

# 民国时期国民政府广播管理的 传播发展观及其逻辑

——一种基于伦理视角的历史考察

康智白贵

**【摘要】**作为民国时期的新媒介代表,广播的价值与功用得到了社会的普遍认可。然而,随着广播事业的快速发展,许多民营电台过分追求商业利益,缺乏社会责任观念,以致播送低俗娱乐节目,靡靡之音严重影响社会风气和民众思想。为了更好地利用广播凝聚力量,整合社会,国民政府对无线电的接收与经营权,广播节目设置与内容编排,以及战时广播伦理和职能等方面出台了一系列的条令法规,促使广播业由最初的自由散乱朝着规范化、有序化发展。管理与规制的背后是民国社会对媒介社会化的深刻反思,通过广播帮助大众全面认识所处的时代环境,改善生活、解决冲突、达成共识,推动知识、技术、思想、文化的沟通交流,最终旨在实现人与社会的契合,这成为了广播发展的内在逻辑。

**【关键词】**广播法规;媒介伦理;公共利益;发展传播学;媒介社会化

**【作者简介】**康智,河北大学新闻传播学院博士研究生;白贵,教授,博士生导师,河北大学特聘教授,河北大学跨文化传播研究中心主任(保定 071000)。

**【原文出处】**《新闻春秋》(京),2020.3.41~48

## 一、广播规制的时代背景:新技术带来的便利与困扰

自1923年中国广播事业开始以后,社会各界对广播给予了厚望,并且不断探索如何正确利用广播来达到社会发展的目的。从公民生活而言,作为一种新兴媒介,广播的出现对社会发展与大众生活产生了深远影响,新媒介的出现,不单单在传播内容与形式上发生了变化,同时也因其自身区别于以往“旧媒介”的属性而逐步影响社会认知与行为。“媒介即讯息”,麦克卢汉将媒介纳入到信息当中,肯定了媒介本身对社会产生的影响。之后,尼尔·波兹曼把媒介环境学定义为媒介作为环境的学科,此处的媒介也具有更加丰富的含义。新媒介的产生改变了信息传播的形式与内容,其本身也会对受众接收信息的感知产生影响,改变社会原有的组织与行为模式。

新媒介的产生不完全是“颠覆”改变旧媒介的所有,在某种程度上其实是一种渐进性的发展与延伸。广播的出现拓展了人的听觉感官,弥补了纸质媒介的时间与空间限制,降低了信息获取的门槛,这对于民国高文盲率的社会而言,可谓最有效的传播媒介。

从社会发展而言,新的媒介形态催生了新的社会交往模式,强化了媒介对民国社会整体环境的影响;同时,反观社会对新媒介的责任担当、道德评判也有了新的要求,并在发展中逐渐形成了共识。媒介在进行传播活动时,要对传播内容与形式有着清晰的认知,什么应该传播?什么应该禁止?该以何种形式传播?这都需要有明确的执行标准,其中媒介的社会责任就是标准中最为根本的准则。在社会化进程中,大众传播媒介应该肩负起把关职责,选择适宜的内容进行传播,通过传播改善与解决社会问

题,从而有利于国家的发展。媒介应时刻以社会责任为根本,弘扬社会良好风气、促进社会进步,在传播中注重道德伦理,激发大众奋发精神、增强人民信心。社会要从管理与理念上规范媒介传播行为,强化媒介的社会责任观,推动媒介服务于社会进步。

民国时期,在商业利益的驱使下,许多民营广播电台追名逐利,低俗娱乐节目、虚假信息大行其道,本应作为大众传播媒介所具备的准则与职责常常被抛之脑后,媒介的社会教育职能也大打折扣,这严重扰乱了社会正常秩序,败坏社会风气。潘公展批判道:“我们在路上跑的时候,两旁商店的收音机有时还会送出《毛毛雨》《妹妹我爱你》等声音来,总之在收音者方面大多数以享受低级的娱乐为其购备收音机的目标,在播音者方面就当然投其所好,竟以低级歌曲供给大众。”<sup>[1]</sup>广播在发展中暴露出的媒介问题很快受到了社会大众的批判与质疑,进而推动国民政府在广播管理方面出台了一系列的法规条令,完善了广播在经营管理、题材选择、节目编排、内外宣传、战时职责等方面的规范制度。

## 二、维电政,保主权:国民政府的无线电管理条例

广播诞生短短数年,发展速度十分惊人,延至国民政府时期,全国广播电台数量激增,民营电台与外国人创办的电台占比很大,且良莠不齐,这对于广播管理层面带来了巨大的挑战,首当其冲便是无线电的主权与电信安全。

其实,早在广播诞生之初,北洋政府就曾对电信安全进行过管控,国民政府在此基础上继续强化了无线电广播的设立与管制。被誉为“中国无线电之父”的曹仲渊在《东方杂志》呼吁中国政府要重视本国无线电事业,尽早设立相关管理条例,应牢牢将电信主权握于自己手中,维护国家安全。他说“然正以吾国无此项法律及条例可以遵守,上海方面在此三年之中,居然有大多数无线电话之播送站及收话机,而作此生涯经营此事业者,又皆属欧美人民。”<sup>[2]</sup>随着广播电台的数量增多,管理失序与隐患也随之加重,北洋政府开始以行政手段干预无线电事业,以捍卫国家安全与电信主权。

作为当时舆论风向标的《申报》刊载文章,呼吁民众遵守《电信条例》,严肃对待私设电信发射器之

行为。“此项情事,查显系违反《电信条例》之规定,损害主权,妨碍电政,关系殊为重大……对于《电信条例》之规定容有未知,致违禁例,应请转飭所属广为晓谕,迅予禁止,以维电政,以保主权,以消隐患。”<sup>[3]</sup>

1924年8月,北洋政府交通部正式颁布《装用广播无线电接收机暂行规则》,这是中国历史上第一个无线电广播的法令。规定要求在中国境内不得私自安装无线电接收机,如有需求,无论何人、何种国籍都要经由交通部审核通过后,方可安装使用。这一举措无疑将无线电装设权力归于国有,强化了国家电信安全。1926年,东北无线电长途电话监督处颁布《广播无线电条例》,规定“居住在东三省的民众若想听广播节目必须按规定安装使用无线电收听器……装设无线电收听器、附属品、零件等,不论中外商行,都必须运输销售,并且绝对遵守东北无线电长途电话监督处所规定的运销收听器规则。”<sup>[4]</sup>此条例虽只限于奉系军阀统治的东三省范围,并不是一个全国性的法律,但这也是民国早期对无线电广播管理的重要体现,展现出中国积极捍卫电信主权的姿态。

延续此前的无线电管理举措,国民政府允许民间装设收音机设备,但需登记注册。为进一步加强管理,1930年7月,国民政府颁布了《装设广播无线电收音机登记暂行办法》,规定“凡欲装设广播无线电收音机者,无论其系购置或自行配置零件而成者,均应向交通部或交通部国际电信局或交通部所指定之登记处登记,填具装用广播无线电收音机登记申请书,领取登记后方准使用。”<sup>[5]</sup>值得注意的是该条例首次对隐私权与军事安全作出了规定,在广播发展初期,电信讯号混乱,无线电接收器常常会收到私人频道或军队通传信息,其中包含有个人隐私或军事秘密,因此规定要求“装户如自其收音机接得任何无线电信,除广播无线电外,皆因保守秘密。”1932年11月,政府出台《民营广播无线电台暂行取缔规则》进一步强化了电信安全措施。规定“凡请领广播电台许可证时,需将下列各项由负责代表人详细填呈:一、公司或团体之名称,组织地址及主管人之姓名;二、设立广播电台之目的;三、广播电台之名称,组织及概算;四、无线电话发射机之电力地址及详细工程计划;五、播音室之地址。”<sup>[6]</sup>这将有助于明确广播电

台的办台目的,对于电台情况的详细报备也会有助于约束电台之不良行为,便于事后追责。

### 三、立规则、重质量:国民政府的广播职能规范

战争,终究是国家与民族不愿遇到的境遇,战争带来的苦难与牺牲对于近代的中国而言,已经是雪上加霜。民国时期,百废待兴的中国刚刚有了些许起色,却又遭日本帝国主义的侵略,1931年“九一八”事变爆发,日本侵占我国东三省,侵华野心昭然若揭。伴随着国难的加深,社会普遍认识到随着内外矛盾的日益加剧,国际间的广播宣传战愈演愈烈,如果我们再不能合理地利用好广播优势,发挥其在抗战宣传与舆论引导等方面的作用,那中国终将成为一盘散沙,任人宰割。国民政府十分注重宣传舆论工作,并将广播列为“第四条战线”,通过各大广播电台,形成舆论统一战线,团结各方力量积极抗日。针对当时国内不少广播电台为一己私利罔顾社会利益,播送低俗娱乐之节目,淫秽色情之歌曲大行其道,电台社会教育职责缺位等现象,国民政府从多个层面强化了对广播的管理与规制。

#### (一)明确广播职责,规范播音内容

针对广播节目内容与职责方面的规定早在1933年的《民营广播无线电台暂行取缔规则》里就有体现,“广播电台之业务以下列各限:一、公益演讲;二、新闻报道(必要时交通部得制止之);三、音乐歌曲及其他节目;四、商业报告(不得逾每日广播时间2/10)。”以及“广播电台不得触犯下列之任何一项:一、扰乱和妨碍国有海陆空及公共通信电台之业务;二、不服从交通部所派检察员之指导与监督;三、播送不真确之消息或新闻;四、与任何一电台叫通有类如通报情事;五、传递私人消息;六、播送危害治安或有伤风化之一切言论消息歌曲文词;七、扰乱其他广播电台直播音。”<sup>[7]</sup>条例规定了广播电台节目的内容范围,明确了广播之于社会的职能界限,规范了广播与商业间的关系,广播不能仅以商业盈利为主要目的,更要服务于社会。同时还对广播节目内容进行了规范,对虚假新闻报道、低俗节目等内容有针对性地制定了法规,这就有利于净化广播环境,提升广播的社会价值。

随后颁布的《指导全国广播电台播送节目办法》(以下简称《指导办法》)进一步对广播电台节目的编排

与播放流程做出了详细规定。《指导办法》要求各广播电台须提前将节目种类、播送时间、预告节目表等提交中央执行委员会广播事业指导委员会进行审核,通过后方可施行;“各广播电台逐日播送每种节目之标题(如演讲某事,奏唱某歌某曲)及担任人员姓名,应先编排节目内容预报表,送至中央执行委员会广播事业指导委员会审阅,如有更改之必要者,得通知改正之。各广播电台预定节目,如不得已临时变更,增加或停缺,应不逾每日节目1/5限度。”<sup>[8]</sup>各广播电台应预留时间,按交通部规定转播中央广播电台之播音;该办法在广播电台节目编排与播送方面加大了广播事业指导委员会的监管职权,要求各广播电台的节目编排情况提前上交广播事业指导委员会进行审核,这样可以大大降低节目的粗制滥造,提升广播节目的整体水平。

《指导办法》对广播的播音内容进行了要求,整体强化了战时广播的教育职能,摒除淫秽荒诞之低俗节目,做好抗日舆论宣传工作。“1.播音节目之成分,关于教育演讲及新闻报道方面,公营广播电台应占多数,民营广播电台亦不得少于20%,但以转播中央广播事业管理处所属各电台之节目为限,其娱乐及广告节目至多不得超过80%。2.各广播电台除娱乐节目外,对于教育演讲及新闻报道节目应以国语播送为原则,暂时兼用当地方言者,应另加教授国语节目。3.各广播电台不得播送有干禁例或偏激之言论、诲淫海盗迷信荒诞之故事及歌曲唱词。”<sup>[9]</sup>同时管理部门还制定了播音节目内容审查标准,“各广播电台节日其演说歌曲唱词广告等,如有下列各项情形之者,应予修正或全部禁止。一、违反本党主义者;二、危害本国安全者;三、妨害社会治安者;四、违反善良风俗者;五、侮辱他人或先哲者;六、宣传迷信者;七、词句猥亵者;八、违禁物品或违禁出版品之广告;九、危害身心之药物或场所之广告;十、其他违背政府法令者。”<sup>[10]</sup>审查标准详细规定了何种内容不得播出,这将极大地减少广播节目中的不良信息,打击低俗娱乐之风,营造良好的播音环境。

#### (二)提升广播宣传,强化战时舆论引导

范本中曾说:“无论什么宣传事业,如果仅对自己国民发生作用,则其效果实等于教育;如是与国际有关系的资料,则虽同为一篇宣传文字,一旦移到广播

机前面,则关系就很重大了,甚至一两个字不谨慎,就可以引起世界各国的反感。”<sup>[11]</sup>足见在广播宣传中,须谨慎对待各个细节,否则极易产生与初衷背道而驰之结果。为了做好国际宣传与凝聚国内抗日力量,提升抗战精神与指示之传达效力,1936年,国民党中央执行委员会下达指令,要求“交通部所辖之各广播电台,均应转播中央广播电台播发之中央纪念周及重要新闻两项目,其时间由本处规定之。兹为平时提高社会常识,或非常时宣传中央意志,齐一民众观念起见。”<sup>[12]</sup>作为当时国内规模与影响力最大的中央广播电台是中国的官方宣传机构,其节目类型齐全,编排质量高,较之于其他广播电台而言,播音内容偏重宣传性与教育性。硬性规定转播中央电台之节目,在一定程度上可以更好地传递主流价值思想,统一舆论宣传,更有利于团结抗战力量,发挥广播舆论引导之作用。

同时,为了进一步落实转播指令,广播监管部门对不合规的广播电台进行了查处与取缔,将指令落到了实处。“查自各省市广播电台转播中央台节目后,两个月以来,据本处侦察组报告,每日收听上海各民营电台所播娱乐节目,内容词句,其情调颇多迎合低级趣味,冶荡颓靡,其影响社会风俗至巨……亟宜详密取缔,以振民志,而维习俗。”<sup>[13]</sup>国民政府密切关注国际动态,为了提升广播的对外宣传与鼓舞士气之效果,下令让中央电台与国际广播频道定期与国外电台进行互动转播,并采用多国、多民族语言进行播报。一方面及时报道国内战争实况,发扬战斗精神,争取国际援助;另一方面转播远东盟军广播,播送新闻、时评、音乐剧等节目以助士气。这些举措都对战时舆论与思想的统一起到了积极的作用。

### (三)建立“空中课堂”,大力推行社会教育

民国时期的中国始终将教育视为核心的工作,唯有国民接受良好的教育,国家才有富强的希望。在普及教育与传播知识方面,社会普遍将希望寄托于大众传播媒介,通过报刊、书籍、广播、纪录片等媒介,传播富有教育意义之内容,这种方式要比兴办学校快速的多,覆盖面积更广。

1937年,国民政府通过了《广播教育实施办法》,该办法确立了四项原则,从政府管理层面将广播事业纳入到国家教育体系中,利用广播统一思想,强化

国民意识,推行社会教育,并对广播从业者的媒介素养提出了更高的要求。“广播事业应以改革习俗振作人心,以及统一思想语言为主要旨趣;广播事业应确定为国营事业,由中央及省市政府经营之;广播事业应使成为教育事业之一单位,其取材标准,以教育之需要为依据;广播人员应受专业训练。”<sup>[14]</sup>这将从根本上把广播事业推向了新的发展高度,进一步提升了广播教育与宣传效能,强化其社会公益属性。

更进一步研究,为服务社会教育,强化广播管理,《广播教育实施办法》对广播电台的经营权、内容审查、从业人员管理、播音语言等方面提出了具体要求:如电台创办方面,禁止私人设立广播电台,之前设立的民营电台需要登记备案,接受政府监督,禁止外国人在中国境内创办电台;播音内容方面,要对播音材料进行审查,将材料分为准播、禁播与改编三类,未经审核的稿件不得播送;人员管理方面,主管部门要对广播从业者进行信息统计,备案在册;语言方面,要求播音员使用国语,禁止使用外语(除特殊情况)。政府将对广播从业人员开设培训班,从思想、技术、语言、管理等方面进行培训,以提升广播从业者的整体媒介素养。同时,财政出资在学校与民众教育馆装设收音机,扩大广播传播范围,确保各省市、自治区与乡镇都建有广播电台。《广播教育实施办法》特意对广播的播音材料做出了规范,如下:“根据文化事业计划纲要所定之原则,一面应将既有之材料选择介绍,一面应将理想之材料编纂提供。关于新闻广播,除国内外重要新闻外,对于各地方之改进事业,如筑路造林卫生消防以及农工商各项消息亦应播送。关于演讲题材,以切合人民生活之改进及国家建设之需要为目标。关于广播节目,应就各项广播材料针对人民之生活为有系统之编排。”<sup>[15]</sup>国民政府对播音内容的选用采取文化当先、教育当先的原则,播音材料应为民众提供生活上的帮助、文化上的熏陶以及思想上的统一与升华。

### (四)学习与改良并举:国外广播管理经验的借鉴

20世纪初,广播作为一项重大的发明出现在世界舞台之上,1920年11月美国KDKA广播电台正式诞生,标志着世界广播事业拉开了序幕。不久之后,1923年中国的第一家广播电台也应运而生,广播逐步

开始引起新一次传播革命浪潮。相比于欧美强国而言,中国的广播事业发展相对滞后,在管理与运营方面均有一定的不足。伴随着世界广播事业的发展,国内报纸杂志不断刊登国外无线电广播经营与管理的相关介绍文章,他国的管理经验直接或间接地影响着中国广播事业的走向。开眼望世界,国民政府在借鉴国外广播管理经营的同时不断改良,以求适应中国社会之需要。横向对比来看,世界各国的广播发展面临的问题有着相似性,国民政府在制定相关广播管理条例之前,学习与借鉴了欧美等国的管理模式,顺应世界革新浪潮,不断规制广播朝着有序、健康的方向发展。

就世界广播事业而言,美国的广播管理举措具有代表性,并对民国时期的中国广播事业产生了不小的影响。美国社会认为广播绝对不是完全的自由化发展,要以服务社会与大众生活为宗旨,其传播行为应具备社会公益属性。“天空是一种公共传媒,它的使用必须是为了公共福祉的需要。只有在公共福祉存在的情况下,电台频道的使用才具有正当理由。广播领域中考量的支配因素,将总是在于受众是大量的乃至数以百万计,节目是面向全国发送的。在广播公司和听众之间的冲突中,不存在适当的界限,而且我也不准备说谁就比谁优先。他们的利益是相互的,因为谁离开了谁也不能存在。”<sup>[16]</sup>美国较早就成立了专门的广播管理机构,针对不同时期的不同问题进行管理与规制,相关的广播管理细则十分详细。例如,为了突出广播的客观与公正性,规范广播节目内容,增强其威信力,美国播音协会规定“新闻广播节目所选定的新闻,电台经管人,编辑人和播音员不得擅加渲染。假如新闻节目是资助的,广告者亦不得渲染之。”<sup>[17]</sup>对于商业性质的广播电台,美国政府更加注重管理,从电台设立资质、节目内容编排以及播送的广告,都有着明确的规范细则。《美国的播音法规与言论自由》介绍到为了规范广播电台的广告行为,美国规定电台播送的广告均具备合法条件,属于合法贸易;广告中禁止含义攻击社会组织、谎报价格、谩骂鼓吹等内容;禁止“任何荒谬或过分夸张的广告;违法的药品(如堕胎药等);刺激性的液体(酒及啤酒的广告不在禁止之列);算命和星象等迷信广告;不忠实的保证职业学校;婚姻介绍所等的广告。”<sup>[18]</sup>细致的规范条例大大管

控了广播的不良内容,有效地净化了播音环境。

同一时期的英国、德国、苏联、日本等国也在广播管理方面出台了一系列举措。例如英国广播注重公共事业,在其相关法规中明确了广播的公共服务属性。英国广播公司(BBC)于1922年成立,属典型的公营媒体公司,其宗旨是提高公众的艺术欣赏能力与上进心,因此在广播节目设置上注重教育、艺术与知识性。苏联于1933年1月设立无线电话及无线电广播委员会,下设三部“无线电化部,其工作为广播电台之新建,收音机制造及无线电化事业的推动;中央播送部,其工作为计划中央广播节目,并接受政府的命令进行全国性质的宣传工作;地方广播部,其工作为联络各地所设无线电化及无线电广播委员会的工作,训练广播人才,组织全国的地方的广播网。”<sup>[19]</sup>意大利的广播事业由政府授权于意大利广播总会进行管理,而其播送节目的内容检查则由监察委员会负责,该会由意大利政治、艺术、文学及科学界的主要人物组成。广播中的广告播送时间不得超过总节目时长的百分之十;广告内容不得违反政治措施和损害节目的艺术性。

世界广播事业发展浪潮中,各国在广播经营权、节目内容编排、广播社会职能、广告播送等方面有着相似的管理举措,国民政府在借鉴国外管理经验的同时,结合中国国情,在广播教育、舆论宣传、战时思想引导等方面出台了相应的法规条例,明确了广播的社会责任,促使广播发挥更加积极的正向能量。国民政府的广播管理从实际出发,是思考与探索媒介社会化的重要体现。

#### 四、国民政府广播规制的伦理意义及其传播发展观

无线电广播对于中国社会的巨大效用不言而喻,在政治、经济、文化、教育、军事、民生领域发挥了积极的建设作用,是民国时期整合社会与推动国家发展的一大利器。而历史的发展也告诉我们,缺乏系统管理与规制的传播媒介同样会对社会产生严重的破坏效果,民国时期低俗娱乐、淫词小曲、缺乏教育意识的广播内容也证实了这一点。广播的发展过程中需要得到强有力的管控与约束,以求降低社会负面影响,规避媒介伦理问题,提升广播之于社会的正向能力。而在管理与规制的背后是民国社会伦理

道德观念的深刻影响,这也赋予了媒介德性层面的新要求,体现出一定的传播发展观与逻辑。国民政府的管理措施明确了广播的社会责任应优先于其媒介自由的权利,并寻求通过广播帮助人们全面认识所处的时代环境,解决冲突、达成共识,获取必要的知识和技能,利用传播媒介推动社会发展,凝聚国家力量,实现人与社会的完美契合。

#### (一)公共利益为上:广播管理的伦理观念

伦理道德是社会控制诸多形式中,十分具有影响力的一种控制形式,尤其对看重实践而不擅于哲学反思的媒介来说,伦理道德变得尤为重要。从广播发展角度而言,民国时期对于广播失序的管理与规制有着一定的延续性,在广播的媒介属性、职能与责任,广播之于社会的价值和作用方面有着统一的社会认知,而这种认知思想的形成,深受五四运动影响。整体而言,民国时期的广播管理与规制体现出遵从公共利益为上的伦理道德观念。

五四运动对传统伦理道德进行了革新,用与时代要求相一致的新的道德观念,替代原有伦理思想体系在社会生活中的影响,即破除旧道德,树立新道德。民国时期特殊的国内外环境,致使救亡图存成为社会的主要目标,正是在这样的环境影响下,新道德的树立充满了公众利益色彩。五四时期,在道德的本质和作用问题上,一个普遍的共识是:真正的道德是追求自我发展与社会完善的体现,以维护公共利益为特征。也就是说,社会对于道德的评判标准是以实现公共利益为原则,而不只是局限于个人的自我实现。社会不仅从一个个体、一个民族,而且从整个群体的角度来关心利益的实现。五四运动推崇的真正道德,既不是成为他人附庸的“奴隶道德”,也不是以自我为中心的“极端利己主义”的个体道德,而是将主体置于社会之中,为社会尽义务、为他人谋利益的集体主义道德。

公共利益为上的道德观念要求个人应以集体利益为重,在集体发展中实现自我与社会的双重完善。因为道德评价的最终根据在于行为的效果,那些有利于人们共同希望的效果行为,被看作为善的、正确的;而那些效果行为有碍于目标实现,与希望对立的,则被谴责与禁止,被视为不道德的。换言之,公共利益为上的道德观念中,维护及有利于公共利

益的行为效果为善的,损害与阻碍公共利益实现的就是不道德的。而在民国时期,当时所盛行的新闻自由主义、媒介自由主义,由于对“自由”的偏差认知,倡导一种“自由是我的权利,外界无法干涉”的理念,这也导致了广播自由泛滥,以个体私利为出发点,缺乏社会责任的传播行为。其实,合乎道德的媒介是自由的,但自由的媒介并非都是合乎道德的。康德认为积极的自由需要以追求道德目的为基准,自由终将指向道德律令,媒介自由的践行最终要以道德规则为目标,实现人们普遍能够接受的目的至善。媒介可以崇尚传媒自由,但决不允许滥用自由而危害社会道德,社会非限制媒介自由权利,而是规制那些不以社会道德律令为基准的传媒自由。由此,国民政府对于广播失范行为的管控,正是基于公众利益为上的道德原则展开的。

五四时期的公共利益为上,追求个体与社会完善的道德观念影响深远,也成为国民政府管理社会、维护秩序的一项重要衡量指标。纵观整个民国时期,最先开始管控广播的北洋政府并未阻碍其正常发展,积极建设公办电台,培养专业广播人员,一方面满足了国家宣传之需要,另一方面也丰富了民众信息获取的渠道,提供了学习、娱乐的空间。国民政府时期,广播事业空前发展,无论从电台数量还是无线电发射功率都十分可观,但媒介伦理乱象也较为突出。“有许多电台所播的节目,完全迎合低级的趣味。广播电台本来是一种良好的教育工具,而在前几年在上海,几乎是要变做破坏教育的一件东西了。”<sup>[20]</sup>面对此种境况,政府强化了对广播电台的行政管理,从电台设立、人员管理、题材选择、内容编排、节目报备等方面作出了详细规定;同时加强了社会主流思想的宣传,发挥广播在民众教育领域的独特优势,进一步明确广播之于社会的作用与价值。

#### (二)人与社会的契合与统一:广播规制的发展逻辑

广播无线电作为20世纪初的伟大发明,在信息技术领域实现了里程碑式的革新,对社会发展作出杰出的贡献。从发展传播学视角反观国民政府采取的广播管理措施,其所体现出的正是探索传播媒介如何能够推动社会各项事业发展,如何提升社会大众在思想、伦理道德、文化等方面的认知水平,如何

实现人与社会的契合统一。

广播的价值不单单是其自身所具备的种种区别于以往媒介的特性,同时媒介的自身发展与传播也会对社会产生影响,在发展中促进媒介发挥正面且积极的作用成为社会普遍关注的问题,也是发展传播学研究的重要问题。发展传播学追求人与社会的现代化,利用媒介通过自上而下的传播模式推动知识、技术、思想、文化的沟通交流,使大众能够获取与接受先进的思想理念,改善生活方式;能够让社会采纳先进的生产方式,提升物质生活水平。此后理论进一步深化,把传播看作一个参与者之间信息共享与交流的过程,通过双向传播(纵向与横向传播)达到社会信息、知识、文化、技术等交流互通,从而促进社会发展。“传播媒介不仅传播信息,提供娱乐,更重要的是促进人的现代化,使人接受先进的思想,采纳现代生活方式,从而提高其经济、政治、文化水平和能力;同时,传播媒介本身具有经济功能,媒介的发展与传播可以促进社会经济的发展、政治文明的进步和社会文化的提升。”<sup>[21]</sup>民国时期的中国内忧外患,整个社会都在谋求变革,无论从器物还是礼制与思想上,努力寻找一条适合中国的发展之路。而强大的传播媒介一方面能够丰富与改善民众生活,刺激经济、文化的发展;另一方面可以在社会发展中上传下达,沟通有无,及时获取与了解民意,准确广泛地传播执政者的主张,调动全社会力量为之奋斗。在抗战时期,广播对内可以传递统一思想,引导舆论,对外可以报道真实战况,宣扬中国主张,赢得国际援助。就此而言,广播对于信息传递、民众生活、社会发展、国际交往大有裨益。“发展推动者和受益者通过对话和互动,确定发展问题所在,进而寻找解决策略构成了真正的发展传播干预的基础。”<sup>[22]</sup>国民政府之于广播的管理和规制恰恰直接或间接地构成了此种发展传播干预。

回顾历史,国民政府针对当时国情国策,从维护国民党统治出发,兼顾公共利益,对广播行业进行了整顿与规制,根本上强化了广播管理,筑牢了主流思想价值观,发挥了广播在各个领域的积极作用,推动广播朝着健康、有序的方向发展。同时,一系列的规制措施促使广播在推动知识、技术、思想、文化的沟通交流、改善生活、提升政治、经济、文化水平方面起

到了积极作用,推动了人与社会的完善追求。民国时期的广播管理融入了民国社会伦理道德观念,是20世纪初世界新媒介革新浪潮的重要体现,也是探索媒介社会化进程的关键一步。管理理念上体现出的沿革与创新,与世界先进国家的广播管理模式形成了良好的学习借鉴与社会观照。

#### 参考文献:

- [1]潘公展:《市教育局举办播音之意义》,《无线电杂志》,1933年第2卷,第3期,第100页。
- [2]曹仲渊:《三年来上海无线电话之情形》,《东方杂志》,1924年第18号,第49—67页。
- [3]上海档案馆:《北洋政府交通部为取缔开洛广播电台事致上海护军使咨稿》,《旧中国上海广播事业》,中国广播电视出版社,1985年,第45页。
- [4]辽宁省档案馆编:《奉系军阀档案史料汇编6》,江苏古籍出版社,香港地平线出版社,1990年版,第350—351页。
- [5]徐百齐:《中华民国法规大全第四册》,商务印书馆,1936年,第4640页。
- [6][7]王云五:《中华民国现行法规》,商务印书馆,1933年,第636页。
- [8][9]指导全国广播电台播送节目办法[J].广播周报,1937年,第132期,第28页。
- [10]《播音节目内容审查标准》,《广播周报》,1937年,第135期,第33页。
- [11]范本中:《广播事业在文化上之地位》,《无线电》,1937年第4卷第3期,第8—20页。
- [12]《国民党中央执行委员会请转函行政院通令飭各地公私电台转播中央电台节目文》,《广播周报》,1936年第82期。
- [13]《整顿与取缔:关于各电台转播中央台节目及本处取缔全国各台不良节目:本处致交通部函四通》,《广播周报》,1936年第93期,第58页。
- [14][15]《第五届中央常务委员会第三十九次会议广播教育实施办法》,《广播周报》,1937年第134期,第23—24页。
- [16]Erwin G. Krasnow and Jack N. Goodman, "The 'Public Interest' Standard: The Search for the Holy Grail", Fed. Comm. L. J., 1998, pp. 605.
- [17][18]《美国的播音法规与言论自由》,《大声无线电半月刊》1947年第3期,第18页。
- [19]《欧洲无线电广播事业之概观》,《无线电》1936年第3卷第6期,第88—95页。
- [20]胡道静:《上海广播电台的发展》,《播音二周刊》,1937年第24期,第5页。
- [21]罗自文:《从发展传播学的视角看民生与影像的对接》,《中国广播电视学刊》,2010年第11期,第22—24页。
- [22]韩鸿:《发展传播学近三十余年的学术流变与理论转型》,《国际新闻界》,2014年第7期,第99—112页。