

朱剑飞 著

中国 传媒 改革 启示录

ZHONGGUO
CHUANMEI

GAIGE
QISHILU

- “事业单位，企业化管理”
- 四级办广电
- 传媒产业化
- 产事两分开
- 制播分离
- 广电集团化
- 广电“台化”
- 三网融合
- 事业转型
- 特殊产业
- 中国传媒改革的“牡丹江现象”



世界图书出版公司
中国出版

朱剑飞
著

中国 传媒

ZHONGGUO
CHUANMEI

改革 启示录

GAIGE
QISHILU

中国出版集团
世界图书出版公司
广州·上海·西安·北京

图书在版编目(CIP)数据

中国传媒改革启示录 / 朱剑飞著. — 广州: 世界图书出版广东有限公司, 2012. 12

ISBN 978-7-5100-5445-7

I. ①中 … II. ①朱… III. ①传播媒介—体制改革—研究—中国 IV. ①G219.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 286585 号

中国传媒改革启示录

责任编辑 阮清钰

封面设计 梁嘉欣

出版发行 世界图书出版广东有限公司

地 址 广州市新港西路大江冲 25 号

电 话 020-84459702

印 刷 武汉三新大洋数字出版技术有限公司

规 格 787mm×1092mm 1/16

印 张 16.5

字 数 250 千

版 次 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5100-5445-7/G·1228

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

前言

在目前中国大陆高校的新闻与传播专业教学中,《传播政策与法规》是其中最重要的一门基础课程。但通观现已出版的专业教材,往往侧重原有的但又是颇多缺失的法规部分,基本不涉及对媒介产业运作影响最大的政策部分,这一方面造成了专业教学与实践的严重脱节,同时又由于高校的视角不同,对现行的媒介产业政策的解读与传媒业界的认识有相当大的反差,甚至形成尖锐的观点对立。直接后果则是高校培养出来的专业人才与社会的需求形成货不对板的负面效应,让本来形势严峻的新闻传播专业大学生就业工程雪上加霜。由此引发了曾在全国高校(武汉)传媒教学论坛上的一个不容忽视的热议话题,即笔者当时归纳的《电广传媒教与学——中国传媒政策实施的困惑与思辨》。当中我们可以透过学界与业界对中国传媒业发展现象的评价,看到了悖论遍存的实践困惑。譬如,对于传媒集团化的曲曲折折,与业界多有自我感觉良好的态度相反,学界常以无多少改革内容的实质而评价负面;对于敏感话题传媒产业化实施过程中的恩恩怨怨,相对于学界坚定不移地鼓吹与支持的态度,业界始终是低调的甚至是有虚无情结的;对于媒介市场化的风风雨雨,相对于业界一线为生存的多种探索尝试态度,学界往往又斥之以低俗、媚俗;涉及到传媒产业事业的分分合合,学界与业界是各有统与分的不同评价标准;至于中国广电与中国电信关于行业标准与市场份额的论争,学界与业界同样存在有合与独的不同见解;如此等等。

中国传媒业界与高校专业领域常常对传媒产业同一命题却有对立的观点,表明各自有着不同的视角:一是传媒业界所谓“务实”的视角:联合学府共建“红色新闻学院”:强调舆论导向,讲宣传纪律,政治效益,安全播出或出版;再加上显而易见的实操能力的培养。一是高等学府堪称“务虚”

的视角：热衷西方新闻传播理论本土化或权威性的演绎；旁观者清——同时对中国传媒实践多持批判性的思考——他律中的学律——即担当社会的良心。因此两者对中国传媒业界发展的是非曲直常常有相去甚远的结论。这里，我们且不给这些侧重点不同甚至是相互对立的观点做出是非得失的评价，但要试图找出问题的背后，学界与业界共同认可的传媒发展的科学性内涵应是什么？

认真学习掌握科学发展观，我们加深体会到：潮起潮涌的中国传媒产业化不容置疑，它的与时俱进必须建立在有体制改革基础上的发展科学性上，展现在历史尺度和价值尺度的整合之中：即坚持“实事求是”，立足“以人为本”，实现在纵向上的合客观规律性（包括社会发展、市场经济、政治衍进、文化发展及人的发展规律等）与横向上的合目的性（必须从过度控制人走向解放人和开发人，确立人的主体地位，发挥人的主体作用，把关心人、理解人、尊重人、解放人作为最终发展的目的）的统一。当中尤其要防止剑走偏锋的思维倾向，即认为社会的发展和进步必然要以社会价值的失落和道德的沦丧为代价，这也是当代中国传媒在对待市场经济体制转轨中是非得失的评价时最容易出现的认识盲点。

改革本质上是一个体制创新的问题。传媒改革，不仅仅是针对某个环节某个具体问题进行的点滴修补或自我完善，更是在对整个传媒业发展历史、现状、所面临的问题和发展趋势的深刻把握下进行的全面系统的改革；它既要放眼未来，有前瞻性，又对历史负责，经得起时间的考验；做到产业发展（普遍性）与意识形态安全（特殊性）的有机统一。论及中国广电传媒的产业化进程，这是中国最终选择了社会主义市场经济这一更高级的

发展形态的必然结果，它的面前耸立着一个最终必须破除僵滞而激发活力的制度创新目标。对于上述学界与业界相互交锋、悖论频出的观点背后，彰显着中国传媒尤其是广电传媒面临着发展战略迟滞与机遇失却的一个重大危机。回溯以往，中国传媒业界在计划经济时代，“习惯”了事业单位的管理模式，有时即使有一些战略上的考虑和策划，那也只能算是带有点主动性、创新性的“计划管理”和“职能管理”。进入到市场经济时代，由于反复强调意识形态的敏感与特殊，文化信息产业崛起的体制性障碍久攻不下，媒介领域的发展变化更多是在正确地做事而不一定是在做正确的事。纵观开放30年的传媒改革历程，与其说是“变革”，不如说是变化，一种在“一元体制，二元运作”模式下进行的渐进式变化。所以，在事业体制多年撼动不变，垄断性质也相应不变的前提下，中国至今很难走出“媒介无战略”的时代，也未完全跳出“媒介管理混乱”的阴影。因此，必须树立科学改革观，正视中国传媒发展的瓶颈，找出问题存在的实质。

国家新闻出版总署署长柳斌杰曾在中国传媒大学即席讲座时指出：“传媒是社会的传媒，与社会运行的体制应该是在同一个轨道。而我们现在的整个传媒则基本游离于社会主义市场经济的框架之外，完全没有遵循市场经济的规则。我们整个传媒行业不能成为市场经济大潮的一个孤岛……我们讲中国的传媒要有自己的特色，这是没有问题的，但是，跟中国特色的社会主义市场经济体制并不协调，这就是根本问题之所在了。”^①联系当下改革舆论场上最引人注目的一段话语表达：在既得利益集团强力的舆论态

^① 柳斌杰《加强研究当前我国传媒业重大理论问题》，见《现代出版》2010年第9期

势下，已往的保守成了完美的政策选择，而注定不完美的改革，反而成了罪不可赦的冒进。这就是目前中国传媒改革面临困局而亟需尽快打破的顽固思维定势。

《中国传媒改革启示录》定位于同样由我主编并也即将出版的《中国当代传媒管理学》相配套的辅助教材，是学界的专业领域对现行重大传媒政策的深度解读。在高校专业课程的执教中，深感中国当代传媒改革一再出现的曲折反复，即往往踟蹰于事物发展过程中质变的“节点”，有过“摇摆 20 年”的历程而模糊了原本前进的方向，极大限制着新闻传媒改革的路径和空间。因而强调中国传媒在敏感而又重大的社会转型期，同样必须坚持社会主义市场经济改革方向，尊重特殊性，把握规律性，富于创造性，懂得顺势而为，应时而变，在决定中国传媒何去何从的关键时刻，有必要对自身行业未来的发展方向、改革路径、政策措施的是是非非，重新进行思考并加以甄别与调整。因此本书的立意与操行是，开拓视野，思想解放，以科学发展观为指导，以充满活力的直属研究生团队力量为主体，不背包袱，不回避矛盾，敏锐抓住传媒改革过程中的焦点难点，详细了解并尽可能占有最新学术成果与重大资讯材料，对之进行深度解读与观念辨析，以求进一步廓清产事分离、制播分离、整体转制、第三产业与特殊产业等重大问题在理念认识、操作层次以及路径选择上的模糊性——方向远比细节与速度来得重要，这样才能更清醒、更科学地把握传媒产业化改革的突破点和落脚点，毕竟观念决定成败。

是为序。

目 CONTENTS 录

/ 前 言 / 1

/ 第一章 / “事业单位，企业化管理” 1

/ 第二章 / 四级办广电 23

/ 第三章 / 传媒产业化 45

/ 第四章 / 产事两分开 73

/ 第五章 / 制播分离 91

/ 第六章 / 广电集团化 119

目 CONTENTS 录

/ 第七章 / 广电“台化” 143

/ 第八章 / 三网融合 159

/ 第九章 / 事业转型 179

/ 第十章 / 特殊产业 197

/ 附 / 中国传媒改革的“牡丹江现象” 221

实录一 《心无界 志高远——牡丹江广电五年改革发展启示录》 222

实录二 《全国传媒学者代表再赴牡丹江新闻传媒集团考察研讨综述》 236

实录三 《全国传媒学界代表第三次赴牡丹江新闻传媒集团考察研讨综述》 245

/ 后 记 / 252

1 第一章

“事业单位，企业化管理”

在经济体制改革的初期，传媒业同时发生了一系列的变革，其中自然包括新闻事业摒弃工具论，从单纯强调新闻事业是政治宣传工具、阶级斗争工具，到认同它是“大众传播媒介”，具有传播信息、指导经济、服务社会、舆论监督等功能。而从传媒业的产业化进程与市场化转型的角度看，“事业单位，企业化管理”经营方针的提出、广告经营的恢复、自办发行的出现等，更具有里程碑意义。

1978 年底，国家财政部批准人民日报社等首都数家新闻单位关于试行“事业单位，企业化管理”的报告，报业经营管理改革的历程由此开始。在这种体制与框架下，中国报业进而惠及传媒业获得了快速发展，广告营业额也不断攀升。“事业单位，企业化管理”之所以能够在较长时间内给传媒业提供强劲的发展动力，主要在于该体制及其产权关系比较适合当时国内的政治、经济与文化环境，是历史环境的产物。

一、内容回顾与背景解读

中国经济体制改革的基本内容就是实施从计划经济到市场经济的转型，构建以市场机制为社会资源配置基础方式的新经济体制。这样的新经济体制的构建，是在渐进式改革的路径中逐步实现的。

（一）“二元”政策产生的背景

1、计划经济时代的媒介体制与政府的财政压力

早在建国初期，中国政府就曾要求报社试行“企业化经营”，以自行解决全部或大部分经费。遗憾的是，这项开放性的市场化政策很快就在报刊业的社会主义改造中被取消了，报社被明确地定性为“行政事业单位”，靠财政拨款过日子。

1956年，最后几家私营报纸公有化，我国新闻事业又回到了战争年代共产党新闻事业所实行的计划经济体制。自1957年之后的二十多年时间里，新中国的报业体制一直是全盘沿袭苏联模式，即党报模式，机关事业单位，财政全额拨款。按照这一模式的设计初衷，传媒业不具备“产业化”的可能。因为它只是高度集权体制下一种社会政治表达工具和宣传舆论工具。根据这一定性，传媒资产完全属于国有，社会主义国家可以根据各级政府及其各部门、各社会主义政党、各人民团体和其他公民团体的需要，分配给它们使用。传媒业有形与无形资产的

使用者（受托人）只有使用权而没有获益权。如果传媒业资产运营产生经济利益的话，按照产权安排，这一利益应该属于国家而不是传媒自身。^①

从此，中国报业的管理步入了行政化运行的轨道。在计划经济体制下，中国的媒介管理从财务管理到人事管理、业务管理，一律实行行政化运作。媒介的全部行为几乎都限定在政治宣传和公益宣传的意识形态范围内，不能有任何营利意图和市场行为。国家明文规定，行政事业单位财产的主要来源是财政预算拨款，其财务管理必须围绕“收支相抵”和“核算收支余超”的原则进行。这就是说，作为“行政事业单位”的传媒，只能“花钱”，不能“赚钱”，只能有“消费”行为，不能有“营利”行为。基于这样的财政制度和意识形态载体的媒介观念，中国媒介无论报纸、广播、电视，都一概不经营广告业务，也不允许经营广告业务和从事其他任何盈利性活动。报纸从采编到发行，广播从录制到播发，电视从摄制到播出，皆采用行政手段，严格遵循行政管理秩序。媒介在人才管理上实行组织人事管理制度，从干部到职工都无一例外地采取行政任命和行政安排的方式，人员的进出，都是根据“组织需要”而不是根据媒体的需要进行行政“调动”，并按统一的“等级”实行“身份管理”——“吃大锅饭”。因此，在计划经济体制下，中国各级报社以及广播、电视媒体被称之为“事业单位”，那是情理之中。它不讲经营，不计成本，业务脱离经济主体，是附属行政管理部门的文化事业宣传机关，由政府主办主管，经费依靠财政拨款，属非营利的事业性“补贴经济”范畴。当中国社会由计划经济走向市场经济的时候，在政府财政羽翼下孵化成长的中国媒介，其庞大的经费负担，终于让中国财政感到了巨大压力。正是这种巨大的财政压力，成为中国媒介试图涉足市场、另谋出路是直接动因。

2、媒介功能属性的重新确认与媒介产业观的诞生

在中国，媒介作为文化事业机构，曾长期被简单地理解为政治宣传的工具，被强制性地作为政治意识形态的载体来看待。改革开放后，随着人们对媒介传播行为特征和文化功能特征的认识不断深入，人们对媒介属性的认识和关于媒介的观念发生了根本的变化：一方面，随着信息时代的到来，大众对媒介的需求不断膨胀，并出现了多元化、多层次、多变量的趋势。日益膨胀的大众需求，对媒介的信息传播和服务功能提出了新要求，并强化、彰显

^① 谢耘耕：中国传媒资本运营若干问题研究[J]，新闻界，2006（3）

了这一功能。另一方面，急剧的社会变迁，使社会关系、人际关系、家庭关系都处在不断的变动和调整中，人的命运以及人们的价值观念和心理状态都在转型中动荡、变化。在此情况下，中国大众不仅需要媒介的价值导向，来帮助寻找迷失的人生路标，拯救在社会组织离散和价值迷失状态中出现的认同和信仰危机，同时也需要通过媒介来反观现实遭遇和心灵的变异，与同样处在转型时期的他人共享苦难、欢欣、希冀和渴望，宣泄波谲云诡的外部世界带来的种种焦躁、烦闷、无赖等复杂情绪，并寻找短暂的心理刺激和梦幻感觉。

转型时期这种典型的大众文化追求，使媒介的娱乐宣导功能亦日显突出。媒介自身社会角色和功能的调适，以及新时期的思想解放运动，促使人们对媒介的政府“喉舌”的政治属性、大众传播的社会属性、文化生产的产业属性这三重本质属性的科学认识和全面认同。媒介功能属性的重新确认，带来了媒介观念的变革。这种变革的直接体现就是文化产业观的诞生。

媒介不再被视为一种单纯的意识形态承载工具，而且也被看作是一种生产文化产品并能创造消费价值的特殊产业——媒介产业。不仅如此，人们还进一步认识到，媒介产业将会成为未来社会的支柱产业——信息产业的重要组成部分，媒介经济也将成为国家宏观经济格局中一枚举足轻重的棋子。媒介观念的嬗变，理所当然地使人们对媒介行为活动的理解，迅速由单纯从事政治宣传等文化事业活动的狭义窠臼中超越出来，向从事具有广泛文化意义和直接经济意义的产业化经营活动转变。对于媒介来说，“产业化”概念的建立，有利于消除物质商品和意识形态、经营销售和政治宣传、市场和导向之间的二元对立，找到它们相互融合、二位一体的平衡点与契合点。作为产业的媒介生产的产品，并不是普通的商品，而是隐含政治、经济、文化与社会等宣传、娱乐、沟通、经营诸功能的特殊商品。文化商品的这种特殊性，使销售与政治结下了不解之缘。从某种角度来看，销售就是政治。众所周知，“文化渗透”或曰“文化殖民主义”、“文化帝国主义”，是美国全球化战略的重要组成部分，而媒介是他们实施这一战略的一支生力军。对于美国政治而言，报纸、广播、电影、电视等作为产品被推销到全世界，这不仅是其商业利益之所在，同时也是其政治利益之所在。通过文化产品的全球输出来传输美国的生活方式和价值观念，不仅扩展了美国的经济市场，同时也开发着美国的政治市场。这样，对于美国的扩张战略来说，市场就是最大的政治。

由此可见，在市场经济条件下，政治宣传、舆论导向可以通过市场而且必须通过市场才能得以实现，经营已成为宣传不可或缺的手段，市场已成为意识形态宽广而繁忙的通道。可以这样说，在当代市场经济社会里，有经营才有宣传，有市场才有导向；没有经营就没有宣传，没有市场就没有导向。正因为如此，1996年，江泽民总书记在视察人民日报社时，曾意味深长地指出：“过去我们的传媒只讲宣传，如今在市场经济条件下，新闻传媒既要宣传，又要经营”。

（二）“二元”政策的试行

媒介发展的根本动力在于解放媒介生产力，而解放媒介生产力的关键则在于从制度上而不仅仅是从观念上确立媒介的文化产业本性，真正从体制上完成媒介由计划经济的行政化管理向市场经济的企业化管理的转型。

长期以来“以阶级斗争为纲”的指导思想，造成了整个社会的高度意识形态化和社会经济的长期停滞，引发了包括传媒业内部在内的诸多社会成员的不满。随着思想的解放、经济体制的改革，社会自由资源和流动空间的开始得到释放，促进了受众新闻信息需要的满足与释放。而此时同时，面对传媒迫切需要改革的诉求，窘迫的国家财政却已经无力支撑具有强烈发展需求的传媒业。在这种时代背景下，传媒单位实行“事业单位，企业化管理”便成为政府与传媒基于各自利同制度选择。^①

中国媒介由计划经济管理体制向市场经济管理体制转轨的第一步是由报业迈出的。

1978年，国家财政部批准了人民日报社等8家首都新闻单位提出要求试行“事业单位，企业化管理”的报告，根据当时的政策，允许这些单位从经营收入中提取一部分比例的资金，用于增加员工收入，改善自身工作条件。当时的具体做法是：“企业运营、独立核算、盈余留用”，“包干上交，结余留用”，“企业化经营所需要流动资金（通常称为周转金）从事业费中拨

^① 耿蕊，余晓莉：中国传媒改革现状的制度分析[M]，中国媒体发展研究报告2007—2008年，罗以澄等主编

付”^①。1979年《解放日报》率先刊登“文革”后的第一则广告；《洛阳日报》自办发行。同年4月，国家财政部颁发《关于报社试行企业基金的管理办法》，再次明确报社是党的宣传事业单位，在财务管理上实行企业管理的方法。这个政策在短短的几年中迅速在全国大多数媒体中实行。原先，一直靠吃着“皇粮”的报社，现在开始学着走上了“自主经营、自负盈亏、自我积累、自我发展”的企业化之路。中国传媒正从意识形态媒介向产业经营的媒介过渡，媒介的管理也从接受国家机关领导，以国家预算拨款为活动资金来源，不核算成本，不上缴利润和税金的事业化管理，转向在生产经营活动中，以收入抵偿支出，实现尽可能大的利润，而且还能向国家缴纳税金的企业化管理模式。中国经济体制改革的基本内容就是实施从计划经济到市场经济的转型，构建以市场机制为社会资源配置基础方式的新经济体制。这样的新经济体制的构建，是在渐进式改革的路径中逐步实现的。

“事业单位，企业化经营”这一改革思路拉开了中国报业乃至整个新闻体制改革的大幕，同时也基本上确定了此后30年媒介产业化改革的大方向。从此，“事业单位、企业化管理”成为了具有中国特色新闻单位性质和特点的代名词。^②

1988年，以广东电视台为代表的广电业，亦首次获得了中央给予“事业单位，企业化管理”试点的开放倾斜政策，加入了媒介改革的行业。

但是，中国传媒业的经营实现真正意义上的“企业化”，是从1992年中共十四大确定实行社会主义市场经济体制以后才逐步开始的。1996年，报刊率先实行集团化，把报刊经营管理部分列入第三产业，成为我国报刊进入产业化改革阶段的一个标志。中国传媒业实行企业化管理、市场化经营和产业化运作的大门就此敞开了。这种企业化管理方式强调新闻单位属于事业单位的性质不变，但可以从事一定的经营活动，经营收入一部分用于改善办公条件和生产技术设备，另一部分则用于提高职工福利。而对广电集团实施“事业单位企业化”改革最早可追溯至1985年，当时上海广电局在电台、电视台内部实行经济承包责任制。1997年上海广电局成为中国广电系统首家国有资产的委托代理人和管理者。在这之后，伴随着改革路径的争议，广电主管部门对于事业单位企业化的要求时紧时松。2001年，中共中央办公厅、

① 屠忠俊：《当代报业经营管理》[M]，华中理工大学出版社，1999

② 陆高峰：《报业改革绕不过的三道“坎”》[J]，青年记者，2007（11）

国务院办公厅转发的中央宣传部、国家广电总局、新闻出版总署《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》（中办发〔2001〕17号文件）规定，我国广播电视集团属于事业性质，实行企业化管理，并要求建立健全党委领导与法人治理结构相结合的领导体制，宣传业务与经营业务相对独立的组织结构。目前传媒业“事业单位，企业化管理”性质，是计划经济和市场经济双轨制的并行的特殊的管制原则。随着传媒的产业化进程，传媒在市场经济格局中实际上形成了相对垄断的既得利益，这将形成权利垄断基础上的利益扩张。传统的传媒监管体系显然无法适应形势发展的需求。如何处理事业单位与企业化经营之间的矛盾呢？

二、深度解读

（一）概念界定

事业，在《汉语大字典》里，最初有官职、职务的意思，后来又引申为侍奉、奉行、办理等语义。通俗一点讲，就是官方为老百姓办事而不图钱财。所以，在《辞海》和《现代汉语词典》里，事业或事业单位都有受国家机关领导、由国家提供经费、不实行经济核算的单位或部门的意思。而企业就不同了。企，《说文》的解释是：“举踵也。”就是踮起脚跟的意思。后来引申为站立、望、企盼、企求、企图的意思。在《辞海》和《现代汉语词典》里，企业，指的都是从事生产、流通或服务性活动，实行独立核算的经济单位。把词典里事业和企业单位的意思作一个比较，我们就会发现，事业单位，带有服务性，不带盈利性质，有官方为民办事的意思，是要由政府出钱养活，讲社会效益的单位。企业单位，带有盈利性质，要向官方纳税，要自己养活自己，是有所图，要讲经济效益，除非是带有慈善性质的福利企业。词典里的解释再准确，也难免挂一漏万，更何况社会是在不断发展，新的词义不断产生，词典修订得再快也赶不上。如果说在社会主义计划经济条件下，我们把党政群团以外的部门划分为企业和事业两种单位还勉强说得过去，在社会主义市场经济条件下，一个单位的经济特征，简单地用企