一利润丰厚的垄断领域，并出现与私营资本及境外资本联合办有线电视台、设有线电视网的动向。特别是，1998年广播电影电视部改为广播电影电视总局时将网络的技术管理和设施建设移交信息产业部，电信和广电部门就双方均可介入的新媒介开发领域产生了利益冲突。新的问题与旧的矛盾纠结在一起，管理变得日益复杂。

此时，在整个新闻传播领域，计划经济时代有条不紊的现象均已不复存在。于是，1996年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布通知，要求加强对新闻出版、广播电视业的管理，强调广播电视业的治理“重点解决擅自建台、重复设台和乱播滥放的问题”。这份重要的文件奠定了广播电影电视治理整顿的基调。

广播电影电视部于1997年开始“治滥治散”的工作，在有关文件中规定：非广播电视行业不得从事广播电视播出；要加强对境外广播电视节目的引进和播出管理；加强对国内广播电视节目制作、发行和播出的管理。经过一年时间的治理整顿，初步遏制了乱播滥放节目、乱设有线电视台网、乱开播出前端等散滥现象。

广播电影电视总局1998年诞生后，职能侧重对机构的审核管理和对媒介传播内容的监督，法规成为广播电视管理的主要工具和武器。此时世界上媒介合并成风。广播电影电视建立集团的工作也提上议事日程。

2) 广电机构整合与集团化

中国广播电视行业的整合与集团化经历了一个逐步加快的过程。

早在1994年，广播电影电视部发现，一部分地区在有线电视系统中共缆传送有线广播和有线电视节目，效果很好。于是，决定对申请设立的所有有线电视新台，都称为“有线广播电视台”。有线行业开始以电视为中心进行合并。

1997年，在治理整顿散滥现象时，广播电影电视部调整广播电视播出机构，规定地区政府所在地的城市只设一级（而不是地、市两级）播出机构；县级广播电视播出机构三台（广播电台、电视台、有线电视台，加上教育电视台和收转台）合并；企事业单位有线电视台改为站，逐步与行政区有线电视台联网。两年后，广播电影电视总局检查，成效显著：“比治理前实际存在的播出机构数量减少了68%。”

2000年年底广播电影电视总局进一步规定，同一地区的有线广播电视台均并入无线电视台，成为一个播出实体，并对各频道的节目设置进行统一规划和调整。2001年7月1日以后，有线电视台的机构和呼号便不存在了。合并以后的市级广播电视台只允许保留一个电视频道；县级广播电视台不再独自开办电视频道，而在省级电视台提供节目的公共频道中获得一定的时段，播出少量自办的新闻、专题和文艺节目。

2001年12月6日，中国广播电影电视集团在广播电影电视部及其所管理的全部媒介和产业的基础上诞生。广播电影电视总局对广电整合与集团化的设想是“广播、电视、电影三位一体；有线、无线、教育三台合并；省、市（地）、县三级贯通”。总体说来，虽然集团化整合的动作迄今并不明显，但广播电视系统的机构合并工作是有成效的。

有许多评论分析说，现在的合并措施是取消“四级办电视”的政策了，其实，在“四级”电视体系中，中央提供广播电视节目供地方转播的方式从一开始便是广播电视部的既定政策。只是通过多年的实践、尝试和探索，在既定政策执行不力的情况下，最终采取了“规制加行政”的管理措施强力推行，并取得成功。实际上，现在的“四级办电视”，也就是以中央节目为主、省级节目为辅、地级节目适当存在加极小一部分县级节目内容的做法，才符合（或者说正符合）广播电视部当初的制度设想。

3. 制播改革与影视节目制作规制

在所有电视节目中，电视剧最先开始市场化。自从四级办电视开始，对电视节目、特别是电视剧的需求大量增加。于是，社会上出现了专门从事电视剧制作的机构。经过10年市场的筛选和淘汰，一批较有经济和艺术实力的机构逐步占领了市场。

1993年，中国经济加速市场化。广播电影电视部提出，对进入中央电视台黄金时间播出的一年360集电视剧首先实行“优质优价优播”的原则。电视剧市场顷刻兴旺起来。而在此之前，电视剧交易大多实行无偿交换或者低价购买的方式，商业化操作不成气候。

随着境外境内卫星频道的开播，对影视节目需求量的增加再一次促进了节目源的开发。各种经济成份的电视节目制作机构应运而生，合拍、协拍的情况也越来越多，外资逐步进入中国电视节目市场。

广播电影电视部对制作机构的管理重心在社会机构、民营机构、境外机构。

早在1986年，针对拍摄电视剧的草台班子泛滥成灾的状况，广播电影电视部便开始实行电视剧制作许可证制度。规定电视剧制作许可证分长期的临时的两种，临时许可证只限所申报的剧目使用，无许可证的单位，无权制作电视剧及录像制品。对私人，特别是境外机构，则严加禁止。

卫星电视发展起来后，广播电影电视部开始加紧对影视制作机构、特别是在境内以联合制作、协作制作、委托制作等方式制作电视剧（录像片）的行为进行管理，授权部社会管理司审批设立各类影视制作经营机构。广播电影电视总局社会管理司从1998年11月1日起核发《广播电视节目制作经营许可证》和《电视剧制作许可证》。从2000年1月1日起，又对所有经过审查通过的电视剧（包括国产电视剧、合拍剧、引进剧）一律核发由广电总局统一印制的《电视剧发行许可证》。

虽然广播电影电视部仍严格限定合拍电视剧的境内制作机构的资格，但随着对外交流的增加，这种管理是逐步放宽的。随着中国进入WTO，广播电影电视总局在2001年12月《关于广播影视集团融资的实施细则（试行）》中除了规定广播电台、电视台及频道、频率等新闻媒体由国家主办经营，不得吸收境外资本和私人资本之外，对电视剧制作机构、电影行业、广播影视报刊的发行、广播电视新闻网站、广播电视传输网络都在一定程度上允许吸收广播影视系统外资本、国营体制外私人资本、境外资本参与经营了。“取消规制”（deregulation）是世界性的广播电视媒介潮流。尽管可能采取一些合情合理合法的预防和拖延措施，未来中国的广播电视终究会在相当大的程度上放开市场。对此，人们几乎不再怀疑。

在最敏感的卫星电视领域，规制政策也在一步步放开。广播电影电视部从1996年开始审批境外卫星电视频道的落地申请，限于星级宾馆、涉外单位等。广播电影电视总局则已经正式改变完全禁止的政策，在2001年2月1日开始施行的《境外卫星电视频道落地审批管理暂行办法》中规定，每年审批一次境外卫星电视的落地申请。2002年，境外国际传媒机构的凤凰、华娱、星空、亚视等卫星电视台先后获准在中国广东部分地区落地。这件事象征的意义远远大于实际的传播效果。它说明，中国的广播电视管理将进一步国际化、法制化。

4. 对中国广播电视规制的展望与评价

中国正在进入法制社会。“依法治国”的思想日益深入人心。现在，从理论上说，法律已经成为社会行为的主要裁判依据；合法性成为一切规范的前提。不管哪个是因，哪个是果，单纯行政力量的下降和法规地位的上升是在中国目前同时发生的现象。除了法律，没有任何其他权威是无可置疑的——无论是红头文件、还是首长讲话。这种朝更理性社会的进步必将推进中国社会的民主进程。

在实践中，法规管理的进步也是明显的。首先，是法规向社会公开了，有关方面和普通公民照章办事有了依据，改变了以往内部规则不易掌握和口说为凭、“谁官大听谁的”这些人治现象。其次，是规范的条文更加明确了，语言也较为规范了，有助于克服层层转达中“口传心授”渗透率低、准确性差、流通成本高的缺点，便于公众了解、理解和监督，在社会层面的操作性增强了。

然而，纵观中国广播电视传媒的法制进展，仍然存在一个明显的特征：诸多规制还是在法规包装下的行政管理。中国传统法律制度中重律而轻法、重管理而轻权益的思想根深蒂固。由此产生出以下一些问题：

1. 法规本身的缺陷。广播电视规范性文件仍然停留在较低的“规制”层次，还不是真正意义上的全面的法制。表现在形式上，就是大多数规制属于限制性的“义务”；而不是保障性的“权利”。例如，迄今仍然没有专门的广播电视法明确、具体地规定公民的传播自由权利，特别是，缺乏有效保护公民的知情权、监督权和大众媒介的采访权、报道权的规定。一旦遭遇不测（而在当今社会中，此种意料之外的事件越来越多），立即导致重大危机和严重后果，例如2003年春夏之交的“非典”疫情。

2. 立法程序的不足。在法规管理部门关于立法程序的规定中，只包括内部工作的技术性程序，而没有公众和社会群体参与、辩论和监督的“听证”机会，也就是说，公共规范和政策产生于非公共的程序，“系统内”、“体制内”的特点依然鲜明。而在真正的法治社会，法规的制定应该也必须具有严格的程序，包括民主的参与。缺乏民意基础和未经反复辩论而产生的规制漏洞很多；这样的规则也必然是缺少权威和低信度的。公众对这样的法规缺少了解和尊重，甚至乐于看到它们被废除。

3. 法规实施的问题。在实施规制中传统的弊病依然存在。例如，目前的规制集中于管理；但由于缺乏应有的法律权威性，必须依靠行政指令三令五申、反复推行，才能奏效。在缺少行业道德准则等共识性伦理基础和公共立法程序的情况下，大胆的下级部门常常预测某些规范必将改变，而在利益驱动下尝试先行突破。普通公民则与法规的制订无缘，因而不可能充分地享受各项权利，更难以运用法规武器自我保护。而且，法规管理中还时有倒退的现象，如某些导致低效率的行政干预和过度保护垄断经营的行政操作，等等。

总之，自改革开放以来，广播电视管理机构追求的法制目标是侧重行业管理的规制措施。这种规制肯定应该向兼顾权利的全面法制方向过渡；同时，政府对广播电视的管理规制也应该逐步标准化、法制化，并参照法治国家的经验，与国际惯例兼容。

在法治社会，立法是高度技术性、专业性的工作。中国长期以来对法制的忽略和排斥导致在法治建设方面的落后状态。有鉴于此，广播电视规制机构需要很好借鉴国际经验，认真研究中国国情，大力培养专门人才，才能制订和实施行之有效的广播电视法制。

可以预见，中国的广播电视法制从传统的管理模式向完全的法治过渡，将是一个长期的过程。

[参考资料]

- [1]《当代中国》丛书编辑委员会编，《当代中国的广播电视》（上）（下），北京：中国社会科学出版社，1987年。
- [2]《中国广播电视年鉴》编辑部编，《中国广播电视年鉴》，北京：中国广播电视出版社、北京广播学院出版社，1986—2002年。
- [3]《中华人民共和国广播电视简史》编辑部编，《改革开放中的广播电视（1984-1999）》，北京：中国国际广播出版社，2001年。
- [4]艾知生，《广播影视工作谈》，中国广播电视出版社，1997年。
- [5]编者，《广播电影电视法规规章汇编（1949-1987）》，北京：中国广播电视出版社，1988年。
- [6]陈光中主编，《法学概论》，北京：中国政法大学出版社，2002年。
- [7]邓小平，《邓小平文选（1975-1982）》，北京：人民出版社，1983年。
- [8]广播电影电视部办公厅档案处、综合处编，《广播影视工作文件选编（1984-1992）》（上）（下），北京：中国广播电视出版社，1994年。
- [9]广播电影电视部政策研究室、《当代中国的广播电视》编辑部编选，《广播电视工作文件选编》，上下册（1978-1980；1981-1983），北京：中国广播电视出版社，1988年。
- [10]广播电影电视部政策研究室编，《广播电影电视法律讲义》（内部发行），1988年。
- [11]广播电影电视总局法规司，《广播电影电视法规汇编》（年度本，1997—2001）
- [12]国家广播电影电视总局办公厅，《广播影视工作重要文件汇编》（年度本，1993—2001）
- [13]国家广播电影电视总局法规司编，《广播电影电视法规汇编》，北京：中国广播电视出版社，2001年。
- [14]国家广播电影电视总局社会管理司，《广播电视行业管理手册（修订本）》，北京：中国广播电视出版社，2001年。
- [15]魏永征，《中国新闻传播法纲要》，上海：上海社会科学出版社，1999年。
- [16]中共中央宣传部新闻局、新闻传播署报纸管理司编，《新闻法规政策须知》，北京：学习出版社，1994年。
- [17]中共中央宣传部政策法规研究室编，《宣传文化政策法规选编》（1996-1997），北京：学习出版社，1998年。
- [18]中国广播电视学会、神州电视有限公司编，《中国广播影视法规政策实用手册》，北京：中国广播电视出版社，1996年。
- [19]周旺生（主编），《法理学》，法律出版社，2000年。

Playing the Game by the Rules:

Television Regulation around China's Entry into WTO

Guo Zhen-zhi

(Television Department, Beijing Broadcasting Institute,

Abstract: China's entering WTO brought a warm discussion on the importance and urgency of a regulatory reform in Chinese television. Entering WTO means, first and foremost, to put China into a legal framework that can and must be communicative, negotiable and operational with the international standards, especially those compatible with the West. For Chinese media, such reform predicts an important move on part of the Chinese government from the traditional political control to the lawful regulations.

This paper reviews the development of television regulations in transforming China. It begins with a brief introduction of several Chinese key words, Fa Zhi (law) and Gui Zhi (regulation), against the background of China's legislation reform. Then the paper proceeds to show the development of Chinese broadcasting regulations in the changed situation of Chinese television. Next, it examines regulations of Chinese television, focusing on those of media reconstruction and program disciplining. Finally, the paper concludes with a brief discussion of the prospects, as well as the problems, of regulation transformation in Chinese television, especially within the context of global communication. Far from most optimistic predictions, this paper believes, the regulation changes in Chinese television till now are more restrictive than freeing; that transformation of China's television to the lawful regulation has a long way to go.

Key words: Television; Law; Regulation; WTO

[责任编辑 叶琼丰]

新闻摘至:

发布日期: 2003-12-10

【关闭窗口】