

浅析欧盟对媒介市场的超国家管制*

许静

摘要: 从建立单一欧洲内部市场和欧洲一体化的角度来理解欧盟基于媒介产业政策所进行的经济优先而非社会文化福利优先的电子媒介管理。欧盟对媒介的超国家管理对我国媒体管制的启发性主要在于, 一要顺应技术的发展, 通过最大限度的管理协调, 提高个人及社会的信息水平, 使技术更好地为社会和国家发展服务; 二要不拘泥于传统的以政治为核心的媒介政策思路, 强化对媒介产业的市场化管理, 增强媒介管理中的经济、社会与文化导向。三要高度重视国际组织, 如世界贸易组织(WTO)、国际电讯联盟、欧洲联盟等对国际媒介管理的影响。

关键词: 欧盟; 媒介市场; 超国家; 管制

作者简介: 许静, 女, 副教授。(北京大学 新闻与传播学院, 北京, 100871)

中图分类号: G206.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-6552(2011)02-0027-07

理解欧盟对电子媒介的管理, 首先需要理解上世纪80年代欧洲媒体政策的范式转型, 即从二战以来的媒体公共服务政策, 转向主要受经济、技术逻辑驱使, 基于经济优先而非社会、文化福利优先的新政策范式。^[1]其次, 以1989年《电视无国界指令》和1990年《开放网络供应指令》(Open Network Provision)为标志的欧盟媒介政策的发展, 主要以1986年《单一欧洲条例》为指导, 以促进产业发展和欧洲一体化为目标, 其关注核心在于刺激投资, 纠正与美国贸易的不平衡, 特别是促进“就业增长”。^[2]由此引发的有关媒介产业政策和市场规制与传统的媒介文化政策和公共服务理念之间的种种争议和政策体现, 将另文专述。第三, 虽然一体化程度很高, 但作为一个国际组织, 欧盟的管理和决策过程却不同于一般主权国家。其决策过程中存在着众多行为体, 这其中既包括欧盟层面的超国家管制机构以及泛欧层面的国家间管制机构, 又包括欧盟各成员国政府内部管制机构, 还包括以大型生产企业和企业联盟以及一些相关行业利益集团为代表的非政府行为体。私人行动者不直接参与政府, 但也产生规则、标准和促进力量, 从而间接影响政府行动。因此, 它们更强调利益相关方的共同治理(governance)而非行政机构的规制(regulation), 同时致力于“传播优先”机制的建立,^[3]以提高其媒介政策的影响力和广泛实施的可能性。

一、欧盟一体化与媒介管制的简要历史回顾

虽然早在中世纪就已出现“欧洲统一”的设想, 但是直到1951年关于煤钢联营的《巴黎条约》的签署, 才使欧洲一体化迈出了第一步。1957年签订的《罗马条约》标志着欧洲经济共同体的正式成立。1965年《布鲁塞尔协议》, 则标志着包含欧洲经济共同体、欧洲煤钢共同体和欧洲原子能共同体的欧洲共同体的正式成立。1986年欧共同体成员国签署了《单一欧洲条例》, 致力于共同内部市场的建立。1992年《马斯特里赫特》条约即《欧洲联盟条约》的签署, 标志着欧洲联盟的诞生, 也标志着欧洲共同体从经济一体化进入了政治一体化的崭新阶段。1997年《阿姆斯特丹条约》赋予欧盟机构新的权力, 使欧盟成为真正意义上的欧洲超国家管制机构。

* 基金项目: 国家自然科学基金项目“我国电子媒体管理与政策研究”(70573005)的成果, 主持人: 谢新洲。

实际上,在欧盟的发展历程中,在不同的政策及管理领域,其超国家性质有所不同。比如在农业政策方面超国家性最高,而在外交和防卫政策领域则相对较弱。在媒介管理方面,在早期与欧盟相关的条约中并不涉及对电子媒体的超国家管制。因为长期以来,以固定电话为代表的电信业一直是一个由国家垄断和以公共服务为主的行业,电信基础设施的建立、维护和开发受各国政府主管部门或企业的控制,并拥有向公众提供电话和电报服务的垄断经营特权。1959年虽然成立了有19个成员国的邮政和电讯管理欧洲会议(European Conference of Postal and Telecommunications Administrations, CEPT),但是在电信领域的一体化实际是非常松散的。直到80年代中期,欧共体各成员国,才对共同解决欧洲电信业的问题达成一致。同样的,1957年的《罗马条约》并没有将广播电视作为产业来制定相关条款,而多年来因为关系到广播电视内容中文化认同和文化多样性等敏感问题,欧共体对无线广播电视产业方面的行动十分有限。但是自上世纪80年代中期以来,随着媒介技术的融合发展和欧洲一体化程度的加深,媒介产业逐渐成为社会支柱性产业,在建设共同内部市场,迎接高技术的挑战和国际市场竞争的目标指引下,欧盟对电子媒介的超国家管制也日益成熟。

本文对电子媒介的定义相对宽泛,不仅包括以固定电话以及移动通讯为主的电信业,以“视听产业”冠之的传统广播、电视、电影等大众媒介,而且包括因特网等新信息技术领域。这主要是因为,现代传播技术的融合发展促进了传媒产业的多样化发展,从而使得欧盟不拘于传统的文化政策或媒介政策的管理思路,而从促进产业发展和打造欧洲信息社会的宏大目标出发,将各国电子媒体纳入其超国家管制的政策框架之中。

还需要提请注意的是,欧盟的媒介管理是在特定的欧盟法律框架下进行的,如何处理经济优先与保护社会、文化、政治优先,反对集中以确保市场开放和公平竞争与维护普济和公共服务理念之间的冲突,不仅依赖于欧盟内部各方力量如欧盟委员会与欧洲议会之间的抗衡,同时也依赖于欧洲理事会^[4](Council of Europe, COE)这种外在于欧盟的其他社会文化组织的力量发挥。

二、欧盟内部职能部门的协调运作

欧盟超国家的媒介管理机制,首先体现为欧盟内部几大部门的职能发挥,在冲突与合作中,制定和实施欧盟有关媒介法律法规,整体地推进对媒介的管理工作。现分述如下。

(一) 欧洲法院的判例现行

欧盟对媒介的超国家管制,首先应追溯到欧洲法院1974年的一个具有里程碑意义的判例。由于欧洲共同体发展至今并无先例可循,欧洲共同体法也是一个持续发展中的新的法律体系,在法律法规未尽完善的情况下,欧洲法院可以根据它的判决来解释欧洲共同体,以弥补基础条约结构的不足,并在维护共同体利益的原则下,做出前瞻性的决策与立法工作,因此,欧洲法院的判例实际上也是欧盟的法律来源之一。

在欧洲法院与会员国国内法院的关系方面,虽然欧洲法院不是会员国国内法院的上诉法院,但是,基于欧洲共同体条约,当会员国法院在审理过程中遇有与共同体法律相关的疑问,则可提请欧洲法院进行“先行裁决”(preliminary ruling),并将欧洲法院的裁决结果作为案件的判决依据。^[5]

欧洲法院第一个与媒体相关的判决为1974年的萨奇(Sacchi)案。^①虽然当时欧共体条约中并没有以确切的定义或条款对当时欧洲共同体的广播电视领域加以规范,但欧洲法院认为,电视信号的提供应被视为一种经济活动,应属《罗马条约》管辖范畴。而根据《罗马条约》第60条中对于“服务”的定义,服务是为了获取报酬而提供的,因此,欧洲法院判决视听产业应该被定义为可供买卖的服务。自此以后,欧洲法院陆续做出50多个与媒体产业相关的判决,都以萨奇案判决为基础。

^① 意大利的闭路电视供应商萨奇诉意大利全国公共服务广播电视台RAI不应继续垄断广告收入。意大利宪法法院判RAI可以继续垄断,但当地法院向欧盟法院提出咨询。

第二个重要的判例是1980年的德波富（Debauve）案。^①该判决实际允许了欧盟成员国境内电视的跨国界自由传播，从而进一步削弱了会员国国内对视听政策的约束力。从此，20世纪70-80年代的一系列判例都将视听产品定性为“可以自由流动的服务型产品”，认为其交易应遵循《罗马条约》中关于服务性商品的原则来进行，各国不得对他国电视信号设置人为障碍。萨奇案和德波富案的判决，对欧盟后来的视听政策发展有重要的影响，同时也让其他欧盟机构在媒介产业领域上可以采取进一步的行动，来管理视听产业市场。

欧洲委员会明显受到欧洲法院判决的影响，欧洲委员会认为，电视节目是藉由收取执照使用费、执照税和广告收入等方式来获取报酬。故应将广电事务归类为一种为获取报酬所提供的服务。这也就给了欧盟管理视听服务行业的权力，同时也表明欧盟的这种权力是基于视听服务作为商品的特性上，对其管理的目的是为了建立一个统一的欧洲大市场，这就最终促成了《电视无国界令》的制定。由此可见，尽管没有直接参与政策的制定，但欧洲法院通过案例将自身的倾向灌注到了欧盟政策的制定当中。

（二）欧盟理事会的目标定位

按照欧盟条约的规定，欧盟的主要机构是欧盟理事会、欧洲委员会、欧洲议会和欧洲法院。欧盟理事会包括由欧盟成员国国家元首或政府首脑及欧洲委员会主席组成的欧盟理事会（European Council）和由成员国各国部长或部长级代表组成的欧盟部长理事会（Council of the European Union）。^②其中部长理事会的成员不固定，而是由各成员国根据所讨论的问题委派相关的官员，如讨论农业问题由农业部长参加，讨论交通问题则由交通部长参加。两个理事会的主席国都由各成员国轮流担任，任期及轮值顺序相同，每届任期半年。这两个理事会同为欧盟的立法主体，其职责是推动欧洲联盟的发展，确定欧洲联盟的总体政治方针。欧盟立法权源自1957年罗马条约，并且仅限于条约特别指定的范围。欧盟理事会最初是在欧共体政策领域拥有唯一决策权的机构，这一制度框架虽然至今没有改变，但事实上，理事会的决策权正日益受到欧洲委员会的影响。同时，它还将一部分立法权力转让给欧洲议会，比如预算权。

欧盟对媒介的超国家管制从电信领域开始，逐渐向视听产业和新媒体产业拓展。在电信领域的立法活动以罗马条约第95条（100a ex article）为基础，就是“旨在欧盟内创建一个人员、物资和服务自由活动的真正内部市场”，或者按条约第86条（前90条），取消特权或专属权力（granted to undertakings）。1993年的《马斯特里赫特条约》也就是《欧盟条约》则明确提出，电信政策的目标是致力于建立和发展跨欧洲的网络，其中的第157条（前130条）更进一步呼吁，欧盟理事会和各成员国要为欧盟工业创建一个有益的、竞争性的环境。由此可见，欧盟对媒介的超国家管制，主要是基于一体化特别是经济一体化的法律基础。

（三）欧洲委员会的司法倡议

作为欧盟的行政管理和决策机构，欧洲委员会对内负责处理欧盟的日常事务，对外则代表欧盟参与国际事务，向理事会负责，并接受欧洲议会的监督。欧洲委员会单独享有司法倡议权，可以根据欧盟机构、团体或个人的意见，以白皮书、绿皮书或立法提案等方式向欧洲理事会提出相关动议。委员会在提出倡议之前，会广泛征求有关方面的意见。同时，委员会也有权采取适当措施，确保欧盟各项政策法律的实施。

委员会另设有35个常设总局（Directorate General，简称DGs）和直属专门机构，各总局由委员们分头负责，处理不同事务。其中与媒介管理直接相关的是信息社会与媒介总局，其主要职责是，基于

^① 比利时的德波富闭路电视公司接收境外广播电视并通过闭路电视传递给其比利时客户，其中包含外国广告，但当时比利时禁止电视传输商业广告，因此该公司遭起诉。该案上诉至欧盟法院，法院判定说，成员国只有基于共同利益和无歧视的理由才应管理、限制或禁止广告信息，但仅根据广告的制作国背景即加以限制属于歧视，因此是非法的。

^② 另一个欧洲组织——Council of Europe，因为中文翻译的问题，常常被误认为欧盟内部的欧洲理事会，实际上是不同于欧盟的另一个欧洲国际组织，有40多个成员国。

创新、创造和融合的大政方针，制订相关政策，加强对视听和其他媒介的管理与扶持。其政策目标包括，协调欧盟的媒介事务，刺激竞争，鼓励创新，促进欧洲媒介内容产业的发展和欧洲文化多样性，鼓励发展基于信息传播技术的服务以进一步发展欧洲信息社会，在媒介领域向欧洲委员会提供国际对话和谈判。

此外，由于欧盟将媒介活动视为一种商业活动，而商业活动必然涉及竞争，因此欧盟委员会的竞争事务总局和内部市场总局，作为欧盟委员会两个最为主要的政策监督与执行机构，也要参与媒介管理。从职责上讲，内部市场总局的主要任务是为政策的推行制订各种细节性的制度，而竞争总局负责执行这些制度与条规。但实际上，这两个机构的职责分工并不是那么明晰与绝对的。在竞争总局无法施行司法权的某些领域，内部市场总局却具备行使权力的功能；而在其他情况下，竞争总局在执行制度与条规时，却又可以制订各种标准，甚至可以规定某些产业条规。

例如，1991年内部市场总局曾就法国在国家电视节目内容方面实行配额制的做法与法国政府展开广泛的谈判。法国政府规定，国家电视频道必须保证50%以上的法国本土电视节目的播放量，而这违反了欧洲理事会出台的《电视无国令》中有关“保证50%的欧洲电视作品的播放时间”的规定，因此内部市场总局要通过谈判来敦促法国政府对这种保护性的视听政策进行改革。在欧共体内部市场总局的努力下，到《电视无国界令》生效前，法国政府答应对其50%的配额制度进行修改，对增加欧洲电视作品在法国国家电视频道的播放量加以考虑。但是法国政府还是保留了对其视听作品实施财政补贴的做法，以提高法国本土影视作品在世界视听市场上的竞争力。这是欧盟内部市场总局参与成员国国家配额制的执行、并行行使权力的典型例子。内部市场总局还负责审查各成员国对企业的资助情况，并制订相应的规定，限制各国政府对电影制片商的财政补贴数额。

欧盟竞争事务总局在欧盟成员国内企业的行为方面享有一定的裁判权，而这本来属于各成员国的权力范围。竞争总局在欧洲广播商获取体育赛事的转播权与电影院的电影播放权时，经常通过制订各种条规的方式，对他们的商业活动进行限制，而不是纯粹地执行欧盟的视听产业条规。例如，它曾援引欧盟的产业竞争条款，推翻了德国公共服务广播联盟（简称德广联，ARD）与欧洲艺术家团体的商业协议。它还对卫星电视“欧洲体育频道”（Eurosport）与“电视体育频道”（Screensport）之间的商业纠纷进行调解。“电视体育频道”的主要商业投资者是英国的WH Smith电视公司，而“欧洲体育频道”则是在欧洲体育电视财团（Eurosport Consortium）与星空卫视集团（Sky Television）之间的协议基础上开通的一种卫星电视频道，由包括英国广播公司（BBC）在内的其他欧洲广播联盟成员组成。英国WH Smith电视公司向欧洲法院提出诉讼，认为“欧洲体育频道”违反了欧盟产业竞争的有关条规，严重损坏了其赞助的“电视体育频道”的商业利益。尽管“欧洲体育频道”是欧洲广播联盟广播商的商业支柱，但在竞争总局的辅助下，欧洲委员会制订了有利于“电视体育频道”的商业条规。^[6]

除以上所述的三个总局外，与媒介管理相关的还有教育与文化总局。其主要职责目标是：（1）建构知识欧洲。推动欧洲知识经济的发展，确保可持续性经济增长，提高就业率，增强欧盟内部凝聚力；（2）发展欧盟文化。通过鼓励视听产业竞争，发展语言多样性等措施，多方保护和增强欧盟的文化多样性；（3）促使公民参与欧洲融合。用新的管理方式，促进欧盟公民特别是年轻公民积极参与欧盟活动，增强相互了解、信任和宽容；（4）促进跨国合作。也就是在政策法规之外，通过成百上千的合作计划的实施，保护欧洲的繁荣和价值观，促进公民参与欧洲大融合，强化公民的欧洲认同。

（四）欧洲议会的民意制约

成立于1979年的欧洲议会，最初仅仅是一个受制于各成员国政府的咨询机构，其决议一般没有法律约束力，而仅仅是体现欧盟“民意”。但随着欧盟一体化程度的提高，欧洲议会已经发展成为唯一由直接选举产生，拥有626名议员的超国家的国际议会机构。目前欧洲议会与欧盟部长理事会共同构成欧盟司法机构，欧洲议会不仅有部分预算决定权和共同决策权，还有权对欧洲委员会提出的议案进行审议和提出意见，并可以三分之二多数弹劾欧洲委员会，^[7]因此对行政机构形成一定的制约。欧洲议会的

超国家性还表现在，议会成员对其国内各政党而言都具有相对的自主权，并且独立于其国政府之外。议会不支持或偏袒任何一个政府，议会内没有固定的或特定的联合组织，暂时性的联合建立在就事论事的基础上，并且相当灵活。与欧洲委员会的经济导向不同，在欧盟媒体的管理中，欧洲议会发挥着重要的政治、文化和社会影响。

在上世纪80年代中期以前，各国自行管理媒介，当时各国政策的主要导向是政治和道德优先，将国家的媒介权力与公共媒介权力区分开来，以利于保护言论自由，维护信息的自由流动，制作优质节目，维护公共利益和社会文化等。随着技术的迅猛发展与国际贸易的增长，传媒产业迅速卷入欧洲经济一体化的进程，传播政策从关注公民参政的信息自由转向关注消费者市场选择的自由。解除传播管制与信息流通的障碍，被认为是促进经济增长的关键。但是，传播与信息政策并非只是一个仅限于技术与经济领域的议题，而同时也是一个与政治参与以及公民表达权直接相关的政治问题。欧洲议会作为代表人权与公民权的独特论坛，至少部分上是协商此类问题的场所。

被视为欧洲媒介政策基础的《哈恩报告》，是1982年最先在欧洲议会上提出的。报告突出强调了“新”媒介在文化与政治上的潜力，提出要通过“泛欧洲”电视频道的跨国界播出（虽然从未实现）推广具有普遍意义的欧洲文化商品。同样体现了欧洲议会作为市场利益之外公众利益的积极干预者和代表者的典型事例，就是其在解除管制的过程中保护公共广播电视机构（PSBs）。由于公共广播机构获得国家资助，因此被一些私人公司认为是公司间自由竞争的障碍。在与欧盟委员会竞争总局的协商中，欧洲议会坚持对文化的多样化定义，拒绝企业界要求对公共广播电视服务内容与投资事项进行严格审查的建议。在相当于欧盟宪法的《阿姆斯特丹条约》中，公共广播电视服务（PSB）系统被认为是“直接与各个社会的民主、社会及文化需求相关，也与维护媒介多元化的需求相关”。这一条约内容表现出对现有法律中非明确认可的广播电视公有制与各种传播方式在政治及道德方面作用的认可，这就是欧洲议会努力的表现。^[8]欧洲议会对于公共广播电视服务自由的倡导，也扩展到新媒体中，根据“免费传送”原则之下的《无线应用协议》（WAP），确保公共广播电视服务自由的实现。

为了维持欧洲的文化认同与欧洲文化的多样性，创建与实现一个全新的欧洲共有文化认同，欧洲议会还实际推动了“媒介计划”的制定。“媒介计划”如今已顺利完成三期，并已成为一个专为小国及小语种受众培养人才与制作节目的永久性机构。在1989年实施的《电视无国界令》的内容配额案例中，规定欧洲节目应占节目总量一半，私有频道与媒介所有者的节目预算的10%与播放时段的10%，将用于制作独立电影与欧洲视听产品，以体现市场机制下私有企业对公众利益的负责。所有这些，都体现出欧洲议会的努力。

总之，作为民主的论坛，欧洲议会对电子媒介政策的讨论极为广泛，如关于女性媒介使用权以及对信源的保护等。欧洲议会甚至比各国议会都更加灵活和自由地服务于公众利益，因为其反对特殊利益，而特殊利益在欧洲委员会和欧洲法院极易被提起讨论。在欧洲乃至全世界，欧洲议会对发展及维持有关公众利益，以及对全球信息与传播自由权的论述功不可没。在许多方面，如果欧洲议会没有进行相关调查与研究，没有推行决议，也没有号召欧洲委员会采取行动的话，那么今天许多政策极有可能还没出现。

三、欧盟的决策机制

欧盟的决策程序比较复杂，总体上包括共同决策程序、磋商程序、合作程序等过程，但一般遵循以下步骤：首先是欧洲委员会向欧洲联盟理事会提出有关政策的立法动议，这些动议大多根据共同体条约或则根据相关各方的要求，在寻求意见一致的基础上提出，而且是欧盟发展所必须的。其次，欧洲联盟理事会就欧洲委员会的动议，征求各方意见，并进行更广泛的磋商。第三，欧洲联盟理事会在广泛讨论和磋商的基础上，对欧洲委员会的动议进行审议，最后形成决议。欧洲委员会的动议一经欧洲联盟理事会通过，便形成正式的政策法规，并对成员国具有一定的约束力或指导意义。这种约束力或

指导意义因所通过的政策立法形式不同而有所区别。

（一）程序立法

欧盟的立法形式有很多，大体上可以分成两个主要层次：

一是各成员间签订的一体化条约及其附件，如《巴黎条约》（1951），《罗马条约》（1957），《欧洲共同体条约》（1965），《单一欧洲条例》（1986），《马斯特里赫特条约》即《欧洲联盟条约》（1992），和《阿姆斯特丹条约》（1997）。它们是欧盟赖以产生和发展的法律基础，是欧盟整个法律制度建立的基础。

二是欧盟理事会和欧洲委员会等主要机构在一体化条约基础上，根据共同体条约确定的目标形成的各种政策法规。由于它们是从共同体条约派生或引申出来的，因此在欧盟决策立法中处于第二个层次。依照罗马条约，此类欧盟立法，又可依据其力度，分为条例（Act）、法规（Regulations）、指令（Directive）、决定（Decision）、建议与意见（Recommendations and Opinions）、行动计划（Action Plan）、框架计划（Framework Plan）等，其中前四种属于较为正式的立法形式。此外，欧盟官方文件还包括各种如通讯、绿皮书、白皮书、备忘录、工作档案等非正式文件。在对电子媒介的管理上，欧盟的超国家管制越来越多地从指令（Directive）转向建议（Recommendation），以反映其在共识基础上谋取共同治理（Governance）的特点。

（二）政策咨询和信息反馈

作为一个超国家的共同体，欧盟决策体系中非常重要的一项内容，就是寻求各成员国之间以及各方对有关问题的一致意见，以使各项政策法律有一个良好的意见环境和实践基础。欧洲委员会除了在制定各项政策之前要进行广泛的政策咨询，还十分注意建立各种信息反馈渠道，对政策落实情况和公众舆论进行各种调查研究。

比较大型和综合性的调查包括每年两次的“欧洲舆论晴雨表”（Eurobarometer），在各成员国对约1000个有代表性的人物进行面对面的调查访问；每年一次的“中东欧舆论晴雨表”（Central and Eastern Eurobarometer: CEEB），在约10个中东欧国家进行；此外还有每周一次对各成员国进行约200个电话访问的“欧洲舆论跟踪调查”（The European Continuous Tracking Survey: CTS），以及根据需要在整个欧洲范围内进行的访问调查“欧洲即时舆论晴雨表”（Flash Eurobarometers）。该调查可采用不同的调查手段和抽样规模，并可以某个“特定目标群体”或“任意人群”为对象进行深入调查。1998年12月，欧洲委员会就在欧盟所有成员国1.5万名15岁以上的人口中，进行了有关公民获取信息社会的技术和服务的抽样问卷调查，并对调查数据进行不同国家的和欧洲平均水平的比较和评估，以反映欧洲人对待信息社会的某种趋势。

（三）促进沟通

促进沟通同样是欧盟决策机制中的重要内容。欧盟坚信，良好的政策必须与良好的沟通相结合，才能赢得信任。因为沟通是实现协调、帮助发展、实现目标的有效途径之一。欧盟认为，欧盟进行的活动主要集中在政治精英层和媒体部分，未能用直接和通俗易懂的方式展示欧盟政治对公民日常生活的影响。过去的信息与传播战略过分强调经济因素，而对成员国之间的对话和沟通强调不够，因此需要确立传播优先的原则，通过传播实践来体现政策目标的价值。

为加强沟通，欧盟从2001—2004年，连续出台几项重大文件，即2001年的《有关欧盟信息与传播政策活动的新合作框架》、2002年的《欧洲信息与传播战略》以及2004年的《欧盟信息与传播战略的实施》。2005年，欧洲委员会又制定了《欧洲委员会增强沟通欧洲的行动计划》，该计划除了在战略层面和新政规章等方面进行改革外，还制定了三大战略原则。^[3]一是多倾听，关注欧盟公民的意见表达，以获得人民的理解和关注；二是多传播，将欧盟的政策和行动，包括对日常生活的影响，都要以某种公民可以理解的方式加以传播；三是深入各成员国了解人民的想法，以获得更多理解。根据这些原则，欧盟委员会还采取了一些具体做法，包括确立沟通的重点，加强欧盟机构之间以及欧盟与成员国组织

网络的沟通，通过专业培训提高欧盟官员的沟通技巧；让欧盟公民很容易在互联网上链接欧盟网站，并用简明扼要的语言说明欧盟政策对公民的好处。此外，还在委员会中新设了欧盟传播总局（Directorate - General for Communication），负责传播事务，包括设立欧盟新闻发言人，制作视听和文字材料并提供给新闻媒体，向欧盟各成员国元首或政府首脑提供欧盟的短期及中期新闻议程。

2006年，委员会又发表《欧洲传播政策白皮书》，其中写道：在过去的20多年里，欧盟在转型中肩负了事关欧盟公民生活的许多重任，但是欧盟与公民之间却存在较大的沟通鸿沟（Communication Gap）。欧洲权威民调机构“欧洲晴雨表（Eurobarometer）”显示，欧盟公民对欧盟知之甚少，公民对欧盟的决策缺少话语权。如果公民不了解欧盟这个“超级政府”，就不可能予以支持。因此，加强欧盟与各成员国之间以及公民之间的沟通十分重要。为此，欧盟制定了“民主、对话和辩论”的“三D计划”。此外，具体的行动措施还包括，加强与媒体从业人员的联系，向媒体多提供一些高质量的新闻和视听产品，给欧盟树立“人脸形象”即清晰的公共身份，提升公民对欧盟的兴趣，充分发挥新技术的潜力，让公民有机会有条件获得有关欧盟的信息。

四、结 语

在2005年里斯本会议上，欧盟理事会确立了在2010年底前实现的欧盟发展战略目标，即建立能够持续增长并且改善就业状况和社会包容度、富有竞争力的知识经济，并据此提出了“为了经济增长和就业的欧洲信息社会”的实施计划——“2010”倡议。2009年欧盟委员会发表《数字化竞争报告书》，表明欧盟委员会以往5年在信息社会和传媒领域内执行的政策已经取得成效，给开放、创新，具有竞争力，文化上多样化，对消费者友善的欧洲信息社会铺平了道路，使2010年在欧盟范围内实现经济增长和就业改善成为可能。^[10]

总体上，欧盟对媒介的超国家管理对我国媒体管制的启发性主要在于，一要顺应技术的发展，通过最大限度的管理协调，提高个人及社会的信息水平，使技术更好地为社会和国家发展服务；二要不拘泥于传统的以政治为核心的媒介政策思路，强化对媒介产业的市场化管理，增强媒介管理中的经济、社会与文化导向；三要高度重视国际组织，如世界贸易组织（WTO）、国际电讯联盟、欧洲联盟等对国际媒介管理的影响。在全球化日益发展的今天，我们不仅要熟悉国际上的游戏规则，而且要力争参与规则的制订，最大限度地争取国家利益。

参考文献：

- [1] 库伦伯格, 麦奎尔等. 媒体政策范式的转型: 论一个新的传播政策范式[A]. 金冠军等. 国际传媒政策新视野[C]. 上海: 三联书店, 2005: 29.
- [2] Alison Harcourt, *The European Union and the Regulation of Media Markets*[M], by Manchester University Press, 2005. :1.
- [3] 王怡红. 欧盟媒介管理机构框架描述及其传播优先性特点初探[J], 新闻与传播研究, 2006(4): 12-17.
- [4] 张谦. 欧洲理事会与欧盟的广播电视政策法规[J]. 国际新闻界, 2002(5): 17-21.
- [5] 林雀雀. 欧洲联盟广电视听政策发展与整合——辅助原则之适用[D], 提交给台湾第二届欧洲学术研讨会的论文, 1995.
- [6] Decision 19 February 1991 in OJ L63[M]. 9 March 1991: 32-44.
- [7] 郑海燕. 欧洲联盟信息政策研究[M]. 北京: 北京图书馆出版社, 2004: 12.
- [8] 凯瑟琳·莎丽凯克斯. 传播政策制定中的超国家管制与范式转型: 欧洲议会的案例[A]. 金冠军等. 国际传媒政策新视野[C], 上海: 三联书店, 2005: 137.
- [9] 吴贤纶. 欧盟为促进社会总体发展而推行的传媒产业政策[J]. 有线电视技术, 2009(11): 10-14.