



中国 农村广播影视公共服务

国家广电总局发展研究中心课题组 著

中国  广播电视出版社
CHINA RADIO & TELEVISION PUBLISHING HOUSE

中国 农村广播影视公共服务

国家广电总局发展研究中心课题组 著

中国  广播电视出版社
CHINA RADIO & TELEVISION PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国农村广播影视公共服务 / 国家广电总局发展研究中心课题组著. —北京: 中国广播电视出版社, 2008. 3
ISBN 978 - 7 - 5043 - 5168 - 5

I. 中… II. 国… III. ①农村—广播工作—社会服务—研究—中国②农村—电视工作—社会服务—研究—中国
IV. G229. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 017370 号

中国农村广播影视公共服务

作 者	国家广电总局发展研究中心课题组
责任编辑	林 曦
封面设计	福瑞来书装
监 印	赵 宁
出版发行	中国广播电视出版社
电 话	86093580 86093583
社 址	北京市西城区真武庙二条9号(邮政编码 100045)
经 销	全国各地新华书店
印 刷	北京市翰林印刷厂
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
字 数	250(千)字
印 张	22. 5
版 次	2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5043 - 5168 - 5
定 价	38.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

“构建农村广播影视公共服务体系研究”课题组

课题指导：黄 勇

课题组组长：庞井君

课题组副组长：杨明品

课题组成员：易 凯 李江玲 朱新梅 刘汉文
王 雷 张 蕾 陈秀敏 薛巧珍

序言

黄勇

党的十七大报告突出强调加强文化建设、提高文化软实力的重大意义，提出兴起社会主义文化建设新高潮、推动社会主义文化大发展大繁荣的战略部署。其中，特别强调公共文化服务体系建设对于保障人民基本文化权益的重要性，要求把发展公益性文化事业作为保障人民基本文化权益的主要途径，加大投入力度，加强社区和乡村文化设施建设，重视城乡、区域文化协调发展，着力丰富农村、偏远地区、进城务工人员的精神文化生活。这些战略部署和重大决策的实施，必将极大地推动公共文化服务发展，开启国家文化建设的新境界。这对于推进农村文化建设来说，更是重大的历史机遇。农村文化建设将迎来一个新的春天。

在我国公共文化建设和农村文化建设的战略格局中，农村广播影视是基础，是重点，是标志，处于优先地位。大力推进农村广播影视发展，统筹城乡广播影视发展，实现城乡广播影视基本公共服务的均等化，是我国当代广播影视的历史使命，是实践“三个代表”重要思想、落实科学发展观的内在要求。它对于兴起社会主义文化建设新高潮、提高国家文化软实力，使占全国人口57%的农村人口基本文化权益得到更好保障；对于全面建设小康社

会、构建社会主义和谐社会和推进社会主义新农村建设，都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

近年来，党中央、国务院高度重视农村广播影视工作。为了解决农村广播影视发展中遇到的问题，国务院办公厅 2004 年转发广电总局、发展改革委、财政部《关于巩固和推进村村通广播电视工作的意见》，2006 年出台《关于进一步做好新时期广播电视村村通工作的通知》，2007 年 5 月转发了广电总局、国家发展改革委、财政部、文化部《关于做好农村电影工作的意见》。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》将广播电视村村通和农村电影放映两大工程列为国家的重要建设项目和发展任务。这些文件成为新时期农村广播影视公共服务发展的重要标志。全国各级广电部门、发展改革委、财政部门、文化部门齐心协力，改革创新，扎实推进，广播电视村村通工程、农村电影放映工程取得了前所未有的成果。随着这两大工程的不断推进，正在夯实广播影视公共服务建设的基础，将逐步构建起农村广播影视公共服务体系，开创农村广播影视公共服务发展新局面，极大地促进我国广播影视事业的发展。

在农村广播影视公共服务体系建设的进程中，加强对基本理论的研究和对实践探索的总结十分重要。当前，农村广播影视公共服务正处于从适应计划经济环境向适应市场经济环境转变的过程中，承担的任务艰巨，面临的情况复杂，需要解决的矛盾很多。一方面，我国农村幅员辽阔，人口众多，经济社会发展水平参差不齐，推进农村广播影视公共服务体系建设困难很大；另一方面，传统技术下的广播影视基本普及工作尚未完成，而数字化、网络化、融合化的技术浪潮已汹涌而来，对农村广播影视公共服务建设提出了更新的课题。在市场经济体制下推进农村广播影视公共服务建设，是一项开创性的工作，实践经验不足，理论准备更不足。在这种形势下，亟待在实践中总结经验，理清思路，在理论上探索规律，就有关重大问题作出回答，提出战略思考和对策，为农村

广播影视公共服务建设决策提供参考。这既是推进广播影视又好又快发展的必要举措，也是各级广电部门开展工作的迫切要求。

基于此，国家广电总局发展研究中心课题组在广泛深入调研的基础上，完成了“构建农村广播影视公共服务体系研究”课题，并对课题成果进行纵深拓展，从理论和实践两个方面进行了比较系统的研究。本书既全面回顾了农村广播影视公共服务发展的历程，总结了发展现状，分析了最新趋势，又对有关理论问题进行了深入探讨和创新，体现了理论性与实践性、学术性和指导性、现实性和前瞻性的结合，在一定程度上回答了农村广播影视公共服务建设的有关重大问题，具有一定的参考和借鉴价值。

当然，在社会主义市场经济条件下推进农村广播影视公共服务体系建设，还处于探索阶段，本书所涉及的许多问题也多为首次提出并进行理论探讨，因此，可能还存在一些值得商榷的地方，但瑕不掩瑜，不管是实践的总结还是理论的探讨，所取得的成果无疑填补了这一研究领域的空白。

我国正处于加快推进社会主义新农村建设、构建社会主义和谐社会的重要历史阶段，农村广播影视公共服务建设面临新形势、新情况、新问题，任重道远。我们要深刻领会和贯彻落实党的十七大精神，按照党中央国务院的部署和要求，以科学发展观为指导，更加自觉、更加主动地推动农村广播影视的发展和繁荣，更好地保障人民群众的文化权益，继续以超常的措施、超强的力度，着力推进广播电视村村通工程和农村电影放映工程，加快建立覆盖全社会的广播影视公共服务体系，为开创社会主义文化大发展大繁荣的新局面和全面建设小康社会，作出更大的贡献！

（作者系国家广电总局副总编辑、国家广电总局发展研究中心主任）

目 录

序 言	黄 勇 (1)
绪 论 推进农村广播影视公共服务制度创新	(1)
一、农村广播影视公共服务及其体系的基本内涵	(3)
二、现阶段农村广播影视公共服务建设的基本特征	(4)
三、农村广播影视公共服务建设存在的主要问题及原因	(8)
四、农村广播影视公共服务建设的主要任务	(15)
五、创新农村广播影视公共服务制度安排	(18)
第一章 农村广播影视公共服务基本理论	(29)
第一节 公共服务理论分析	(31)
一、公共服务概念的演变	(31)
二、公共产品理论	(33)
三、公共服务的基本内涵	(37)
四、广播影视公共服务的属性和分类	(43)
第二节 农村广播影视公共服务的基本内涵	(45)
一、农村公共服务与农村公共文化服务	(45)
二、农村广播影视公共服务的内涵、特点、属性与功能	(47)
三、农村广播影视公共服务体系	(50)
第三节 农村广播影视公共服务的需求、分类及提供	(51)
一、农村广播影视公共服务需求的三个层次	(51)
二、农村广播影视公共服务的分类及提供	(52)

第四节 农村广播影视公共服务的主体	(57)
一、公共服务主体	(57)
二、农村广播电视公共服务的主体及职责	(60)
三、农村电影公共服务的主体及职责	(63)
第二章 农村广播影视公共服务的发展历程	(65)
第一节 农村广播电视公共服务的发展历程	(67)
一、形成期（新中国成立至 1982 年）	(67)
二、发展期（1983 年至 1997 年）	(72)
三、转型期（1998 年至今）	(79)
第二节 农村电影公共服务的发展历程	(84)
一、政府包办时期的农村电影公共服务	(84)
二、市场主导时期的农村电影公共服务	(86)
三、政府主导、市场运作时期的农村电影公共服务	(88)
第三章 农村广播影视公共服务的体制机制	(95)
第一节 农村广播电视公共服务的体制机制	(97)
一、农村广播电视公共服务体制机制现状	(97)
二、农村广播电视公共服务体制机制面临的新情况新问题 ...	(104)
三、农村广播电视公共服务发展目标与体制机制的改革创新 ...	(110)
第二节 农村电影公共服务的体制机制	(117)
一、当前农村电影公共服务体制机制的基本特征	(117)
二、农村电影公共服务体制机制面临的新情况新问题	(120)
三、农村电影公共服务的发展目标和体制机制创新	(122)
第四章 农村广播影视基础设施建设	(127)
第一节 农村广播影视基础设施现状	(129)
一、农村广播电视基础设施建设情况	(129)

二、农村电影放映基础设施建设情况	(134)
第二节 加强农村广播影视基础设施建设的几大工程	(135)
一、村村通工程	(136)
二、农村电影放映工程	(143)
三、西新工程	(148)
第三节 农村广播影视基础设施存在的问题和对策	(151)
一、存在问题	(152)
二、解决问题的对策	(155)
 第五章 农村广播电视内容服务	(161)
第一节 农村广播电视频率频道及对农节目现状	(163)
一、农村广播电视频率频道接收现状	(163)
二、广播电视对农节目的现状	(166)
第二节 农村广播电视信息服务的需求状况	(175)
一、农村地区农户信息需求调查与分析	(176)
二、广播电视传播信息的效果分析	(181)
第三节 农村广播电视内容服务存在的问题及原因	(185)
一、当前我国农村广播电视内容服务存在的问题	(185)
二、导致农村广播电视内容服务问题的原因	(189)
第四节 解决农村广播电视内容服务问题的对策	(192)
一、确定标准, 保证基本频率频道有效覆盖	(192)
二、明确定性, 确保公共财政的基本投入	(193)
三、加强监管, 规范对农专业频率频道运作	(194)
四、紧贴需求, 建立内容服务优化机制	(195)
五、创新机制, 加大对农节目采编播人才培养	(196)
 第六章 农村电影内容服务	(197)
第一节 农村放映的电影节目	(199)

一、农村放映的故事片·····	(199)
二、农村放映的科教片·····	(202)
第二节 农村电影创作·····	(206)
一、农村题材故事片创作·····	(207)
二、农村实用科教片创作·····	(211)
第三节 农村电影内容服务中存在的问题及对策·····	(215)
一、农村电影内容服务中存在的问题·····	(215)
二、农村电影内容服务发展对策·····	(217)
第七章 农村电影改革发展的探索·····	(223)
第一节 农村电影改革发展的重要性和紧迫性·····	(226)
一、农村电影改革发展的重要性·····	(226)
二、当前农村电影改革发展的紧迫性·····	(230)
第二节 农村电影改革发展的基本思路·····	(233)
一、明确政府主导地位,保证农村电影公共服务·····	(233)
二、加快体制机制创新,大力培育农村电影市场新主体·····	(236)
三、推广数字电影技术,全面提升农村电影发展水平·····	(240)
第三节 农村电影改革发展的台州试点·····	(247)
一、台州农村数字电影放映发展的基本做法·····	(247)
二、台州农村电影改革发展的主要成效·····	(250)
三、台州农村电影改革发展的启示·····	(252)
第八章 农村广播影视公共服务政策·····	(255)
第一节 农村广播影视公共服务政策的主要内容·····	(257)
一、农村广播影视公共服务政策的发展阶段·····	(257)
二、村村通工程政策的主要内容·····	(259)
三、农村电影放映工程政策·····	(264)
第二节 农村广播影视公共服务政策问题分析·····	(267)

一、村村通工程政策问题分析	(268)
二、农村电影放映工程政策问题分析	(271)
第三节 促进农村广播影视公共服务发展的政策需求	(272)
一、公共财政政策	(273)
二、基础设施建设政策	(275)
三、内容服务政策	(276)
四、组织管理政策	(277)
五、社会准入和引导鼓励政策	(278)
六、队伍培训政策	(279)
七、技术政策	(279)
八、监督评估政策	(280)
第九章 农村广播影视公共服务的法律保障	(283)
第一节 农村广播影视公共服务的法理分析	(285)
一、农村广播影视公共服务是实现农民基本权利的重要途径 ...	(285)
二、法律是促进农村广播影视公共服务持续发展的根本保障 ...	(288)
第二节 农村广播影视公共服务的法律保障现状及其问题	(290)
一、农村广播影视公共服务的法律保障现状	(290)
二、当前农村广播影视公共服务法律保障中存在的主要问题 ...	(291)
第三节 农村广播影视公共服务法律保障基本架构	(293)
一、确立农村广播影视公共服务的法律地位	(294)
二、完善行政法规和部门规章, 建立健全农村广播影视公共 服务法律体系	(294)
三、农村广播影视公共服务法律保障体系的主要内容	(296)
第十章 农村广播影视公共服务的监督评估	(299)
第一节 农村广播影视公共服务监督评估的目的、意义和原则	(301)

一、农村广播影视公共服务监督评估的目的	(301)
二、农村广播影视公共服务监督评估的意义	(302)
三、农村广播影视公共服务监督评估的原则	(303)
第二节 农村广播影视公共服务监督评估的对象和内容	(306)
一、对各级政府及广电和文化行政管理部门的监督评估	(306)
二、对各级广播电视机构的监督评估	(309)
三、对农村电影公共服务机构的监督评估	(310)
第三节 农村广播影视公共服务评估指标	(312)
一、农村广播影视公共服务水平指数	(312)
二、农村广播影视公共服务绩效指标	(315)
三、农村广播影视公共服务满意度指标	(317)
第四节 农村广播影视公共服务的监督评估机制	(318)
一、监督评估主体多元化机制	(318)
二、农村广播影视公共服务信息公开机制	(320)
三、农村广播影视公共服务的承诺机制	(322)
四、公共服务的问责机制和奖惩机制	(324)
五、监督评估制度化	(324)
附录 个案分析：黑龙江农村广电发展系列调研报告	(327)
如何实现农村广电快速持续发展	
——来自黑龙江的调研报告之一	(329)
加快农村有线电视发展是实现农村广电可持续发展的有效途径	
——来自黑龙江的调研报告之二	(334)
实现农村广电快速可持续发展的体制保障	
——来自黑龙江的调研报告之三	(339)
后 记	(345)

绪
论

推进农村广播影视
公共服务制度创新



农村广播影视公共服务建设处于基础地位，从中央一系列重大决策来看，加快农村广播影视公共服务建设的历史性机遇已经到来。抓住机遇，加快和创新制度建设，构建新型农村广播影视公共服务体系，这已成为新阶段我国文化建设的重大任务。

我国广播影视发展改革面临两大基本任务：一是适应公共服务型政府职能转变的要求，建立广播影视公共服务体制，满足全体社会成员对广播影视的公共需求；二是不断适应社会主义市场经济的需要，建立广播影视的市场服务体制，促进广播影视产业发展，繁荣文化市场，增强国际竞争力。基于城乡二元结构的社会现实，我国广播影视公共服务分城市和农村两个不同的部分，目前它们各自面临不同的任务。在城市，广播影视公共服务面临的问题主要是提高水平，改善服务；在农村，面临的问题主要是加快普及，提供基本的广播影视服务。因而，在当前和今后一段时间，广播影视公共服务建设应以农村为重点，并在农村探索制度创新的经验和路径。与此同时，建立健全农村广播影视公共服务体系也是当前公共文化服务体系建设的紧迫任务。由此可见，不管是在公共文化体系建设还是在广播影视体制改革中，农村广播影视公共服务建设都处于基础地位，具有重要意义。从中央一系列重大决策来看，加快农村广播影视公共服务建设的历史性机遇已经到来。抓住机遇，加快和创新制度建设，构建新型农村广播影视公共服务体系，这已成为新阶段我国文化建设特别是广播影视发展改革的重大任务。

一、农村广播影视公共服务及其体系的基本内涵

公共服务是指政府部门和其他社会组织为满足社会公共需求提供公共产品的服务行为的总称，包括维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务。广播影视公共服务属于社会性公共服务，它既具有文化服务的一般属性，也具有传播媒介的特殊属性，是政治、经济、社会、文化等各种信息的电子传播载体和服务平台。农村广播影视公共服务是政府部门和有关社会组织为满足农村群众对广播影视的公共需求而提供相关公共产品的服务行为的总称，其目的是通过广播电视在农村地区的覆盖、电影在农村地区的放映，使农村群众听到听好广播、看到看好电

视和电影，为他们提供社会和政策信息、生产生活信息、文化教育和文化娱乐服务等，满足其基本文化需求和信息需求，保障和实现其基本文化权利。

农村广播电视公共服务包括四个层次的内容：一是作为公共产品的传输覆盖基础设施，二是基本的广播频率和电视频道，三是农村或农民、农业专业频率频道，四是基本的农村和农业节目。农村电影公共服务包括三个层次的内容：一是固定影院和流动放映设施，二是放映的基本场次，三是切合农民生产生活需求的科教片和故事片放映。

建立农村广播影视公共服务体系是保证公共服务供给的前提和根本保证，它包括以下六个子系：一是组织体系，即广播影视的各类主体，包括自上而下的政府机构和服务运营机构及其他社会组织等；二是体制机制体系，即保证农村广播影视公共服务提供的制度安排及运行机制，如传输覆盖体制、财源体制、节目生产供给体制及其运行机制；三是基础设施和技术体系，主要是地面、有线和卫星等传输覆盖网络、制播设施设备以及电影放映设施设备；四是内容服务体系，即可提供的广播电视节目和电影节目；五是政策法规体系，即政府为保证公共服务所制定的相关政策和法规；六是监督评估体系，包括制定农村广播影视公共服务标准、指标及在此基础上建立的评估机制。

二、现阶段农村广播影视公共服务建设的基本特征

随着公共文化服务体系建设上升为国家社会发展和文化建设的战略重点，并成为政府工作的着力点，农村广播影视公共服务建设以体系建设和制度创新为核心，在2005年、2006年、2007年三年间取得突破性进展，进入了一个新的历史时期。