

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

郭镇之  
Zhenzhi Guo

进入 **WTO** 与中国的电视规制

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. 168\_c

Cologne, March 2003  
科隆 2003 年 3 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: 0945-8999

ISBN of the Working Paper at hand 168\_c: 3-934156-62-2

本工作底稿 168\_c 的 ISBN: 3-934156-62-2

Price 4,-- €

定价: 4.00 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

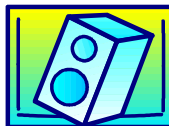
to the addresses mentioned above or directly to

the author's email-address: [zhenzhig@yahoo.com](mailto:zhenzhig@yahoo.com)

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: [zhenzhig@yahoo.com](mailto:zhenzhig@yahoo.com)



**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

Guo Zhenzhi  
Centre for Radio and Television Studies  
Beijing Broadcasting Institute  
郭镇之  
北京广播学院广播电视研究中心

进入 WTO 与中国的电视规制

目录:

前言 .....	1
1. 中国广播电视管理的转型 .....	1
1.1. 中国广播电视事业的传统沿革 .....	1
1.2. 中国广播电视管理的转型 .....	3
2. 中国广播电视法制的发展 .....	5
2.1. 中国新闻媒介传统的管理特征 .....	5
2.2. 中国广播电视立法的发展 .....	6
3. 中国电视的机构和节目规制 .....	9
3.1. 媒介机构管理 .....	9
3.1.1. 广播电视机构治散治滥 .....	9
3.1.2. 广电媒介整合与集团化 .....	11
3.2. 节目市场管理 .....	12
3.2.1. 影视节目管理 .....	12
3.2.2. 制作机构管理 .....	14
3.3. 境外介入管理 .....	15
4. 结论: 关于中国电视的法治问题 .....	17
摘要 .....	199
主要参考资料 .....	221



## 前言

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，能够按国际标准沟通、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，从传统的行政管理走向法制规范。

对中国大众传播媒介的环境而言，这种改革一方面意味着中国对媒介的作用从传统的政治控制转向运用法规进行的管理，这种管理应该侧重于保护人民和媒体的权利，而非一味地单纯限制其活动；另一方面，对媒介自身而言，法制要求它们在追逐利润的商业主义日益严重的压力之下，以更加可靠负责的态度对待人民。

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，随着法制的推行，目前中国广播电视管理方面存在的问题将会逐步得到改善。本文却认为，尽管中国广播电视的法制管理进步是巨大的，正在从内部流通的、语义粉饰的、灵活多变的行政命令转向公开的、明确的、稳定的规范条文；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，即重律而轻法；立法程序的不规范，即缺少必要的公众参与；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制。

本文探讨中国电视管理的法制改革。文中涉及中国大众传播媒介的一般状况，特别是广播电视管理的一般政策，但集中于电视媒介。

### 1. 中国广播电视管理的转型

在改革开放以前，中国电视的管理不具有独特性。它与中国所有的大众传播媒介，特别是新闻传播媒介一样，接受同样模式的管理。在介绍一般新闻媒介管理模式的同时，本文将侧重于对广播影视的管理。

#### 1.1. 中国广播电视事业的传统沿革

中国电视的传统来自中国共产党的新闻事业。虽然早在中国共产党诞生之前，共产党人便开始尝试创办报刊，但中国共产党新闻事业的真正发展，开始于 1931 年在红色根据地创办的通讯社（今新华社的前身）和报纸。中国共产党创办的无线电广播事业开始于抗日战争中新华社的口语广播。在长期的战争年代里，中国共产党对包括广播在内的新闻媒介的管理基本上是准军事性的，广播几乎是单纯的政治工具、宣传喉舌。1949 年中华人民共和国成立以后，正式成立了中央人民广播电台。

在“文化大革命”之前的 17 年时间里，广播已经奠定了作为中国共产党主要宣传喉舌的政治地位。中央人民广播电台晚间黄金时间的《各地人民广播电台联播节目》和早晨的《新闻和报纸摘要》是统一全国步调的有效手段。党和政府的指令通常



是“今晚广播，明日见报”<sup>1</sup>。这种首屈一指的地位一直持续到 80 年代初期电视崛起。

电视事业是在广播的基础上建立起来的。中国电视诞生于 1958 年的“大跃进”时代，是在“东风压倒西风”的国际竞争环境中出现的。但是，由于科学技术和经济基础的滞后，中国电视在 20 年的时间里始终没有摆脱“初级阶段”的简陋特征。

在管理方面，中国的媒介机构，包括广播电视，都是按行政隶属关系组织起来的。在全国，有中央级的报纸、广播、电视，地方上有省一级的报纸、广播、电视。在基层，则有地方性的非正式报刊和有线广播。不过，所有的新闻宣传都接受中共中央宣传部或者直接或者间接（例如，通过各级地方宣传部）的领导、指令和监督。

在 1982 年以前，管理广播事业的机构是隶属于国务院的中央广播事业局。广播节目的播出主要在中央和省（包括直辖市和自治区）两级。以中央人民广播电台为中心，建立了覆盖国内、提供广播节目的广播网；地方广播电视的事业建设和管理方式则主要以当地政府为主。

电视的情况与广播有很大的不同。在改革开放之前，中国的电视基本上是地方性的。中央电视台的前身北京电视台一直到诞生 20 年后的 1978 年才正式更名。当时，它刚刚依靠邮电部覆盖全国的微波干线连接成一个全国性的传送网。各地只是在中心城市，亦即省会和自治区首府，亦有覆盖本地的电视台，节目以转播为主，常常成为播放电影和本地戏剧演出的微缩影剧院，成本低廉。

在改革开放之前长期的时间里，与政治体制相配套的社会结构也影响着、决定着传播媒介的其他运作方式。在政治上，新闻媒介是党和政府的喉舌，与其委托者在政治方面保持高度一致，怀疑精神是不允许的，这决定了媒介不可能超越附庸的地位而有独立自主的立场。同时，在经济上，中国的新闻传播媒介基本上是无忧无虑的。权威性的喉舌地位，垄断独占式的经营方式，计划经济的收支原则，都保证新闻媒介既免于恶劣的生存竞争，又缺乏追逐利润的进取动机。在文化方面，追求意识形态纯洁性的惯性指导着“文化大革命”<sup>2</sup>前后的中国广播电视文化日益朝着禁欲主义的方向发展。

在一体化的革命事业中，对广播电视的管理是相对简单和容易的事。<sup>3</sup>随着变化的形势和任务，上级会频繁地将有关的指示通过“红头文件”<sup>4</sup>的方式按级别、分层次传达下去。各级机构一般是积极执行、恪守不渝的。意识形态上的一律性保证了政治步调的统一。如果发现了某种不一致、不服从的情况，不管是理解偏差还是有意篡改，领导人或者机关只需下达行政指令，便可更动人事，改组机构。在政治结构紧密一体的时期，缺乏社会流动空间的人事制度有效地制止了下级的不顺从。

<sup>1</sup> 《当代中国的广播电视》（上），第 121 页。

<sup>2</sup> “文化大革命”开始于 1966 年，结束于 1976 年。左倾的产生在“文革”前是渐近的。

<sup>3</sup> 列宁将新闻媒介比喻为革命机器中的齿轮与螺丝钉。

<sup>4</sup> 由各种领导机关发布的指令，机构和文件的编号通常以红色字体印在首页页眉上。



## 1.2. 中国广播电视管理的转型

从 20 世纪 70 年代末期开始的中国改革开放的经济变迁成为社会结构转型的环境。电视广播正是在经济解放的过程中开始崛起的。

改革开放以后，中国电视的发展是突进式的，到 20 世纪 80 年代中后期，电视已经成为首屈一指的媒介，深受大众喜爱，也备受领导青睐，不仅超越了广播的影响，还威胁到电影的生存。

这种突进式的发展带有两个特点：一个是，电视根基较浅，来源复杂（例如国际的、文艺界的因素），在电视中，革命传统的影响远不如广播和报业；第二个是，电视是与改革开放后的市场经济同步发展的，与党报、广播长期的循规蹈矩、按部就班不同，电视是生气勃勃的，有时混乱无序的。作为娱乐性较强的媒介，电视是大众化的。因此，物质主义、商业主义首先在电视中成为时尚。

1982 年，广播电视部成立，取代了中央广播事业局的领导职能。此时，各地政府要求办电视和各地群众要求看电视的呼声日益高涨。1983 年，广播电视部颁布了一项后来影响深远的政策：四级办广播、四级办电视、四级混合覆盖，<sup>5</sup>希望利用地方的积极性和财力、物力，将中央的精神顺畅地传达下去。很快，办电视的热潮便在全国各地轰轰烈烈地开展起来了。从 1982 年的 29 座省级电视台和不足 20 座市级转播台发展为整顿前 1996 年四级共有 944 座电视台和 1,285 座有线电视台（每个至少有一个频道），1,005 个教育电视频道，133,634 个卫星地面站（能接收和转播广泛的电视节目）。中国电视的覆盖面从 57.3% 达到 86.2%。观众数量也以惊人的速度发展起来，1992 年已达 8 亿多人。<sup>6</sup>

然而，获得建立机构自主权和追求政治经济利益的地方电视机构却不像传统的新闻媒介机构那样便于控制，随之产生了较大的混乱。一个是，地方电视台有令不遵，不按照指令完整转播中央电视台的节目，而是随意插播地方广告和节目；第二个是，为了追求经济效益，地方电视台大量播放海外电视剧，甚至偷录、盗版。广播电视部虽然三令五申，但上有政策，下有对策。

扩大的事业也增加了管理的难度。与电视有关的行业越来越多，越做越大，它们一一被纳入广播电视部的管理范围：音像制品、电影<sup>7</sup>、有线电视、卫星电视、网上广播电影电视。于是，现代化管理的问题提到了议事日程上。在全国法制宣传的热潮中，广播电视的领导认识到：现代化管理的基础是法制。

<sup>5</sup> 这项政策的焦点是电视。因为，如前所说，广播已经存在“四级办”的现状，虽然不够完整。

<sup>6</sup> 中国广播电视年鉴》（1997 年），第 68、69、525 页；《1992 年全国电视观众抽样调查资料汇编》，第 6 页、第 1 页

<sup>7</sup> 1986 年，电影事业并入，广播电视部改为广播电影电视部。





## 2. 中国广播电视法制的发展

20世纪80年代,两个同音词——“法制”和“法治”——逐步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的规范化管理;“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。随着政治民主的进程和市场经济的发展,多元化的经济利益带来了多元化的政治要求。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——应提倡法制,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。”<sup>8</sup>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。在1987年中国共产党的第十三次全国代表大会上中共中央总书记赵紫阳的报告也指出:“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。”于是,中国法制建设逐步走上了轨道:中国重建了司法行政机关,恢复了律师公证制度,改革开放20年后,全国人民代表大会和全国人大常委会审议通过的法律达350多项,国务院制定和颁布的行政法规达1000余项,涉及广泛。<sup>9</sup>中国广播电视法制也开始于这一时期。不过,迄今,电视法制的出发点和过程都是——管理。传统管理的困难和弊端,导致广播电视系统对法制管理的重视。

### 2.1. 中国新闻媒介传统的管理特征

以往,对广播电视宣传和事业的管理均依赖于行政手段,即实施政策、下达行政指令、颁布“红头文件”等。这种管理的特点是内部指令性的具体控制,意义暧昧深奥,粉饰性强,政策灵活多变——而在其中,领导者(甚至掌管具体办事程序的办事人员)的个人意志和作用十分明显。

中国的许多政策是不公布而作为内部精神在体系内传达的。例如,广播电影电视总局总编室编发不定期的通报、周报或者月报,中央电视台总编室每日编发情况汇编文件,借以沟通情况,交代不同时期的各种政策。这些文件对外保密,一般是临时性的和针对性较强的内部精神和内部原则,只由自己掌握,需要记在新闻工作者的脑子里,并形成区别于一般新闻规律的惯例。例如,节假日期间新闻媒介是不能报道灾难消息的;政治敏感时期则要控制批评报道。一些政策指令还包含许多官话、套话,甚至与事实相反的假话,通常是在特定背景下产生的,具有不便明说的高语境含义。某些指示是需要反复揣摩才能从字里行间领会深意的,是需要高度的政治敏感和丰富的工作经验才能处置妥当的。例如,中国领导人的新闻排序历来很有讲究。名字是否在媒介上出现,出现的位置如何,都有约定俗成的惯例;哪些级别的领导人的活动必须报道,报道的规格如何;讣告是登在报纸上,还是出现在电视上,是简短的消息,还是配有相片的报道,都有习惯性的、但却不是明文的规定。上级的意图是资深编辑从长期的新闻实践中才能逐步完全准确地掌握的。

---

<sup>8</sup> 邓小平,第136页

<sup>9</sup> 陈光中,第20页。



虽然在中国新闻传播和广播电视领域里有许多根本的东西多年来几乎一成不变，但在改革开放时期，政策和宣传口径的变动也是频繁的。不稳定的政策和随机应变的指令常常导致前后矛盾。例如，在提倡精神文明的时候要宣传“艰苦奋斗”；而在推动经济发展时又要提倡高消费、快消费。这种“宣传口径”矛盾的现象常常出现，从主要考虑不出差池的眼光看来，雷区和陷阱无处不在。于是，过分的谨慎便导致新闻媒介负责人求稳怕乱的主导倾向。

然而，在改革开放以后，大众传播媒介不再是衣食无忧的事业单位了，它们必须自谋生路。而且，总体说来，改革开放以后，在交锋和谈判、冲突及协调中，宣传报道和事业发展的禁区是一点点突破了。

## 2.2. 中国广播电视立法的发展

在全国性的法制热潮中，广播电视部也开始关注法制建设。

此时，广播影视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、业务范围日益扩展等等。在新的形势下，传统的单纯行政管理不那么权威、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。”<sup>10</sup>

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。1986 年，广播电视部成立法规领导小组和政策研究室法规处，进入积极立法的时期。

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，“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。”<sup>11</sup> 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 年期间，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。至 1995 年底，由国务院制定颁布的广播电视行政法规 4 件，由广播电影电视部制订颁布的行政规章和规范性文件 80 多件<sup>12</sup>。广播电视法制工作开始走向正轨。

但是，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。<sup>13</sup>

<sup>10</sup> 引自 1987.08.13.广播电影电视部副部长聂大江在广播电影电视部法制工作会议上的讲话，《广播影视工作文件选编》（上），第 30 页。

<sup>11</sup> 张书义，加强广播电影电视法制建设，保障广播电影电视事业的发展，《广播影视工作文件选编》（上）第 76-77 页。

<sup>12</sup> 《改革开放中的广播电视》，（1984-1999），第 381 页

<sup>13</sup> 《改革开放中的广播电视》，（1984-1999），第 380 页。艾知生的意见是有道理的。但领导者个人

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，广播电视管理条例而不是广播电视法的出台集中体现了“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。这也是和中国古代“重律而轻法”的传统一脉相承的。因此，20 世纪 90 年代后期，在广播电视领域，“规制”而不是“法制”一词开始流行起来。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”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”，包括立法规制、司法规制、政府规制三个范畴，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、广播电视、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。<sup>14</sup> 作为法规的一部分，行政规制正是广播电影电视部及其后的广播电影电视总局所追求的法制管理目标。

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纳入议事日程。<sup>15</sup> 电视管理进入“有法可依，逐步完备”的新阶段。

---

意见轻易地否决了正式计划，多少也反映了立法程序上的问题和中国特有的“人治”现象。

<sup>14</sup> 张志，日本广电媒介体制的经济学审视，《国际新闻界》2003 年第 1 期，第 40 页；并概括电子邮件（2003.6.9.）和书信（2003.6.10.）的内容。

<sup>15</sup> 例如，“广播电影电视系统 2001 年法制宣传教育计划”（《广播电影电视法规汇编》2001 年度本，第 66-67 页）中特地提及世界贸易组织。



### 3. 中国电视的机构和节目规制

中国电视法规涉及的问题很多，既有纯技术的，也有规范道德、文化和版权的，包罗万象。目前《广播电视法》尚未制定，指导电视传播活动的，主要是与广播影视管理有关的国务院批准或者发布的若干行政法规（不到 10 件）、广播电影电视部（总局）发布的少许行政规章（20 余件）及其下属部门发布的较多规范性文件（其中与电视业务相关的大约六七十件）。<sup>16</sup>出于“重在管理”的思路，这些法规与大量同时并存的文件集中于两个突出的方面，一个是机构的整顿治理，包括整合；一个是节目制作机构和内容的规制，它们都是与管理有关的。

#### 3.1. 媒介机构管理

从广播电视部规定“四级办电视”的政策起，中国电视便开始在规模上迅速扩展。实践证明，“四级办电视”的政策是一个为中国电视带来极大繁荣的举措。但是起初，各地电视台不积极转播中央电视台的节目，更冷落省级电视节目，而大举播放有利可图的文艺节目，主要是境外电视连续剧。滥放和偷录不仅产生文化格调下降的问题，而且还导致版权争议。地方新闻则会议报道成风，领导干部成为当然“明星”。观众意见纷纷。于是，中国电视繁荣的同时也变成电视机构“散”、电视节目“滥”的开端。

##### 3.1.1. 广播电视机构治散治滥

广播电视管理机构对散、滥问题的治理是逐步严格的。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。<sup>17</sup>

自从 1985 年艾知生（1985-1994 在任）接替吴冷西（1982-1985 在任）担任部长之后，广播电视界内外对“四级办电视”一直存在争议。于是，广播电影电视部 1994 年开始停批县级台，1995 年全面停止批准新设电视台，<sup>18</sup>但在此时，媒介环境已经发生了很大的变化，虽然地方办台的混乱局面在一定程度上得到控制，但又出现了新的问题，并与旧的矛盾纠结在一起。

从 20 世纪 80 年代开始，家用录像机（VCR）在中国出现，录像节目在中国曾经红火过好一阵。90 年代中后期，家用激光视盘（VCD）机逐步在城市普及。几乎一夜之间，这种地位又让位于数字激光视盘（DVD）机。1995 年，中国文化娱乐市场还发生了一件大事：中国决定每年进口并分帐经营 10 部美国大片，中国

<sup>16</sup> 对法规数量的概念主要来自《广播电视法规汇编》，包括中国广播电视出版社 2001 年版和内部发行的年度本，删去大量重复及失效者，综合得出。

<sup>17</sup> “广播电视部关于市、县建立电台、电视台的暂行规定”，《广播电影电视法规规章汇编（1949-1987）》第 23 页~24 页。

<sup>18</sup> 广播电影电视部部长孙家正讲话，《广播影视工作重要文件汇编》（1997），第 259 页，“关于暂停审批新建无线和有线广播电台、电视台的通知”决定进行检查，至年底停止审批。《广播影视工作重要文件汇编》（1995），第 114 页



影视受到强烈冲击。随着与国际规则的逐步接轨，广播电视的特权日益缩小。<sup>19</sup> 1990年和1994年，“亚洲卫星”和“亚太卫星”相继发射升空，随之，境外华语卫星节目通过有线电视开始进入中国。从1990年起，国务院广播电影电视部发布一系列规则，对当时只有外国才有的卫星电视加以限制。国务院规定，只有获得许可的单位才可接收限定范围的节目，地面接收设施的生产、进口、销售、安装和使用均实行许可证制度。由于中国的政策和普通公众的经济能力尚不允许他们自行接收卫星电视，卫星电视节目都是通过有线电视系统进入家庭的；同时，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。于是，对有线电视的管理趋于严格和正规。<sup>20</sup>

1995年11月，中央电视台新开办了体育、电影等加密播出的卫星频道。由于从1995年5月1日起中国实行五天工作制，社会闲暇时间增多，对娱乐的需求也呈上升趋势。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，它们在实质上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，不仅大量录制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，也有意染指这一垄断利润丰厚的领域，还出现了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。<sup>21</sup>而这些，是广播电视政策所不允许的。<sup>22</sup>媒介解放的冲击力超出了广播电影电视部的行政能力，管理变得日益复杂和艰巨。

与境外卫星电视相比，中国电视节目新闻信息量低，说教味浓，特别是，缺乏娱乐竞争力。代表国家声音的中央电视台如不受到特殊保护，必然陷于内外交困的境地。此时，在整个新闻传播领域，计划经济时代有条不紊的现象都已不复存在。<sup>23</sup>于是，1996年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布通知，要求加强对新闻出版、广播电视业的管理。文件强调广播电视业的治理“重点解决擅自建

<sup>19</sup> 例如，2001年10月全国人民代表大会常务委员会通过了修改后的《著作权法》，规定广播电台、电视台播放音乐作品必须支付报酬，而以往电台是可以随意使用而不必付报酬的。

<sup>20</sup> 例如，1990年发布了行政法规《有线电视管理暂行办法》；1994年发布了行政规章《有线电视管理规定》。

<sup>21</sup> 例如，1992年沈阳电视台申报与泰国正大集团联合建设有线电视网；1993年云南省教委、科委和经委申报开办股份制教育电视台；1994年郑州电视台擅自开办了私营投资的“中原电视台”、四川省一些地方的电影公司擅自开办了“家庭影院”频道；1996年，内蒙古邮电部门要求开办有线电视网；安徽省临泉县一些机构和个人擅自设立电视台（站），等等《广播影视工作重要文件汇编》（1993-1994年，第71-72页、第89页、第316页、第345页；1996年第174页；1997年第110-111页）

<sup>22</sup> 1994.02.03. 发布的行政规章《有线电视管理规定》第十条规定“个人不得申请设立有线电视台。任何单位不得与境外机构或个人合资、合股设立有线电视台和建设、经营有线电视网。有线电视台不得向任何单位和境外及个人出租频道或播出时段。”，《广播电影电视法规汇编》，第58-59页；1993.01.09《关于有线电视不能与外商合资办台建网的批复》、1993.06.19.《关于非广播电视行政管理部不得利用共用天线系统进行有线电视行政区域联网的复函》和 1993.09.21.《关于不准与境外合资办电视台的通知》。《广播影视工作重要文件汇编》（1993—1994年，第71-75页）

<sup>23</sup> 例如，报业中的周末版、增刊、小报此时也急剧增加，迫使新闻出版署停止批准新增刊号。



台、重复设台和乱播滥放的问题”，确认由广播电影电视部统一审批机构，规划和指配频率、频道，并提出许多具体要求。<sup>24</sup>这份重要的文件奠定了广播电影电视治理整顿的基调。

1997年广播电影电视部开始“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，<sup>25</sup>并一再重申：“除广播电视部门外任何单位和个人不得设立或变相设立广播电台、电视台。”<sup>26</sup>经过一年时间的治理整顿，初步遏制了电视台乱播滥放节目、地方自设有线电视台网、乱开播出前端等散滥现象。

1998年，广播电影电视部改组为广播电影电视总局，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。由于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能染指的新媒介的开发产生了新的冲突。

此时已是世纪末期了。挟全球化之势，世界上媒介合并成风。1996年，中国第一个报业集团——广州日报报业集团——成立。广播电影电视建立集团的工作也提上议事日程。

### 3.1.2. 广电媒介整合与集团化

中国电视媒介的整合完全是在行政力量的推动下实现的；但是，与以往不同的地方在于，这种整合通过了法规的形式。整合与集团化经历了一个逐步加快的过程。1994年，广播电影电视部发现，一部分地方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。

在1997年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，规定县级广播电视播出机构三台（广播电台、电视台、有线电视台）合并；县级教育电视台和收转台也与当地广播电视台站合并；企事业有线电视台改为站，逐步与行政区台联网。<sup>27</sup>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%。”<sup>28</sup>

大受鼓舞的广播电影电视总局决定：省市级地方电台也都合并。2000年年底规定，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；合并以后的省级电视台则将有线电视频道包括在内。2001年7月1日以后，有线电视台的机构和呼号便不存在了。<sup>29</sup>

<sup>24</sup> “中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强新闻出版、广播电视业管理的通知”，《广播影视工作重要文件汇编》（1996）（第13-17页）

<sup>25</sup> 1997.03.05.“印发《关于贯彻落实中办、国办〈关于加强新闻出版广播电视业管理的通知〉的方案》的通知”，《广播影视工作重要文件汇编》（1997年第103-109页）

<sup>26</sup> “关于重申禁止非法设台和出租、转让广播电视播出频道、时段的通知”（1998.11.25.），《广播电影电视法规汇编》第229页

<sup>27</sup> “关于县（市）广播电视播出机构合并的意见”；“关于企事业有线台改为有线广播电视站的意见”《广播电影电视法规汇编》（第214-216页）

<sup>28</sup> “关于进一步推进广播电视播出机构治理工作的意见”，《广播电影电视法规汇编》（第232-234页）

<sup>29</sup> 2000.12.20.关于有线广播电视台和无线电视台合并的有关事项的通知，《广播电影电视法规汇



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”。<sup>30</sup>早在 1986 年广播电影电视部改组之际，原文化部电影局及其属下的中央一级电影制片厂已经划归广播电影电视部。1996 年电影频道成立后，专业电影制片厂和地方电影制片厂也划归广播电影电视部。2001 年 12 月 6 日，中国广播电影电视集团在广播电影电视总局及其所管理的全部媒介和产业的基础上诞生。

按照规定，广播影视集团“由广电行政主管部门负责组建”，“属于事业性质，实行企业化管理”。<sup>31</sup>广播电影电视集团成立之后，行业内外对它“捆绑小舢舨造航空母舰”的组建方式批评不断，称其为“外科手术式的缝合”、“垄断加强，竞争削弱”<sup>32</sup>；机构“犹如麻袋里的一堆马铃薯”，集团、企业、社团、机关“四不像”，“倒很像在同一个政府部门统辖下的跨行业协会”，<sup>33</sup>更有对其法律合理性的审视：依据“红头文件”，采取“行政捆绑方式”，“既不是以产权为纽带也不是以合同为基础”，是“具有行政机关色彩的组织”，可能“最终陷于老化、冗员、低效的泥潭”。<sup>34</sup>而在实际工作中，集团化的整合动作并不明显。

### 3.2. 节目市场管理

中国最早的广播影视法规管理都是对电视剧和电影的管理，这是因为，相对于政治性极强的新闻时事传播而言，影视是更为大众化、也更为社会化的传播媒介，既适于、也易于进行公开的法规管理。对节目的管理具体表现在对制作机构的审批管理和对节目内容的频繁指令中。

#### 3.2.1. 影视节目管理

虽然中国有数百个电视台，有数十个上星的电视频道，但是，向中心倾斜的中国的电视市场还是相当集中的。对影视节目管理的法规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。

广播电影电视部首先规定了地方广播电视机构完整传送中央电视节目的首要任务：“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。”<sup>35</sup>

编》第 289 页；关于抓紧完成有线广播电视台和无线电视台合并工作的通知，《广播电影电视法规汇编》（2001 年度）第 65 页

<sup>30</sup> “印发《关于广播电影电视集团化发展试行工作的原则意见》的通知”，《广播电影电视法规汇编》第 282-285 页

<sup>31</sup> “关于积极推进广播影视集团化改革的实施细则（试行）”，《广播电影电视法规汇编》（2001 年度）第 118 页

<sup>32</sup> 陆地，2001 中国电视产业大解码，《南方电视学刊》2002 年第 1 期，第 10 页

<sup>33</sup> 王晴川、沈荟，“广播电视集团化：热门话题的冷思考”，《南方电视学刊》2002 年第 6 期，第 5 页

<sup>34</sup> 鲍金虎，“我国广电集团化的法律问题”，《南方电视学刊》2002 年第 6 期，第 13 页

<sup>35</sup> 见 1993.12.08.关于地方广播电台、电视台必须完整转播中央人民广播电台、中央电视台节目的通知，这是最有代表性的规定。其余类似的规定极多，几乎凡涉及节目播出，均一再重申。例如，1995.08.11.关于宾



地方电视台不仅必须完整转播中央电视台的节目，还必须转播广告，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”，被侵权的中央电视台等“可以向侵权者提出经济赔偿”。<sup>36</sup>《广播电视管理条例》中对转播也作出了原则规定。

为了保护中央一级传播媒介的内容控制权，广播电影电视部还规定地方电台只能播出中央级新闻机构的国际新闻节目和内容。<sup>37</sup>

境外影视节目一直是令管理者头疼的难题。根据一次调查，1989年引进境外节目数量比1988年增加了一倍多，各电视台争相抢购，抬高片价，当年引进剧目占电视剧播出比例的35%到55%不等，甚至有高达65%的。<sup>38</sup>于是广播电影电视部限定境外电视剧占电视剧播出总量的20%、在黄金时间不得超过15%，<sup>39</sup>同时确认除上海、四川两个国际电视节作为引进节目的主要渠道之外，只有北京、上海、广东、福建四省市拥有引进权。

卫星电视出现后，1993年，广播电影电视部抽查了省市两级46家电视台887周次的境外影视剧播出情况，发现违反播出规定的比例高达74%，主要是境外节目数量过多，还有不少是播出未经批准的剧目。<sup>40</sup>1994年2月，广播电影电视部明确规定：“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的25%，其中黄金时间（18至22时）不得超过15%。”同时，禁止电视台播出未经批准和授权的境外电视剧及合（协）拍电视剧、录像制品和从卫星地面接收设施直接接收的外国及台、港、澳地区的电视节目，等等。<sup>41</sup>

随着亚太一号卫星1994年升空，亚洲电视频道剧增。一些电视台擅自接收境外加扰卫星电视节目，并进口加扰卫星电视节目解码器。广播电影电视部对此严令禁止，<sup>42</sup>并规定，以卫星传送的方式引进的境外电视节目限于体育、风光、科技、动画、少儿、教学、音乐等题材，不包括影视剧及综艺性节目；“不得将整个频道的境外电视节目完整地录制、播出，不得边录边播。”<sup>43</sup>由于屡禁不止，广播电影

---

馆、饭店必须完整转播国内有关电台、电视台节目的通知；1999.03.12.关于加强转播国内卫星广播电视节目管理有关问题的通知，等。

- <sup>36</sup> “关于制止部分地方电视台切换中央电视台广告的通知”《广播影视工作重要文件汇编》（1996）第95-96页
- <sup>37</sup> “关于加强广播电台、电视台、有线电视台播出管理的通知”，《广播电影电视法规汇编》第194-195页
- <sup>38</sup> “关于印发《1990年度全国电视剧创作规划和引进海外电视剧管理工作会议纪要》的通知”，《广播影视工作文件选编》（上）第241页
- <sup>39</sup> “发布《广播电影电视部关于引进海外电视节目管理的暂行规定》”，《广播影视工作文件选编》（上）第280页
- <sup>40</sup> “关于进一步加强播出海外影视剧管理的通知”，《广播影视工作重要文件汇编》（1993-1994）第77页
- <sup>41</sup> “广播电影电视部关于引进、播出境外电视节目的管理规定”《广播电影电视法规汇编》，第48-50页
- <sup>42</sup> “关于不准接收境外加扰卫星电视节目和进口境外家扰卫星电视节目解码器的通知”；《广播影视工作重要文件汇编》（1993-1994），第340页；“关于接收境外卫星电视节目管理的有关问题的通知”，《广播电影电视法规汇编》，第190-192页
- <sup>43</sup> “关于接收境外卫星电视节目管理的有关问题的通知”，《广播电影电视法规汇编》，第191页



电视部决定对境外影视剧实行统一审查制度，并决定自 1998 年 1 月 1 日起收回北京、上海、福建、广东、四川五家省级电视台原拥有的自主引进境外影视剧的特权。<sup>44</sup> 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，定期报告监测情况，公布评议结果。<sup>45</sup>

但是显然，单纯的“禁止”和“管束”并非良策。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。<sup>46</sup> 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。<sup>47</sup> 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，也是唯一经政府批准的从事境外卫星节目代理业务的大陆公司。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。

对国产电视剧，广播电影电视部实行的是归口管理、加强宏观调控的方针。从 1984 年至今，广播（电影）电视部每年召开全国电视剧题材规划会议。

1999 年前后，制播分离<sup>48</sup>是中国电视界的热门话题。此后，制播制度的改革逐步推开，电视剧和综艺等娱乐性节目基本上都推向市场了。

### 3.2.2. 制作机构管理

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。这些机构中，有一些是由电影、戏剧等演艺单位派生出来的比较正规的节目制作单位，逐步成为各单位的电视剧制作中心；也有一些非文艺行业的大企业事业单位，投资拍摄反映本行业故事的电视剧<sup>49</sup>；更有一些专门靠拉赞助拍电视剧牟利的“草台班子”。电视剧的质量良莠不齐。不过，经过 10 多年市场的筛选和淘汰，一批较有经济和艺术实力的机构站住了脚跟。

1993 年，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。<sup>50</sup> 电视剧市场顷刻兴旺起来。而在此之前，

<sup>44</sup> “关于加强广播电台、电视台、有线电视台播出管理的通知”，《广播电影电视法规汇编》，第 194-195 页；“关于终止北京、上海、福建、广东、四川五个省级电视台境外影视剧自审自播权的通知”，《广播影视工作重要文件汇编》（1997）第 130 页

<sup>45</sup> 《卫星传输广播电视节目管理办法》，《广播电影电视法规汇编》第 219 页

<sup>46</sup> “关于进一步加强有线电视节目供片工作若干问题的通知”，《广播影视工作重要文件汇编》（1993-1994），第 59-60 页

<sup>47</sup> “广播电影电视部社会管理司《关于禁止有线电视台播放境外录像制品的通知》”，《广播电视行业管理手册》第 289-290 页

<sup>48</sup> 即，除新闻类节目外，将其他电视节目的制作推向市场，与播出机构分离，以发挥市场机制在广播电视节目制作体系中的基础作用。

<sup>49</sup> 起初赞助拍摄反映本行业故事的电视剧，后来与有线电视台站结合，发展成为宣传性节目制作机构，以拍摄新闻、教育性专题片为主。

<sup>50</sup> “关于印发《一九九三年全国电视剧题材规划会议纪要》的通知”，《广播影视工作重要文件汇编》（1993-1994），第 36 页

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。中国大众的文化生活极大地丰富，同时，也更加分散多元了。不过，随着跨境接触越来越多，缺乏节目制作能力和综合竞争能力、特别是缺少资金的中国影视制作机构开始转向外部寻求合作，合拍、协拍的情况越来越多，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非传媒机构、民营机构和境外机构。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。规定将电视剧制作许可证分为长期的和临时的两种，其中获得长期许可证的主要是影视艺术单位，对广电系统外的机构制作电视剧是限制的，对私人，特别是境外机构则严加禁止，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。<sup>51</sup>

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，授权广电部社会管理司审批设立各类影视制作经营机构，规定“个人、私营企业原则上不设立影视制作经营机构。境外组织和个人不得单独或与境内组织和个人在我国内合作设立、经营影视制作经营机构。”<sup>52</sup>当然，这种“原则”以外的情况逐步变得普遍起来。

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》。<sup>53</sup>从 2000 年 1 月 1 日起，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》。<sup>54</sup>对电视剧管理最近的、也是最权威的行政规章是广播电影电视总局 2000 年 6 月 15 日发布的《电视剧管理规定》（总局令第 2 号）。其中种种违规行为规定：“禁止出租、出卖、转让、或变相转让电视剧各类许可证。”虽然广播电影电视部至今仍严格限定合拍电视剧的境内制作机构的资格，要求对合拍剧的题材、长度、题材进行宏观调控，并打击“假合拍”等违纪行为；但随着对外交流的增加，管理是逐步放宽的。

### 3.3. 境外介入管理

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。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，这种审批将每年进行一次。2002 年年初，境外的凤凰、华娱、星空、亚视等卫星电视台除了可以在涉外机构和饭店接收外，先后获准在中国广东部分地区落地。

对境外资本进入中国广播电视媒介市场，目前广播电影电视管理部门的政策是禁止的。例如广播电视管理条例第十条规定，“国家禁止设立外资经营、中外合资经营和中外合作经营的广播电台、电视台。”由于传统电视台的国家属性无可质疑，

<sup>51</sup> “广播电影电视部关于实行电视剧制作许可证制度的暂行规定的通知”，《广播电影电视法规规章汇编（1949-1987）》第 265—266 页

<sup>52</sup> “影视制作经营机构管理暂行规定”，第五条《广播电影电视法规汇编》第 79 页

<sup>53</sup> “关于核发《广播电视节目制作经营许可证》和《电视剧制作许可证》的通知”，《广播电影电视法规汇编》第 226-227 页

<sup>54</sup> “关于核发《电视剧发行许可证》有关事宜的通知”，《广播电视行业管理手册》第 265-266 页



问题便集中在后起的、常常是通过集资方式建立的有线电视台、教育电视台和有线电视传输网络上。对此，中国政府明确规定：“任何单位不得与境外机构或个人合资、合股设立有线电视台和建设、经营有线电视网。有线电视台不得向任何单位和境外及个人出租频道或播出时段”，<sup>55</sup>“境外机构和个人，不得在我国境内以任何形式设立或参与设立、经营教育电视台”，<sup>56</sup>“根据（WTO 协议）《外商投资产业指导目录》中广播电视网属于‘禁止类’外商投资产业的规定，严禁与外商合作建设经营有线电视网络”。<sup>57</sup>但在实践中，常常有公开、半公开的违规行为。有的地方机构遭受处理；有的则随着政策的放宽，变非法为合法了。

最近的 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、频率等媒介资源由国家控制，不得吸收境外资本和私人资本，只能经批准吸收新闻出版、广播影视及其他单位的资金进行节目制作、项目合作之外，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电系统外资本、国营体制外私人资本、境外资本参与了。

---

<sup>55</sup> 《有线电视管理规定》第十条，《广播电影电视法规汇编》第 58-59 页

<sup>56</sup> 《教育电视台、教育电视收转台管理暂行办法》，第四条《广播电影电视法规汇编》，第 192 页

<sup>57</sup> 《关于广播电视专用网融资问题的紧急通知》，第二条《广播电影电视法规汇编》，第 264 页

#### 4. 结论：关于中国电视的法治问题

随着市场经济的发展和政治体制的改革，随着日益增加的国际交往，中国正在进入法制社会。法律的地位问题已经解决——它是国家和社会组织的必要和首要的组成部分——法律不再是可有可无的了，“依法治国”的思想已经深入人心。现在，从理论上说，法律成为主要的裁判依据；合法性成为一切规范的前提。除了法律，没有任何其他权威是不容置疑的——无论是红头文件、还是首长讲话。不管哪个是因，哪个是果，单纯行政力量的下降和法制地位的上升是在中国目前同时发生的现象。视行政命令为当然的惯性思维受到极大冲击，法律的权威性和规范性得到尊重。这是朝着更理性社会的进步，它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，是行政规范向社会公开了，有关方面和普通公民照章办事有了依据，<sup>58</sup>改变了以往内部规则层层转达、流通成本高、渗透率低、准确性差，不易掌握和“谁官大听谁的”、口说为凭的人治现象。其次，是规范的条文较为明确了，语言也较为规范了，从而便于公众了解、理解和监督，在社会层面的操作性增强了。

然而，纵观中国电视传媒的法制进展，仍然存在一个明显的特征：目前的电视规制还只是法制包装下的行政管理，亦即这种规制本性上仍然是行政管理，只不过披上了法制的外衣。中国传统法律制度一向重律而轻法，重管理而轻权益。现有的广电法规部门（广播电影电视部、广播电影电视总局）遵循传统的思维观念，也仍然将公众视为单纯的管理对象。由此产生出一些问题：

1. 规制本身的片面和不足。广播电视规范性文件大多属于“规制”，即限制性的“义务”规范；而不是保护性的“权利”保障。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、表达权和大众媒介的采访权、报道权、监督权的规定。现行规制多是限制性的、约束性的、惩罚性的，对公众权利的抽象肯定并不能有效地保护公民的具体权益；而许多惩罚性规制则颇多缺陷。<sup>59</sup>此外，在全球开放的时代，许多限制性措施是封闭的、保守的，如禁止公民接收卫星电视节目的规定；而在实际生活中，人们的许多行为与法定规则又大相径庭。

2. 立法程序的缺乏。在法规部门关于立法程序的规定<sup>60</sup>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和监督的“听证”等机会，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。缺乏民意基础产生的这些法规漏洞很多，常常不得不随着变化的形势频繁改动，往往令下级部门不得要领、无所适从；而且，这样的规则也是缺少权威和低信度的，大胆

---

<sup>58</sup> 例如，早在凤凰卫视开播前，为了掌握广播电视部的各项方针政策，特地委托中国广播电视学会编辑出版了《中国广播影视法规政策实用手册》，以便遵照执行。

<sup>59</sup> 孙家正：“19 件法规真正符合行政处罚法规定而又符合我们管理工作需要的只有《卫星电视地面接收设施管理规定》1 件，其余 18 件都面临着修改。”1996-384

<sup>60</sup> 广播电影电视部关于立法工作的若干规定（试行）（1986.04.15.），《广播电影电视法规规章汇编（1949-1987）》第 20-22 页；《广播电影电视立法程序规定》，《广播电影电视法规汇编》第 384-388 页





的下级部门常常预测某些不合时宜的规范必将改变，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权利，更难以运用法规武器自我保护。随着媒介解放的大趋势与行政管理集中化必然产生的矛盾，社会最终将质疑电视立法程序本身的合法性。

3. 规范实施的缺陷。由于法规部门仍然是按陈旧的管理思想制订规制，因此，在实施中传统的弊病依然存在。例如，内部的层级传达、捉摸不定的传播惯例、多变的宣传口径并没有根本的改变；规范行为则必须结合行政指令三令五申、反复推行，才能奏效。不仅如此，还时有倒退的现象，如导致低效率的行政干预等等，在广播影视集团化的运作中表现就十分突出。虽然在一定期限内保护中国缺乏竞争力的传播产品和电视服务是必要的，虽然在国际市场上逐步放开也有先例和理由；但在国内市场以行政方式硬性整合、以法规手段严格保护的媒介集团肯定培育不出具有竞争力的全国电视媒介，更何谈国际竞争。当中国不得不打开国内电视市场的时候，缺乏竞争准备和市场锻炼的中国电视将难免付出巨大的代价。

## 摘要

中国加入 WTO 意味着法规体系与“世界”的接轨。也就是说，中国必须建立在国际上可以操作，能够按国际标准沟通、交流、谈判，特别是能与西方标准兼容的法规体系。这便要求中国媒介的巨大转型，从传统的行政管理走向法制规范。

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，随着法制的推行，目前中国广播电视管理方面存在的问题将会逐步得到改善。本文却认为，尽管中国广播电视的法制管理进步是巨大的，正在从内部流通的、语义粉饰的、灵活多变的行政命令转向公开的、明确的、稳定的规范条文；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。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制。

本文探讨中国电视管理的法制改革，集中于电视媒介。文章分为四部分：首先简要的介绍中国广播电视管理的转型，其次，介绍中国广播电视法制的发展；然后是中国电视典型的规制措施，包括对媒介机构、影视节目和境外介入的管理；最后一部分是结论——认为规制本身的片面、立法程序的缺乏和规范实施的缺陷是中国电视法治的主要问题。

关键词：电视，法律，规制，转型，WTO

郭镇之博士  
研究员





## 主要参考资料

- 《当代中国》丛书编辑委员会编（1987），《当代中国的广播电视》（上）（下），北京：中国社会科学出版社
- 《中国广播电视年鉴》编辑部编（1986—2002），《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
- 《中华人民共和国广播电视简史》编辑部编（2001），《改革开放中的广播电视（1984—1999）》，北京：中国国际广播出版社
- 艾知生（1997），《广播影视工作谈》，中国广播电视出版社
- 编者，《广播电影电视法规规章汇编（1949—1987）》（1988），北京：中国广播电视出版社
- 陈光中主编（2002），《法学概论》，北京：中国政法大学出版社
- 邓小平（1983），《邓小平文选（1975—1982）》，北京：人民出版社
- 广播电影电视部办公厅档案处、综合处编（1994），《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
- 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（1988），《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
- 广播电影电视部政策研究室编（1988），《广播电影电视法律讲义》
- 广播电影电视总局法规司（1997—2001），《广播电影电视法规汇编》（年度本）
- 广东电视台、海南电视台、广西电视台、广州电视台、深圳电视台，南方电视学刊（月刊）
- 国家广播电影电视总局办公厅（1993—2001），《广播影视工作重要文件汇编》（年度本）
- 国家广播电影电视总局法规司编（2001），《广播电影电视法规汇编》，中国广播电视出版社
- 国家广播电影电视总局社会管理司（2001），《广播电视行业管理手册（修订本）》，北京：中国广播电视出版社
- 罗明、胡运芳、刘建明（1998）编辑，中国电视观众现状报告。北京：社会科学文献出版社
- 魏永征（1999），《中国新闻传播法纲要》，上海：上海社会科学出版社
- 中共中央宣传部新闻局、新闻传播署报纸管理司编（1994），《新闻法规政策须知》，北京：学习出版社
- 中共中央宣传部政策法规研究室编（1998），《宣传文化政策法规选编》（1996—1997），北京：学习出版社
- 中国广播电视学会、神州电视有限公司编（1996），《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
- 中华人民共和国广播电视简史编辑部（2001），《改革开放中的广播电视（1984—1999）》北京：中国国际广播出版社
- 中央电视台，电视研究（月刊）
- 总编室（1994），《1992年全国电视观众抽样调查资料汇编》北京：中国广播电视出版社

ISSN 0945-8999  
ISBN 3-934156-62-2