

Zhong Guo

guangbo dianying dianshi shiye
fazhan gaige lilun yu shijian



中国 广播电影电视事业 发展改革理论与实践

本书编委会 主编

中国传媒大学 出版社



中国 广播电影电视事业 发展改革理论与实践

(下)

ZHONG GUO

guangbo dianying dianshi shiye
fazhan gaige lilun yu shijian



中国传媒大学出版社

第五编

广电体制改革

GUANG DIAN TI ZHI GAI GE





第一章 中国广播电视的体制和管理

第一节 广播电视事业建设的指导原则

在当代社会,广播电视是依照一定的结构和功能,遵循特定的规则联合而成的一种机构、一种组织和一项事业。作为一项事业,广播电视必须建设强有力的物质基础,依靠现代物质生产力的迅猛发展和科学技术的不断进步,获得充分的物质技术支持和保障,以电波和光波为载体,以发射、传输和接收电信号的设施和装置为依托,进行符号化或物态化各种社会信息的劳动。国家在一定历史时期内为达到一定目标而确定的有关广播电视事业的指导原则,即广播电视事业建设的方针。

一、中国广播电视事业建设的基本方针

在现代汉语中,“事业”一词有两种含义:其一指人们所从事的具有一定目标、规模和系统而对社会发展有影响的经常活动;其二则特指没有生产性收入,由国家经费开支,不进行经济核算的非企业。这两种含义,对于广播电视事业均有不同程度的适应性。广播电视事业不仅是当今社会的一种经常性活动,而且被确定为我国的一种事业性单位。只是伴随着市场经济步伐的加快和企业化管理的实际运作,电台、电视台已不再由国家经费开支,而得依靠自己的广告收入和其他经营性收入来维持和发展,并不得不进行成本核算了。正是有鉴于此,已有学者正式提出了将广播电视单位的企业身份转正的问题。

不管广播电视单位的身份究竟如何,广播电视作为一项事业,总是要向

前发展的。已经被顺利推进新世纪的中国广播电视事业，有必要首先明确自己的基本方针。

1. 中国广播电视事业建设方针的历史沿革

中国广播电视事业建设的方针，从新中国建立之初迄今，几经嬗变和演进。其历史沿革，集中地体现于历次全国广播电视工作会议的文献之中。

1949年10月，中华人民共和国成立，便组建了主管广播工作的部门，通称中央广播事业局。

1952年12月1~11日，中央广播事业局在北京召开第一次全国广播工作会议。会议总结了新中国成立头三年广播事业所取得的成绩，确定了“重点建设，稳步前进”的发展方针，提出要集中力量建设中央台，训练基本建设骨干；调整人力，精办节目；巩固广播收音网；统一广播工业生产计划；加强对地方广播的管理。

1955年12月15~22日，中央广播事业局在北京召开第三次全国广播工作会议。会议讨论了我国广播事业第二个五年计划和十五年远景规划的轮廓草案，重点研究了如何发展农村有线广播的问题。会议确定，发展农村广播网的方针为：依靠群众，利用现有设备，分期发展，逐步正规，先到村、社，后到院、户。

1956年7月25日~8月16日，中央广播事业局在北京召开第四次全国广播工作会议。会议讨论了广播事业的体制和第二个五年计划的指标等问题，着重研究了如何改进广播宣传，更好地为社会主义建设服务的问题。会议确定了几项主要方针：①关于广播电台既管宣传又管技术的问题；②关于基本建设规划先中央、后地方的问题；③关于宣传工作中以中央台为基础，地方台为补充的问题；④关于发展广播收音网的群众观点问题；⑤关于业务领导和培养干部的问题；⑥关于领导作风的问题。

第五次全国广播工作会议由中央广播事业局于1958年4月7~18日在北京召开。会议讨论了广播工作大跃进的方针、目的和任务等问题，确定广播工作大跃进的方针为：多、快、好、省地办节目、办事业，为教育和团结广大人民，为保卫祖国、灭资兴无、促进社会生产力的发展服务。根据中国共产党第八次代表大会精神，提出了“为促进社会生产力的发展服务”的方针。

第九次全国广播工作会议由中央广播事业局于1966年3月20日~4月9日在北京召开。周恩来总理到会讲话，提出要在毛泽东关于备战、备荒、为人民的战略思想指导下，面向全国、面向全世界，努力办好广播，确保电台安全，为全中国人民和全世界人民服务。毛泽东“努力办好广播，为全中国



和全世界人民服务”的题词，为中国广播事业的发展指明了前进的方向。

第十次全国广播工作会议由中央广播事业局于1980年10月7日~18日在北京召开。局长张香山做了题为《坚持自己走路，发挥广播电视的长处，更好地为实现四个现代化服务》的报告。从此，广播电视事业开始逐渐摆脱对通讯社和报纸的依赖，走上了一条扬长避短、独立发展、服务四化的新路子。

广播电视部于1983年3月31日~4月10日在北京召开的第十一次全国广播电视工作会议，制定了关于“四级办广播，四级办电视，四级混合覆盖”的方针。这一方针，极大地调动了地方和人民群众兴办广播电视事业的积极性，使我国广播电视事业进入了一个高速发展的时期。到20世纪80年代末，我国就已经建成了从中央到地方，从对内到对外的多系列、多层次、多语种、多形态的广播电视传播网络，我国广播电视事业的影响力与日俱增。有人评价说，20世纪80年代，是中国广播电视“走自己的路”的年代。

进入20世纪90年代，在广播电视经历了一段大发展之后，大家对“四级办广播电视”做了一些冷静的思考。后来这一方针已逐步调整为中央和省、地（市）三级办台，地（市）台以转播上级台特别是中央台节目为主。

1999年，国家广播电影电视总局提出了于20世纪末在全国通电行政村实现“村村通广播电视”的战略方针。在各级党委和政府的领导下，通过全国广播电视系统广大干部职工的辛勤努力，采取有线延伸，多级和交叉无线覆盖等多种技术手段，到2000年底，全国所有行政村基本实现了广播电视村村通，有效地提高了广播电视的人口覆盖率，使广播覆盖率达到92%，电视覆盖率达到93%。到2005年——国家广电总局确定的“农村服务年”，“村村通”建设已从行政村向自然村转移，全年按计划完成了8.6万个50户以上自然村“村村通”建设任务，修复1.2万个“返盲”行政村，新增广播电视覆盖人口2700多万。全国农村广播电视乡通率已达99.16%，村通率已达96.34%。

2. 中国广播电视事业建设的基本方针

广播电视的发达程度，是社会现代化程度和国家强盛程度的标志之一。有人认为，广播电视事业的发达，是经济强盛在文化建设上的折射。可以说，我国社会的经济发展，已经提出了广播电视跳跃式发展的客观要求；大力发展广播电视事业，其实质既是对社会主义文化建设的促进和发展，也是广播电视行业落实“三个代表”要求的有效举措。因此，让中国广播电视进入世界先进行列，实乃适应世界传播趋势的迫切需要。

依据国际传播的现状分析,成为世界广播电视先进国家,应当具备三方面的基本条件。

第一,广播电视在本国有相当高的普及程度。例如电视人口覆盖率应达到98%以上。

我国目前电视人口综合覆盖率为95.81%。只要保持目前的发展势头,不断更新传播技术,到2010年,我国是能够接近或达到发达国家水平的。

第二,广播电视产品在世界市场占有相当的份额。目前,我国的广播电视产品已经在世界音像市场中占有一席之地。随着世界经济、文化重点的东移,特别是随着中国广播影视集团的成立,中国广播电视产品在世界市场中所占的份额将会越来越大。

第三,在世界广播电视传播界具有重要影响。中国广播电视要走向世界,必须有达到世界先进水平的大台,担负起把中国的声音和图像传送到世界各个角落的责任。这样的大台要有全球覆盖能力,并且在落地入户方面取得突破性进展,能够进入西方主流社会。到2001年12月3日中国国际广播电台60华诞之际,中国国际广播电台使用43种语言对全世界广播,每天总播出时间达211小时,各种语言的广播栏目共计500多个,已经成为使用语种最多、播出时间长、影响较大的世界大台之一。相比之下,中央电视台要建成世界先进水平的电视台,则有更长的路要走。按照建设世界先进水平电视台在规模、节目、人才、技术设施、资金和国际地位六个方面的要求,中央电视台作为我国唯一的国家电视台,应当义不容辞地首先担负起建设世界大台的职责。

按照上述条件来衡量,我国只有制定科学可行的发展战略,探索中国广播电视发展的新模式,引导中国广播电视事业蓬勃发展,才能真正使中国广播电视进入世界广播电视先进行列。

为此,应当坚持如下基本方针:

首先,立足中国,面向世界。

要在世界上占有一席之地,中国广播电视首先要把本国的事情办好,从而打下走向世界的坚实基础。这就要求从国情出发,全面均衡地调整发展步伐。目前,我国电台、电视台数量很大,但东部与西部、沿海与内地发展不平衡。因此,要以集团经营方式兼并一些台,在西部地区有重点地发展网络建设,总体控制广播电视的规模,着重提高质量和效益,发挥综合实力和整体优势,促进广播电视向集团化、现代化方向发展,使我国的广播电视事业形成较为合理的布局,并向实业化和国际化迈进。同时,还要进一步提高节



目质量,做好广播频率和电视频道的系列化工作,增加收听收视的选择性,满足国内外不同层次受众日益多样化的需求。

其次,实事求是,量力而行。

为使中国广播电视进入世界广播电视先进行列而奋斗,必须方法得当、步骤稳妥,不能脱离实际、急于求成。只有从实际出发,稳扎稳打,才可能将理想变成现实。60多年来,通过几代对外广播工作者的不懈努力,我们的广播向世界展现了一个真正的中国,在听众中树立了中国的良好形象,同时也为中国赢得了越来越多的朋友。据统计,2005年,中国国际广播电台收到来自五大洲、160个国家和地区的海外听众来信,总数突破了200万件。目前,中央电视台对内已建立了9套节目,对外建立了国际频道、英语频道、西班牙语和法语频道。该台控股的中视传媒还全面加盟由海南卫视改版而成的“中国旅游卫视”。这一专业性的卫视频道已从2002年元旦开始正式播出。此外,该台的英语节目也已通过同美国在线—时代华纳公司的合作,实现在美国落地入户,从而迈出了进入西方主流社会的第一步。今后,中央电视台将逐步提高独立采制、发布国际新闻的能力,加强广播电视系统的协作意识,互相学习、取长补短、量力而行。

再次,团结协作,一致对外,办好国际卫星广播电视。

办好国际卫星广播电视,必须具备团结协作精神,形成以中国国际广播电台和中央电视台为骨干,以地方台为依托的相互支持的全国性广播电视对外宣传协作网。加强卫星技术的开发和应用,不断开辟租机互转的渠道,使国际广播电视信息进一步优化,在落地入户上取得突破性进展。在中国广播电视信号基本上有效覆盖全球的基础上实现远景设想,是全国广播电视界共同的奋斗目标。要切实完成这一任务,必须“联合起来,走广播电视大外宣”的道路,做到“五个结合”,即广播与电视相结合、电视与电影相结合、内宣与外宣相结合、国家台与地方台相结合、系统内与系统外相结合。

二、中国广播电视事业建设的奋斗目标

根据《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》的总体要求和同一时期我国社会主义精神文明建设的主要目标,原广播电影电视部制定了我国广播电视工作的具体规划和2010年远景目标,即:坚定不移地贯彻党的基本理论、基本路线和基本方针,始终把握正确的舆论导向,把提高质量、多出精品作为工作重点;在事业建设上要始终把社会效益放在首位,把科技进步、提高质量、扩大覆盖率作为重点,坚持统一规划、合理布局、

注重内涵、协调发展。到 2010 年,广播电视舆论引导水平、节目质量、制作能力、技术水平、管理水平、队伍素质和节目覆盖率都要再上一个新台阶,使我国广播电视工作在推进经济发展和社会全面进步方面发挥更加重大的作用,使我国广播电视事业进入世界先进行列。

1. 总体战略目标

(1) 始终把社会效益放在首位,努力实现社会效益与经济效益的统一。国务院 1997 年召开的全国信息化工作会议提出,广播电视网的建设要继续坚持宣传、教育和信息服务相结合,以公益型服务为主的原则,积极发展卫星数字电视、数字音频和数据广播业务,改进节目播出体制,增加频道容量,推动双向传输业务的发展;要求到 2010 年,电视人口覆盖率达到 95% 以上,对外电视覆盖达到发达国家水平;要求在 20 世纪末 21 世纪初,实现广播与电视共星传送、共站接收、共缆传输、共同入户、协调发展,并建成以中央监测台为主体、省级监测站为基础的现代化的全国广播电视监测网。

为落实本次会议提出的各项要求,全国广播电视系统抓紧实现由规模数量型向优质高效型转移、由粗放型向集约型转移,努力实现社会效益与经济效益的统一。具体重点如下:

其一,高度重视有线电视网络建设,为实现集团化经营打下坚实的物质基础。截至 2005 年,全国有线电视用户已达 1.26 亿户。21 世纪初,有线电视网络建设的目标包括:网络设备和用户设备实现向数字化过渡;有线电视基本实现干线网和城市网的标准化、规范化、光纤化,入户网以 HFC 网为主,以“一城一网”为原则,大力推进城市网、区域网的联网工作,并以此为基础逐步建成 31 个省级网为支撑的全国有线电视网;频道资源配置进一步优化,节目套数设置更为合理,节目质量大大提高,教育和信息服务功能得到充分的开发和利用,使有线电视更好地为国家信息化建设服务,为经济建设和改革开放服务,为社会主义精神文明建设服务。

其二,以提高中央台和省级台有效覆盖为重点,努力扩大覆盖率,使广播电视发展不平衡的问题得到根本性的解决。未来几年,要花大力气加强和完善中央台和省级台为主体的广播电视覆盖率,建设重点放在老、少、边、穷地区。首先,要多方面、多渠道筹集、解决维护经费,把现有的转播中央和省级广播电视节目的发送设备满功率、满时间地开动起来;其次,在现有广播电视转播台增设转播中央台和省级台节目的调频广播发射机,以扩大西部覆盖;再次,按照覆盖规划,新建一批转播台,其布局以有效覆盖人口为原则。此外,对现有发射台、转播台的陈旧设备采用先进技术进行更新改造,



以节约电力,提高效率和播出质量。在加速网络建设的同时,应注意解决地区间广播电视发展不平衡的问题。今后一个时期,广播电视事业建设的重点仍然是人口的有效覆盖,而覆盖的重点在农村。解决覆盖问题要把地面建网和节目上星综合起来考虑。只有这样,地区间广播电视发展不平衡的问题才能得以根本解决。

其三,通过加强行业内外合作、联合等各种方式,建设若干广播电视企业集团,以此带动我国广播电视事业由规模数量型向优质高效型转移,不断增强广播电视在未来竞争中的活力。20世纪90年代以来,世界广播电视领域出现了明显的合作与联合趋势。近几年来,我国各级电台、电视台也不同程度地参与或组织了某些类似的联合型经营性实体,通过建立在高科技基础上的经营活动,发展壮大自身实力。在中国广播影视集团挂牌之前,湖南、北京、上海、浙江、山东等省、市已先后组建了7个试点性质的广电集团,走上了集约化规模经营的路子。有线电视网络建设,有的已经、有的正在、有的将要改变分散、局部、规模小的网络现状,实现“一城一网”的布局,县级台要“三台合一”,下级台要逐步并入上级台网。这势必涉及融资、兼并和联合的问题。在确保播出权、管理权和主体产权掌握在广播电视部门的前提下,推进股份制试点工作,鼓励利用或吸引社会资金包括采取上市融资等资本运作方式进行有线网络等基础设施的建设并合理调整利益关系。同时,大力提倡区域联合,逐渐实现与其他信息网的互联互通,实现局部网同省级网、全国网的联网,实现优质高效经营,发挥更大的社会效益和经济效益。

其四,优化频率频道资源,合理设置节目套数。首先,要确认中央台的国家台地位,省(区、市)、市、县各级有线广播电视台、差转台必须无条件地、完整地转播好中央台的第1套节目;其次,要合理设置节目套数,系列频率、频道的成立,一是要满足不同层次受众的需要,二是要立足于同西方争夺制空权。各省、市无线电视台应形成合力,确保中央台节目的播出质量,并且在系列频道总量控制的前提下,进入当地的有线电视网。要对有线电视的频道资源进行合理规划,确保宣传任务的完成,并努力开拓教育和信息服务新领域,更好地服务于经济建设和社会发展。

(2) 依靠科技进步,使我国广播电视技术接近或达到发达国家水准。到2010年,我国广播电视科学技术的发展目标是:建立有中国特色的社会主义广播电视科技体制,不断跟踪世界先进电子传输技术,科研机构向科研、生产、经营一体化转变,在科研开发能力、广播电视播出质量与覆盖方面,在

对外广播电视以及采用高新技术向社会提供综合信息服务方面接近或达到发达国家水平。

为了实现这一目标,我们必须结合我国实际,大力开发和引进高新技术。在依靠科技进步方面,有这样五项工作要做:采取有效措施,加快联网步伐;加强适用型高新技术的开发和应用,推进广播电视技术的全面数字化和现代化;大力开展卫星广播电视技术的应用及政策研究;加速有线电视宽带综合业务体制及技术研究;积极做好适应多媒体时代和信息高速公路建设要求的准备。

2. 具体发展目标

从总体上说,广播电视事业体制包括两个范畴的内容:一是广播电视事业自身的体系建设,即广播电视机构设立的原则,布局及其相互关系;二是对广播电视工作、广播电视事业进行管理的制度和方式。

(1) 确立激励、自律与调控相结合的事业发展机制,建立科学合理有效的广播电视事业体系。广播电视事业体制与事业建设方针关系密切。广播电视事业的发展首先必须以国情为依据。从事业体制上说,中国广播电视事业经历了 50 多年的发展,特别是 1983 年以来的发展,广播电视人口的覆盖率分别达到 85% 和 90% 左右,特别是地(市)、县级广播电视台的发展和“村村通”工程的实施,为广播电视深入千家万户立下了汗马功劳。但由于管理体制和投资体制的诸多原因,致使我国的广播电视尚存在各自为政、力量分散、节目雷同,许多基层台(站)节目品位不高等情况,没有形成系统的合力优势。

在 21 世纪,中国的广播电视事业还将有更大的发展,因为中国需要而且有条件建立一个全国性的广播电视宣传信息网。建立这样的全国性网络,必须有事业体制的保障。这个体制上的保障体现在事业建设方面,就是要确立激励、自律与调控相结合的事业发展机制,从而建设发展健康、分工科学、运行高效的广播电视事业体系。在事业发展中,管理权分散是事业规模无序膨胀的根源。因此,要突出强化广播电视事业总体发展的科学规划,除继续执行激励政策以外,还要着重强调行业自律,更要从投资体制和建台的法制程序上,加大宏观调控的力度。要通过治“散”治“乱”,切实解决广播电视事业发展中存在的结构松散、力量分散、重复建设、效益不高以及资源浪费等有碍广播电视事业发展的诸多问题。

(2) 坚持协调发展,调整并优化广播电视的事业结构。广播电视事业今后的发展,应在保持一定的量的发展的基础之上,重点体现在内涵方面,即



注重协调发展、优化结构、提高质量、增进效益。要解决由于地区间发展不平衡、发展重点不平衡和硬软件发展不平衡这“三个不平衡”所造成的广播电视事业结构失衡的问题。

针对上述问题,在事业建设的方针上,必须坚持协调发展,同时又要从体制上促进广播电视事业的科学合理布局,使全国统一的广播电视传播网得以发挥最大的效能:一方面,中央和各级广播电视事业协调发展、共同繁荣,着力建设以中央和省级广播电视覆盖为主体,市、县广播电视为补充的统一的舆论宣传和信息传播网络;另一方面,各级电台、电视台应按不同功能进行合理分工,尤其应按事业职能纵向分工,从而共同组成以宣传为主体,多种社会职能相结合的综合服务网络。这样,中央和省级台侧重于发挥政治优势,突出其作为政令传达、行政指挥、重大新闻信息发布和优秀文化传播之主要阵地和重要手段的巨大作用;市、县台则侧重于体现地域或地方特色,主要在传播当地新闻和经济信息、开展社会教育和提供生活服务以及大众文化娱乐方面发挥较大作用。

(3) 强化各级电台、电视台之间的交流与合作,发挥系统的整体优势。由于多级办台是我国广播电视事业体制的一个鲜明特色,各级电台、电视台之间的关系就成为了事业体制建设的一个根本问题。

从全国的事业总体上说,全国各级电台、电视台应当理顺两重关系。从横向来说,各级电台、电视台都是各级地方党委的喉舌,首先应当完成各级党委下达的宣传任务;但从纵向来说,全国广播电视系统又是一个完整统一的宣传信息网。在这个网络系统中,中央台是“龙头”,地方各级电台、电视台是“躯干”和“肢体”。中央台和地方台、上级台和下级台之间是彼此依托和相互补充的关系。这当中,既有业务指导与被指导的关系,也有宣传上的互补关系、相互服务关系和局部与全局之间的关系。可以说,理顺各级电台、电视台之间的关系,是当前事业体制建设的核心问题,也是建立全国统一的广播电视宣传信息网的关键所在。中央台和地方台之间、各级地方台之间,在宣传上理当是一种各具特色、优势互补、相互支持、通力合作的关系。相互之间自然存在着竞争,但更主要的是相互合作。在明确各级台宣传分工的基础上,一方面要理顺各台之间的利益关系,合理地维护各台自身的利益,充分调动各台的积极性,避免和减少无序竞争,从而维护正常的宣传秩序;另一方面,各台都要树立全局观念,从大局出发,局部利益服从于全局利益,相互配合,取长补短,发挥系统整体优势,集中力量办大事,争取广播电视宣传和事业发展的最佳效益。

(4) 积极进行广播电视事业体制改革的有益探索。处于改革开放的时代,广播电视事业的体制改革亦成为全国广播电视工作者所关注的热点之一。面对市场经济和加入 WTO 的挑战,如何抓住机遇,促进广播电视事业的发展,是摆在广播电视工作者面前的新课题。以中国广播影视集团为代表的广电集团的创建,是新时期中国广播电视事业发展中的新事物。它们既是中国社会经济发展和经济体制改革的必然产物,又是广播电视事业体制建设和改革的一个重要尝试。随着改革开放的深入和市场经济的发展,广播电视事业改革的步伐将迈得更大。从广播电视的长远发展看,广播电视界逐步实行宣传和经营分离、台网分离、部分节目制作和播出分离,从而推进广播电视事业的产业化、集团化进程以及实现广播电视运营的市场化和广播电视节目的商品化,将成为今后一个时期深化广播电视事业体制改革的重要内容,成为中国广播电视事业发展的必然趋势。

第二节 广播电视事业管理体制和改革

中国广播电视事业在长期发展中,积累了许多宝贵的经验,形成了不少优良的传统,其中,最令业内人士称道的是这样几句话:宣传是中心、事业是基础、管理是关键、队伍是根本。它明确了广播电视事业建设的方针,有利于打好事业基础;抓住了管理这个关键,才能为宣传中心提供良好的服务,并赢得社会效益和经济效益的良性互动和整体优化。建立健全广播电视事业的管理体制,无疑是对广播电视事业实施正确、合理、科学而有效之管理的必要前提。

一、中国广播电视事业管理体制的演变

谈论中国广播电视的体制与管理,有必要弄清管理、体制等相关概念,明确广播电视事业管理体制的大致种类,了解中国广播电视事业管理体制的演变情况,进而通过共时经线和历时纬线之交叉,寻求广播电视事业管理体制的坐标点,并以之作为我们认识中国广播电视事业管理体制的逻辑起点。

1. 管理与体制的概念

管理,就一般语义而言,指的是负责某项工作使之顺利进行。在现代管理科学中,管理是对由人、财、物等组成的某一系统的运动、发展和变化进



行有意义、有目的的控制行为。由于所指向的对象、涉及的内容各有不同,管理具有广义和狭义之分。从广义上说,管理指的是通过科学手段对整个社会活动实施有序的组织。对于广播电视事业的整体而言,管理是国家意志在广播电视事业体制、运作方式等方面的体现,通常被称为“宏观管理”。它表现为政府行为,是政府通过一定的法律、法规和行政命令,对广播电视事业所施加的监督和控制。狭义的管理,则指的是一定组织中的管理者通过实施规划、组织、领导、指导、控制等职能来协调他人的活动,使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。由此可见,管理实质上是一个动态的流程。所谓动态化管理,正是在这种意义上提出来的。不过,某一特定的组织在完成其目标的过程中所从事的管理活动,往往固化为一系列的行政措施。研究管理问题,则经常从这种静态形式的“文本”入手,模拟其动态过程,以从中引出必要的、合乎逻辑的经验教训和规律、理论等。我们对中国广播电视事业管理问题的考察,也离不开动态和静态这两种相关形态及其有机结合。

体制的含义是国家机关、企业、事业单位等的组织制度。前已述及,我国广播电视属于事业性质,广播电视机构系事业单位。因此,广播电视的体制也就是广播电视事业单位的组织制度,亦即前文提到的广播电视工作、广播电视事业管理的制度和方式。

在某种意义上,管理是体制的运行,体制是管理的保障。由此,既有“管理体制”的提法,也有“体制管理”的提法。如果说前者侧重于指管理制度的话,那么,后者则侧重于指管理方式。所谓体制与管理,大多兼容这两种提法和含义。

2. 广播电视事业管理体制

考察和分析广播电视事业管理体制的相关问题,有必要形成对广播电视事业管理的基础性共识。据《广播电视辞典》的释义:“广播电视事业管理是为促进广播电视事业发展,使其更好地为我国的社会主义现代化建设服务,把各类音像节目利用广播、电视技术设备有效地播放出去而进行计划、组织、指挥、协调和控制的过程。具体内容包括:制定事业发展规划,机构设置,人员配备,考察与培训,资金筹集与使用,设备购置与维护,协调节目制作与播出,检验播出效果与改进,为保证事业发展而进行有关的科研、生产、工程设计、制定广播电视技术政策和技术标准以及建立广播电视法规等。”不难看出,这样的释义颇具中国特色,且专指广播电视事业的内部管理。

由于历史、政治和社会情况不同,特别是由于所有制形式的区别,各国广播电视事业的体制具有很大差异。目前世界上大致有三种运行体制,即以

美国为代表的以私有制为主体的完全商业化运作体制，以西欧各国为代表的公私并举的双轨制和以中国为代表的完全国有的有限商业运作体制。这三种体制将基本上是 21 世纪世界广播电视业的主导体制。什么是有限商业运作？有学者认为：“从 20 世纪 90 年代开始，中国新闻界重新界定电视业具有双重性，即既属于上层建筑又属于信息产业，从而确定电视业‘事业性质、企业化管理’的运作模式，开始了电视业在经营上的商业运作。但这种商业运作是在一定的控制范围内进行的……”他从三个方面比较了这种运作体制与美国式的完全商业化之不同：节目的制作与播出只能部分而不能完全按市场需求来执行；各家电视台之间有着激烈的竞争，也有“优胜劣败”的现象，但迄今还未出现“优胜劣汰”或者“优胜劣并”（被兼并现象）；各电视台非常看重节目的收视率，因为这和广告收入紧紧相连。其中，第三方面同前两方面的条件互为因果。这种完全国有的有限商业运作体制，可以从新组建的中国广播影视集团的性质界定中得到印证：“中国广播影视集团是党中央的重要喉舌、党和国家的重要思想文化阵地、国家级新闻传媒集团，属于事业性质，实行企业化管理。”因此，有人认为，我国现在的广播电视管理体制系双轨制，“即一方面属于党和人民的耳目喉舌，担负着传播信息、引导舆论的重任；一方面又要作为一个经济实体，考虑到经济效益，顾及节目的可视性，争取受众和广告收入。”

3. 中国广播电视事业管理体制的演变

中国广播电视管理体制的演变和发展，呈现出两条明显的轨迹：一是逐渐建立完善的分级管理的体制；二是实行“条块结合”、双重领导的管理体制。

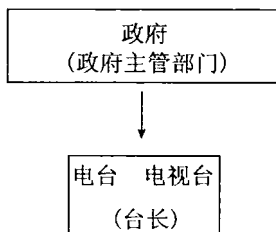
先来纵观第一条轨迹。新中国成立之初，国家就成立了中央广播事业局，负责全国的广播工作。1956 年，各省、自治区、直辖市分别成立广播事业局，当 1958 年电视事业诞生时，全国已初步形成了包括电视在内的分级管理的广播事业管理体制。从 1980 年开始，全国地、县两级政府也分别建立了广播事业局，从而为完善分级管理的广播电视事业管理体制创造了条件。1982 年，中央广播事业局升格为广播电视部。其后，各省级政府分别设立了广播电视厅（局），地、县两级也都设立了广播电视局，各级广播电视管理部门直接管理所属的电台、电视台及本行政区域内的广播电视事业。全国最终形成了统一的、分级管理的广播电视事业管理体系。1998 年，原广播电影电视部改组为国家广播电影电视总局。经过机构改革和职能转变，全国将建立更为科学合理和完善高效的广播电视事业管理体系。



再看第二条轨迹。几十年来,我国对广播电视的管理方式也曾发生过较大的变化,但基本上实行的是“条块结合”、双重领导的管理体制。所谓“条条”管理,是指从中央到省再到省以下广播电视机构之间直接的纵向对口领导;“块块”管理,则是指各省(自治区、直辖市)政府以及省以下各级政府对同级所属的广播电视机构的直接领导。“条块结合”、双重领导,是指既有“条条”领导,也有“块块”领导。20世纪50年代以来的相当一段时间以“条条”管理为主,以后,则以“块块”管理为主。

二、现行广播电视事业管理体制的基本特征

如前所述,广播电视的社会化控制既有宏观的外部制度,也有微观的内部制度。由于所有制形式不同,管理模式也不同。一般来说,私营的广播电视事业属于董事会领导制,公营的广播电视事业属于社会化领导制,国有的广播电视事业则属于政府领导制,即所谓行政控制。中国广播电视事业作为党、政府和人民之耳目喉舌的基本性质,决定了它采用政府领导制模式。这种模式可以图示如下:



这种模式下的台长往往兼任副总编辑,而行政主管的首席官员则是总编辑。在市、县两级,则大多实行的是“局台合一”,即局长兼任台长,属典型的行政负责制。

与此同时,现行的广播电视事业管理体制还呈现出若干具有中国特色的基本特征。

1. 宏观的外部管理特征

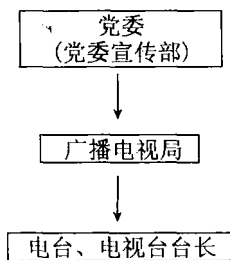
有人将我国广播电视事业宏观管理体制的外部特征概括为四方面:“党委政治领导,政府依法管理,行业规范协调,单位自我约束。”

党委政治领导。在我国,作为执政党的中国共产党的中央委员会及各级党委,是广播电视媒介的最高决策机关。同时,中央宣传部和各级党委宣传部受委托具体领导各级广播电视机构,通过党的政策文件领导广播电视媒介

实现思想宣传及舆论导向作用。党委政治领导体现在广播电视事业管理体制上，就是坚持党管宣传的原则。这一原则涉及思想政治领导和宣传业务管理两个方面。其具体内容包括：传达贯彻党的宣传意图和宣传方针；根据一个时期党的中心工作任务，指导宣传计划的制定和实施；监督检查宣传方针的贯彻和宣传活动的组织情况；组织协调重大宣传活动；审查重大宣传节目；管理宣传机构的重要人事变更等。

政府依法管理。我国广播电视事业管理的最高行政部门是国务院广播电影电视总局，负责广播电视媒体传播活动的领导与管理；国务院信息产业部负责广播电视传输覆盖网的统一规划、建设与管理；国务院新闻办公室和文化部等相关部门通过与广播电视行政主管部门协调实现其相关的管理职能；地方各级政府和广播电视行政部门负责本行政区域内广播电视媒体的管理工作。

也就是说，中国的广播电视机构在党的领导下实行行政首长负责制，电台、电视台除受党委宣传部的领导之外，还受政府的行政主管部门——广播电视局的领导。一般来说，广播电视局具体负责管理电台、电视台的日常运作。如下图所示：



因此，有人说，中国的电台、电视台是党委领导、政府管理下的新闻传播媒介。这也可以从中国广播影视集团的隶属关系得到印证：该集团由中宣部领导，国家广电总局代管。集团实行党组领导下的管委会负责制。集团党组是集团的领导核心，全面领导集团工作，负责加强集团党的建设，研究制定集团发展规划和发展战略，决定重要宣传业务、人事任免、资本运作等重大决策。集团管委会在集团党组领导下，规划、管理并组织实施集团的各项工作任务，推进事业发展。其实，从中央到地方，广播电视机构都是以各自的党组为领导核心的。有的地方的广播电视局局长甚至电台、电视台台长还由当地党委宣传部的副职兼任。国家广播电影电视总局的局长，就是由中宣部副部长兼任的。