

主 编 胡泽君
副主编 林存德

放眼世界

广东省市厅级领导干部出国
培训班论文集(2)

 广东人民出版社



D035-53

20131



放眼世界

◇ 广东省市厅级领导干部出国培训班论文集(2) ◇



广东人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

放眼世界：广东省市厅级领导干部出国培训班论文集
(2) / 胡泽君主编. — 广州：广东人民出版社，2007.9
ISBN 978-7-218-05517-6

I. 放… II. 胡… III. 公共管理—文集 IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 050321 号

责任编辑	郑毅 卢雪华 黎捷
封面设计	吴德灏
责任技编	周杰
出版发行	广东人民出版社
印 刷	佛山市浩文彩色印刷有限公司
开 本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印 张	16.25
插 页	9
字 数	430 千
版 次	2007 年 9 月第 1 版 2007 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-218-05517-6
定 价	60.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

【出版社网址：<http://www.gdpph.com> 电子邮箱：sales@gdpph.com

图书营销中心：020-37579695 37579604 (直销)】

谱写共建美好南粤、 共享幸福生活的新篇章

(代序)

张德江

中央对广东历来高度重视，寄予厚望。1992年春，邓小平同志发表南方谈话，殷切期望广东抓住机遇、加快发展；2000年春，江泽民同志在广东提出“三个代表”重要思想，要求广东增创新优势，更上一层楼，率先基本实现社会主义现代化；2003年春，胡锦涛总书记在广东提出科学发展观的思想，要求广东加快发展、率先发展、协调发展，在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化进程中更好地发挥排头兵作用。广东人民牢记使命，不负重托，改革开放先行一步，小康社会建设成效明显，科学发展迈出实质性步伐，为率先基本实现社会主义现代化奠定了坚实基础。

今后五年，我省发展面临前所未有的机遇。和平、发展、合作仍是时代潮流，国际局势总体稳定。经济全球化趋势深入发展，世界经济有望保持平稳增长。我国社会政治大局稳定，社会主义市场经济体制日趋完善，经济保持平稳较快发展。党的十七大召开，北京奥运会、上海世博会、广州亚运会、深圳世界大学生运动会先后举办，必将为经济社会发展创造良好环境，注入强劲动力。改革开放以来，我省积累了比较雄厚的物质技术基础，积累了在对外开放和市场经济条件下推进社会主

义现代化建设的宝贵经验。特别是增创了树立和落实科学发展观先行一步的新优势，形成了一心一意谋发展、同心同德促和谐的良好氛围。

同时，我省发展也面临前所未有的挑战。国际竞争日趋激烈，贸易保护主义加剧。石油等重要能源资源价格高位波动，资源和环境压力增大。国内区域之间产业同构竞争激烈，珠三角地区发展成本呈现全面上升态势。我省经济转轨早，社会转型快，利益格局深刻调整，各种思想文化相互激荡，敌对势力加紧渗透破坏，诱发社会矛盾因素增多。

纵观形势，今后五年，是我省经济社会发展全面转入科学发展轨道，开创社会主义和谐社会新局面的关键时期。五年工作的指导思想是：高举邓小平理论和“三个代表”重要思想伟大旗帜，以科学发展观统领经济社会发展全局，紧紧围绕发展与和谐两大主题，坚持深化改革开放，突出转变经济增长方式，突出城乡区域协调发展，突出体制机制创新，实现经济又好又快发展；着力推进民主法治，着力完善民生保障，着力加强社会管理，开创社会和谐新局面；切实提高执政能力，切实推进固本强基，切实加强反腐倡廉，全面加强和改进党的建设，努力建设经济强省、文化大省、法治社会、和谐广东，实现全省人民的富裕安康，为全面建设小康社会、率先基本实现社会主义现代化而努力奋斗。

今后五年，推进发展与和谐的主要目标是：全省实现宽裕型小康，珠三角地区率先基本实现社会主义现代化。全省生产总值和人均生产总值年均分别增长9%和8%，到2011年分别超过4万亿元和4万元；经济增长方式实现实质性转变，五年单位生产总值能耗下降16%、主要污染物排放总量减少15%；自主创新能力显著增强，产业国际竞争力进一步提高；建立比较完善的社会主义市场经济体制，内外源经济更加协调发展；民

主政治建设有序推进，依法治省工作明显加强；各项社会事业加快发展，人民群众思想道德素质、科学文化素质和健康素质进一步提高；人民生活水平稳步提高，城乡、区域和阶层收入差距扩大趋势得到有效控制；实现比较充分的就业，基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系；社会管理体制进一步完善，公共安全防控体系和社会治安防控体系基本健全；环境治理成效显著，生态环境不断改善；基层基础工作进一步加强，党的执政能力建设和先进性建设取得新成效。

目标鼓舞人心，目标催人奋进。我们坚信，经过全省人民的共同奋斗，五年后的广东，经济发展一定会再上新台阶，人民生活一定会达到新水平，社会和谐一定会开创新局面，南粤大地一定会更加美好！

（摘自中共中央政治局委员、广东省委书记张德江同志 2007 年 5 月 21 日在广东省第十次党代会上所作的报告《坚持科学发展，促进社会和谐，为率先基本实现社会主义现代化而努力奋斗》第二部分“今后五年的形势和任务”）

目 录

谱写共建美好南粤、共享幸福生活的新篇章（代序）

..... 张德江/1

中美广电媒体集团治理模式比较的若干思考

——兼论美国广电传媒的社会控制 白 玲/1

现代石化、数码产业应对全球化的战略思考..... 李汝求/16

中美两国廉政监督机制的比较与思考..... 龚佐林/29

借鉴纽约经验，建设平安东莞

——赴美国哥伦比亚大学培训学习归来的思考 ... 黄双福/46

借鉴美国循环经济经验，发展清远循环经济..... 陈茂辉/65

加快推进政府职能转变和管理创新的可能选择..... 姜 斌/80

政府公共危机管理“三忌”

——学习《公共危机管理》的体会..... 苏耀光/93

欠发达地区更不可忽视经济增长的质量和效益	卓志强/106
美国环境保护对我省环保工作的启示	黄达辉/123
美国地方公共管理与我国地方政府改革	王雁林/137
美国法院人才管理与我省法院人才建设问题的思考	许达雄/150
关于广东大型公共体育场馆功能再定位与经营管理 政策的思考	王禹平/164
论社会体制改革与构建和谐社会	汪一洋/186
中美政府采购机构信息化建设比较研究 ——以得州政府采购中心和广东省政府采购中心 为例	姚 康/198
促电子政务发展,建公共服务型政府	陈 敏/214
论非营利组织发展与政府职能转变 ——美国非营利组织发展对我国政府治理和社会 管理改革的启示	李阳春/226
大学在国家自主创新中的地位和作用 ——英美两国大学自主创新的启示与思考	胡社军/248
中国如何在全球化进程中实现创新性发展	王 东/273
借鉴美国经验,发展市政债券	徐安良/287

公共危机与政府应急管理能力建设	唐 颖/306
美国版权产业发展的经验及其对佛山的启示	徐东涛/318
借鉴美国公共管理理念, 加强我国政府依法行政和 公共管理能力建设	林 岚/330
构建财政支出绩效评价体系, 提高财政资金使用效益	叶胜坤/342
美国公共管理与我国地方政府管理改革	贺振章/350
借鉴纽约市管治经验, 发展江门市区公交事业	陈健伟/365
对阳江发展生态经济的思考	庞 华/382
美国绩效预算的实践及其对我省实行绩效预算的启示	李小迪/395
从美国 311 系统谈构建服务型政府	何少青/411
中美行政监察制度的比较研究	余卓彬/423
透视美国财税政策, 加快揭阳市经济社会发展的思考	陈澄氏/436
建立以“现住房”为中心的流动人口统计信息采集 体制	江效东/447
借鉴美国经验, 思考广州环保之路	敖 妍/456
广东水利建设投融资体制改革的设想	王建成/469

适应现代管理的需要，提高土地利用规划水平	
——美国土地利用规划的启示和借鉴	涂高坤/485
加强管理，深化改革，提高高校教师队伍建设水平	
——美国高校教师队伍建设与管理的启示	杨开乔/496
后 记	510

中美广电媒体集团治理模式 比较的若干思考

——兼论美国广电传媒的社会控制

白 玲

南方广播影视传媒集团总编辑、党委副书记



2006年7月，笔者参加了广东省第二期市厅级领导干部出国培训班赴美国纽约哥伦比亚大学国际关系学院，接受了为期1个月的培训，获益良多。在一系列培训课程以及参观考察学习中，虽然授课内容集中于政府部门的管理与决策，也涉及政府与媒体的互动关系，但这次出国学习使我在耳濡目染美国社会及传媒环境之余，有机会对我们广电媒体的改革和发展进行了一些比较和思考。

一、美国广电媒体集团概况

美国是全球广电媒体产业发展最发达的国家，拥有电视台1280多家，其中商业电视台约960家，教育电视台约320家；有线电视网7900余家。全美共有广播电台8800多家，对外广播电台19家。最大的两家对外广播机构为美国之音和美军广播电

视网，均属官方电台。美国最大的全国性广播网是俗称三大广播网的全国广播公司（NBC）、哥伦比亚广播公司（CBS）、美国广播公司（ABC）。此外是紧随其后的美国有线新闻广播公司（CNN）和福克斯电视台（FOX）等。2005年，美国广告市场总额为1432.9亿美元，其中电视（包括网络电视、有线电视、Sport TV）广告总额为538.58亿美元，广播（包括网络广播、地方广播与National Sport Radio）广告总额为109.79亿美元，广播电视相加，占全美广告市场总额的45%强，说明其广电产业之规模庞大。

美国广电媒体的运作，其内容以新闻资讯服务、大众娱乐及商业营销为基本构成，其绩效通过市场竞争及公益服务两个标准检验，其行为受国家利益（政府、党派及官方管理机构——联邦通讯委员会FCC）、市场诉求（企业、广告商及资本运营商等）及公众利益（文化娱乐、家庭伦理及环境保护等多元诉求）三重制约，在激烈的竞争环境中发展或消亡。美国目前见到的那些整合了报业、电影业、广播电视业、出版业、游乐业及其他娱乐衍生产品制造业于一体的媒体集团，如“时代华纳”、“新闻集团”、“维亚康姆”等，就是经受了市场优胜劣汰法则的淘洗之后生存下来的国际性媒体庞然大物，就其组织形态而言，我们可以称之为超级媒体集团，但我们的确很难用“广电媒体”作为其业态定义。

以维亚康姆集团为例，其旗下有派拉蒙电影公司、哥伦比亚广播公司（CBS）、维亚康姆电视集团（一共有39家地方电视台）、派拉蒙电视集团、MTV音乐电视网、尼克罗迪恩儿童电视频道（Nickelodeon）、无限广播公司（Infinity）、布洛克巴斯特录影带出租连锁店（Blockbuster）及西蒙和舒斯特出版公司（Simon & Schuster）等。而维亚康姆集团旗下的美国哥伦比亚广播公司（CBS，始创于1927年。2006年8月，CBS又从维亚康姆集团分拆了出来），本身就是一个大的媒体集团，由King

World 制片公司、Eyemark 娱乐公司及 CBS 国际广播公司等构成，目前有直属电视台 7 座，附属电视台 200 座，直属电台 14 座，还有不少附属电台，在全美国拥有庞大的广播电视网。目前，维亚康姆俨然已成为全球最大的媒体帝国，集团董事长兼首席执行官（CEO）是萨默·雷石东（Sumner M. Redstone）。

美国这些媒体庞然大物，已经是一些发育得非常成熟商业组织，其内部已形成了十分完善的管理规范（本文称之为集团治理）及适应外部市场生态行为规范，而其与一般商业机构（公司）有所区别的，就是其娱乐及资讯服务、文化传播及意识形态的独特属性（关于这一点，尽管美国人未必会承认），而因为这种特性，实际上也导致其企业行为、利益取向甚至是融资方式，都和一般商业机构有所区别。概而言之，这些媒体集团实际上已经成为美国政府、大企业及金融寡头等利益集团的喉舌，成为传统行业与新兴行业融合、更新的平台，以及成为风险投资家、意欲分散投资的高成长企业、灰色及黑色收入漂洗组织的乐园。所以，我们在考察美国的媒体集团的时候，也往往关注这种媒体特性。

美国广电业从一开始就是按照产业运作的模式发展演进的，具有明显的文化产业的特征，并且具有浓厚的商业气息。从广播电视发展史来考察，美国的广电业最初遵循的是由电影延伸过来的大众娱乐功能的发展路线，并且与电影业、舞台演出等娱乐业的发展相辅相成，互为促进，依托着庞大的电影片源作为其内容供应源，其内容制作的技术也受到电影工业制作运营的模式影响。直至今日，无论是广播或是电视，娱乐大众一直是其主功能。在资讯服务方面，美国广电一直沿袭最初的大众广播模式，由声音广播而至电视广播，最后，形成基本的“娱乐+资讯服务”综合频道（频率）广播。所以，美国早期的广电传媒集团，就是拥有一些具有巨大影响力的综合频道（频率）的大机构。

后来，随着现代传播形态的出现，大众传播需求日炽，出现

了如 CNN 之类的专业的新闻、体育、时装甚至棋赛、高尔夫球及钓鱼等频道（频率），分流了综合频道（频率）受众，这种新的传播需求的变化，最终导致那些原来拥有单个或数个综合频道（频率）的传媒机构，将部分专业频道（频率）收拢到自己的旗下，于是才出现前述的拥有众多不同媒体的超级媒体集团，而这种既有综合频道（频率），又有专业频道（频率），甚至把整个产业链上下游的多个环节（包括内容、渠道、延伸产业等）都收罗旗下集团形态，体现出美国媒体集团一直具有行业垄断的意志和品性。

需要指出的是，美国传媒一直标榜其不偏不倚及编辑独立的“优越性”，以其“言论自由”受到宪法保护（指美国宪法第一修正案）而自诩。但令人感兴趣的是，在美国广电业标榜其产业属性、商业气息及“独立精神”的背后，由于那些大媒体的日益明显的垄断性及其巨大的影响力，加上政府在借用传媒达到自己的政治或施政目的方面的技巧日益高明，使美国广电传媒日益具有明显的国家意识及主流意识形态的色彩（关于这一点，我们从 9·11 事件、伊拉克战争及国家非常时期美国媒体的表现中可以窥见，较详细的论述见本文“四、关于美国的广电传媒的社会控制相关课题的思考”）。

二、美国广电媒体集团治理与我国广电媒体集团治理比较

中美两国社会政治制度不同，经济文化环境不同，历史民俗背景不同，形成了两国广电集团治理结构演进的差异，从而形成了两者在广电管理体制及运营机制上的许多不同。就美国媒体集团而言，由于集团治理的样式或模型相当成熟规范，一个大集团的高管控制层（或母集团）与具体业务层（或子集团）往往是分离的，这就方便于高管控制层的运营、融资、调控等环节能够按照一般企业规范进行操作，避免集团在局部结构（如股权、行业等）变动时影响全局的运作。这种组织形态，也便于企业经理人

的选用及调配。有一个十分普遍的现象：一个媒体集团的首席执行官往往可以不具有这个专门行业的背景经历（即不管是否媒体运营专家），而可能仅仅是集团治理的拔尖人才，就可以一步到位选任。用一句行话来说，那些专职的 CEO 来到集团公司，不管他将以什么运营手段、理念管理企业，股东们关注的仅仅是两样核心东西，一是人头，二是账本，人头指的是人力资本及人才，而账本指的是投入产出及现金流。

美国媒体集团化建设或集团治理，实际上是指美国广电行业在商业社会，在竞争环境下发展演变的具体形态，是美国企业发展按照行业垄断的生存意志（法则）而最终采取的行业并购、受让、重组，“汰弱留强，适者生存”的结果。美国的媒体集团有几个显著的特征，一是行业的所有权、资产或资本的界定是清晰的。这是一般商业社会规范的商业运作的结果，无论是国有的或私有的，均无例外。这也是这些媒体企业（集团）的内部运作大都按照现代企业制度规范运作的重要前提。二是行业经营领域是宽泛的，一个大型的传媒集团，其经营范围并不受广电（媒体）的专属性约束。最典型的是像法国的维旺迪环球集团，其经营范围甚至横跨至水务、垃圾处理、交通及能源等多个方面。三是行业的运营是没有地域限制的。大型的传媒集团通常都是跨地区甚至是跨国经营的，关于这一点，站在舆论管理的角度来看，可能是美国与中国的广电媒体体制差异最大的地方。所以，在美国，特别是一些超级媒体集团，我们很难以美国的、国有的、广电的等专属定语来对它进行定义。

回望国内的广电集团，从 1999 年 6 月，国内第一家广播电视集团——无锡广播电视集团正式挂牌成立起，2000 年 11 月，第一家省级广播电视集团——湖南广播影视集团成立，同月广电总局下发“关于广播电影电视集团化发展试行工作的原则意见”的 284 号文，明确了广播电视在以宣传为中心的前提下，“可经营其他相关产业，逐步发展成为多媒体、多渠道、多品种、多层

次、多功能的综合性传媒集团”。

2001年8月，中央下发了“关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见”的17号文，对组建广电集团的指导思想、原则、体制、融资等更进一步作了全面规定，首次明确要求要积极推进集团化建设，实行跨媒体、跨地区经营，把集团做大做强。同年12月，中国最大的新闻传媒集团——中国广播影视集团成立（该集团目前已基本停止运作）。至今，国内已经有十几家冠名广播影视集团的省市广电机构成立运作。

综合考量，国内广播影视集团组织的治理结构大致有如下几种方式：

1. 以国家或省级电台、电视台、网络公司、音像出版、广播电视报刊等为主要架构，但不包括所属的地市广电。现在全国成立的十几个集团（总台）中，除中央、北京及上海直辖市外，其他如湖南、浙江、江苏等就是这种类型。

2. 整合省级广电各大机构成立省集团，并且把地市广电作为省集团的成员单位，像邮电、电力、银行一样，实行具有垂直关系的统合架构。集团内部实行宣传、经营、人事、财务及技术“五统一”，如南方广播影视传媒集团目前的组织结构。

3. 以省会台（电台、电视台）为龙头，通过以市场导向，资产纽带，及利益关系基础，与地市台建立一种网状结构的协作关系，地方台通过与省台在节目、项目、广告等项的合作经营获利。这是一种“条、块”结合的管理架构。

由于中国广电传媒具有国家意识形态及党的喉舌属性的规定，以及业内一直具有的事业、产业双重属性的历史沿革，决定了我国广播电视传媒在进行体制改革，推进集团治理的过程中，并非按照纯粹产业（商业）运作的思路来考量。因而集团化改革的结果，以目前的状况来考察，要在宣传业务的专业化及产业经营规模化两方面找到理想的兼容的解决方案，目前仍然在探索之中。2002年，国家广电总局部署启动了设置“公共频道”的具

体举措，把宣传业务专业化的功能寄望由“公共频道”部分承担，但实践下来的结果还未尽人意（“公共频道”的突出功能是政府政务信息发布，关于这一点，美国的“公共频道”就是由政府出资，非赢利、无广告的频道）。

而被认为是我国广播电视“体制创新”，实行真正意义的集团化动作的湖南广播影视集团，试行以“广告、节目、网络”三大主业为依托，业务涉及广播电视、电影、印刷、网络、旅游及酒店等多种行业，目的是形成“集团化运作、集约化经营、企业化管理、规模化发展的现代广播影视媒体集团”。但湖南电广的集团治理的实践结果，除了节目品牌打造这一块一直特色明显，成绩昭著之外（此在其集团组建之前已是行业翘楚），其他业务都乏善可陈，湖南电广的例子说明，以行政手段整合的方式组建广电集团（无论是单一行业经营还是跨行业经营），如果不是最终采用以市场为导向，以资本为纽带，受绩效制约的集团治理规则进行体制变革，很难组建成真正具有市场竞争力的广电传媒集团。

三、广东广电集团化改革的现状及发展趋向

广东的广播电视集团化改革酝酿于 20 世纪末。广东广播电视系统，作为省的文化体制改革试点单位之一，在努力探索广东广电体制改革的过程中，由于广东的天空开放的原因，广东广电较早地接触境外广播电视，使广东广电人也较早地以应对境外电视挑战为目标进行改革发展的思考。从而也比较早地达成共识：广东广电的突出特点是开放，广东广电的竞争对手是境外，广东广电的根本出路是改革，广东广电的未来优势是联合，广东广电的发展重点是产业。通过内部调研，外出考察，总体设计，形成了“适应市场、发展产业；理顺体制、消除障碍；做强做大、应对挑战”的总体思路和工作目标。经过深入内外调研、赴外省考察甚至是赴境外考察，借鉴别人的经验的基础上，在省委省政府