

邓炘炘◎著

动力与困窘：

中国广播体制改革研究

Reforming the Radio Broadcasting Sector of China:
Dynamics and Dilemmas



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

动力与困窘：中国广播体制改革研究

Reforming the Radio Broadcasting Sector of China:
Dynamics and Dilemmas

邓炘炘 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目(CIP)数据

动力与困窘:中国广播体制改革研究/邓忻忻著. —北京:中国经济出版社,
2006.9

ISBN 7-5017-7659-8

I. 动… II. 邓… III. 广播事业—体制改革—研究—中国 IV. G229.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 077874 号

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑:胡 萍(电话:010-88377716;Email:nellhp@yahoo.com.cn)

责任印制:石星岳

封面设计:清水设计工作室

经 销:各地新华书店

承 印:北京君升印刷有限公司印刷

开 本:787mm×960mm 1/16

印张:28 字数:428千字

版 次:2006年9月第1版

印次:2006年9月第1次印刷

书 号:ISBN 7-5017-7659-8/F·6369

定价:48.00元

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282

序 一

邓妍妍《动力与困窘：中国广播体制改革研究》一书出版，嘱我作序，引出我一些想法。相当长的时间，针对广播的研究和思考被忽视。这种现实情况反映了在学界、业界和有关行政管理机构中弥散着的认识偏差。在中国，广播长期以来是区别于报刊、电视而独立存在和运行的一个行业，这种特性基本保持至今。然而一段时间以来，对于广播运行、广播节目、广播机构、广播规制、广播发展等问题的关注和探索，经常被简单笼统地归并在“广播电视”的概念和思维框架中，做粗放的处置和规定，导致重电视、轻广播的局面出现。这显然不利于各种现代大众传媒工具的充分发展，也不利于它们在社会服务中并存互补，构成积极、和谐的媒介生态。

随着现代传媒工具的开发，不同特性和类型的传媒的地位和社会功能期待当然会发生变化，大众传媒服务的社会版图格局也会不断地更新替换，这正是社会变化和传播发展的反映，也是传媒工作者需要不断观察不断思考，并据此适时调整和改变各自运行定位、服务定位和社会定位的过程。

改革开放以来，国内广播业有了长足的进步，同时也面对日益增大的冲击和挑战。电视虽不像二十年前那样占有绝对的优势，但现今仍居“第一大众传媒”的位置，网络近年的发展也突飞猛进，这些变化都引出广播行业在二十一世纪应该如何应对挑战和发展的问题。这不但牵涉业务调整、技术应对和行业转型等问题，还触及体制改革和制度建设问题，因为中国广播与全社会一样面临共同的历史课题，即如何脱离旧体制框架，走出一条自我改革、对外开放和良性发展的道路。

循着这样的思路观察新时期中国广播业的改革和发展状况，就不难发现，所有的变化、成就、矛盾和困难都体现着多方面的和复杂的立体关系和系统联系。邓妍妍采取了多维视角切入和多层梳理分析的研究框架，以新时期社会转

型为背景，以体制改革为核心，比较全面地观察和总结了依然处于演进过程之中的中国广播，得出了有创见的研究成果。

邓妍妍是我的同事，也曾是我的博士研究生。他调入北京广播学院之前有多年新闻工作、网络传播工作的实践经验，数次赴欧美学习进修，具有开阔的研究视野和对新闻传播规律的深切感悟。通过近年来和他共事，特别是读博期间的学习研讨，我逐渐了解邓妍妍的风格：做事勤奋认真，做人低调务实；坐得住板凳，耐得住寂寞。他以一种开放包容的思维状态，思考和感悟前沿性的学术课题，从中显示出他后积薄发的“后劲”。从他身上看到了人到中年的多重超负荷压力和挑战，也看到了中年学者在治学做人方面扎扎实实的自我超越和成熟。

《动力与困窘：中国广播体制改革研究》属广播改革的“瓶颈”性课题，其中涉及诸多复杂因素，难免挂一漏万或存在偏颇。可贵的是作者从学术研究视角提出了建设性思路。中国广播业的改革和发展需要多领域多层面的推动和努力，我们也希望能够有所贡献。中国传媒大学有关广播的系列研究成果目前正在陆续推出，与业界、学界和社会见面。本书是其中之一。

中国传媒大学教授、博士生导师



2006年7月

序 二

一个时期以来,对改革的反思成为人们讨论的焦点。摆在面前的这本邓析教授的专著亦是一本专门反思中国广播体制的力作。作者有较丰富的专业资历,为什么要进行这项研究?这源于一个不仅限于作者个人的困惑,即从中国革命的历史经验出发,任何社会的重大历史变迁,都离不开大众传媒的信息传播、沟通协调和舆情呈现的作用。回首二十多年的经济改革,作者发现,大众传媒行业及其体制改革在中国改革开放的计划排序表上,始终没能占据优先位置。作为参与改革推动改革的重要行业,其自身的改革始终具有被动性,这是一个矛盾。这种问题性显然抓住一个改革过程中的症结,即改革的权力能不能也成为改革的对象?有别于从上个世纪末以来热心于大众传媒的经济效能的无穷文字,作者的研究别开生面,从一个传媒行业的运作机制的历史形成和演变脉络展开,从而呈现出研究的针对性和案例性:从体制环境到媒介特性,从传媒生态到身份转型,从法规框架到制度约束,从业务流程到学理追踪,作者从容推论,考证翔实,这不仅和时下泛滥成灾的空疏学风拉开距离,更凸现出问题意识的把握力度,在理论方法和问题逻辑的综合能力上达到一个新的学术高度。

这本专著在研究方法上的亮点是新政治经济学和制度经济学,尤其是把广播行业的经济结构的历史与新闻宣传制度的政策分析相结合,从而透视出广播体制有别于一般性经济体制的改革难度。这样的研究方法使我们明白,政治和经济过程与制度是联系在一起的,彼此不可割裂。正如作者所指出:“中国广播业在本质上目前依然是一个依附在行政体制架构内的行业,而非真正开放的行业,还不是真正进入了法制化的市场经济运行状态的产业。中国广播业的行政依附和附属关系及地位是新中国建立以后长时期实行计划经济体制的结果;换言之,广播业的行政式管控和运行模式,是计划经济体制在广播行业中的延伸和体现。”作者的梳理体现出新政治经济学的历史制度主义观念,从结构关系出发,充分说明政治制度对于公共政策的

决定性作用,尤其是我们的大众传媒体制所产生的意识形态政治作用。比如,从延安广播电台的体制原型到以北京为中心的体制放大,从经济改革所主导的社会生产关系的变革所引导的生产主体的多元化到适应社会传播体制管理改革的1983年中共中央37号文件的颁发和执行。

作者对问题的探讨注重通过追寻制度形成的历史轨迹来找出过去对现在的重要影响,强调作为政治生活的重要组成部分,中国广播体制的变迁的路径依赖和制度来源,并从改革开放所推动的社会主体多元化的现实出发,试图找出与广播体制改革相关的结构性因果关系和历史性因果关系。我们认为,改革开放的社会实践证明,多元化的利益主体和多元化的信息需求是对应的,即增加大多数人的选择能力,扩大人们从事他们有理由认为是有价值的一切活动的实际自由的过程。而从大众传媒自身来说,信息资源的赢利性要求形成舆论市场,推进在改革进程中重新建构国家与社会的良性互动关系。从20世纪80年代以来,中国传播媒介的权力性质正在随着市场经济的发展不断发生调整 and 变化,由简单的政治权力走向经济权力和政治权力的重叠。只有充分地对大众传媒的经济结构 and 经济过程进行阐释,才能够明白政治需求的政策定位。当政治架构在安排“谁得到什么”、“何时得到”和“如何得到”的时候,经济过程亦要回应“生产什么”、“如何生产”和“为谁生产”的问题,而这始终是一个制度安排的边际收益和边际成本的比例关系问题。

按照制度经济学的观点,中国的大众传媒属于“政治性企业”,是政府规制的对象。从表面上看,国家通过它的政策和政治作用影响传媒效益的生产和分配,尤其是通过执政党和利益集团的行动影响资源的分配,影响经济作用的成本和利润分配。那么,反过来传媒市场和经济力量又决定着执政党和利益集团的力量对比,决定着权力和利益在各方面如何分配。双向的政治收益和经济效率取决于制度安排和制度结构,如产权的所有制、经济主体的投资状态和其他界定交换领域和范围的博弈规则。而一种形式的制度变迁要花费多少成本才为社会所接受,取决于既得现实社会的权力结构。正如两位研究媒体政策的外国学者简·冯·库伦伯格和丹尼斯·麦奎尔所指出:“在当今社会,人们至少普遍认同这样一种观点,即进入传播工具的差异或是从传播中获取益处的多寡(信息、联系和渠道)与政治、经济权力的行使密切相关。”我们认为,作为一种经济体制转型的社会表现(representation)的结果,

中国经济改革对生产关系的引导是从生产主体的多元化到利益主体的多元化的递进过程,反映在信息和传播的层面上,就是对象征主体多元化的呼唤,实质上是推动更大程度上的社会主义市场经济体制建设的社会性参与。如果从公共政策的制度供给来思考传播政策,要有三个层面的指向,第一是政治福利,主要是指支撑如何建立社会主义民主制度的相关价值,第二是社会福利,即在面临社会分化和社会分工的现实时,如何重视社会秩序和凝聚力,如何对阶层、民族、地区、种族或语言等范畴所呈现的差异进行社会调解。第三是经济福利,即传播机构本身日益成为经济领域的一个组成部分,要充分利用信息传播技术的生产力性质,提升专业人员的人力资本含量,解决传媒机构的经济效率问题。

从市场催化的角度来看,经济权利的扩张是主要的动力机制。作者认为,1983年颁布的中共中央37号文件最大的意义是向广播、电视行业内引入了商业经营元素或成分。这一突破性变化在当时又集中地表现为中央和地方之间的财力博弈的结果。它所确定的规则是中央政府在一定程度上放弃对地方各级政府兴办广播、电视的绝对审批权,在行政管控系统内部实行“权力下放”,以换取地方投入的积极性,由此形成地方广播电视事业发展的新局面。但是,这种制度安排没有向非公有经济开放,也没有向其它公有制行业和机构开放,只是向省市以下的广电行政管理部门放开和扩大了对广播电视业发展的一定自主权,因此这种改革只是现存行政主导的广播体系的物理延展而非改制,是原有体制的内向延伸而不是“增量改革”。这使得广播系统由原来的纯行政或者纯事业性质的系统运转,变为“行政—事业—营利”型的三位一体。1997年《广播电视管理条例》对广播行业的行政垄断权给予正式确认,并对广播业的营利性经营运作给予间接的确认。也就是说,改革没有致力于规则变革,而基本上是增长导向、效率导向的,从而搁置建立社会主义市场经济体制所必需的市场参与程序和引入竞争机制的议题。由此带来的行业规模的扩大也只是行业行政管控规模和范围的扩大。作者认为,在这种科层体制中,由于采用了分级的管控架构,会产生一些地方思维倾向,但是行政与广播活动的直接结合以及行业系统的行政统管和指挥运行(即管办结合)模式并没有改变。根据这一分析,可以认为目前广播业在体制框架构建方面并没有产生结构性的制度变革。而当下传媒机构的经济收益和成本损耗是通过分享其他经济部类的改革发展收益而得以平衡和维持的。

着眼于产权交易和成本控制的制度经济学一直成为研究中国体制改革及其效益的专业理论。这种理论认为,在经济增长和社会发展的过程中,意识形态具有不可替代的作用。作为一种价值和信念,意识形态是个人和社会达成协议的一种节省交易成本的工具,具有确认现行制度合法性或者凝聚社会意志的功能,可以降低产权的内部控制成本。但是在市场秩序自发扩展的历史进程中,作为观念的意识形态是认知性的和经验性的,是思想解放即人力资源扩张的重要来源。所以,对于制度公平或正义的判断是意识形态的重要组成部分。制度经济学意义上的意识形态不但要解释现存的产权结构和交换条件的合理性,还要适应生产关系变化的社会需求,而更重要的是必须克服“搭便车”问题,从而降低维持现存制度的成本。问题在于,如果意识形态与现实经济变革不相容,则会阻碍经济发展。这是因为,首先,意识形态的滞后会增加社会交易费用。其次,在形成利益集团的社会现实中,意识形态摩擦会增加社会动荡和社会运行费用。而从更宽泛的角度来考察,意识形态的滞后会损耗社会资本和社会信用,大量消耗经济资源而没有带来相应的社会效益,尤其是强化垄断性分利集团的地位,扩大信息不对称,从而制约经济发展。难怪诺思告诉我们:“经济组织和利益群体是一定制​​度框架所提供的机会集的结果。由此而导致的外部性反映了规则、补充的非正规制约和作为制度框架结果的组织成员利益这三者之间的相互依存关系。”如何认识和把握在中国广播体制嬗变的过程中,各种规则、潜规则和利益结构的社会关系;如何根据社会主体的发展现状修正制度安排,把资源稀缺性、技术机会与社会成员的认知爱好和信息偏好相结合,进行重新配置经济机会和重新分配经济优势的制度交易;如何在体制变迁的过程中不仅仅着眼于扁平单一的商业机制,而是在重新界定产权关系的过程中建构政治权力的合法性等等。上述这些问题脉络是这本著作的主要内容。这不仅引发我们继续深入探讨的浓厚兴趣,并有望成为具有座标性质的学术积累。

中国传媒大学教授、博士生导师

傅启星

2006年7月

自序

本书的研究对象是改革开放以来中国广播体制改革的发展和变化。为了进行比较全面的考察和分析,也为了清楚地呈现研究的过程和结果,本书采取了纵向历史的概括梳理和横断截面的思辨讨论相结合的架构搭建法,在这一经纬交织的延展过程中,融入了社会、政治、经济和传播等观察维度。本研究的目的不在于提出终极性的结论或功利性的对策,而在于为正处社会转型期的中国广播体制改革的运行,构建一个对之进行观察和认识的透视框架。这一努力是否成功,还有待评判。

传媒系统是社会政治体系中的一个组成部分。在西方发达国家,政治体系的基本特征是比较充分的民选代议制,于是议会成了政治角力和协商妥协的主要舞台,传媒的政治作用是与此基本政治运转相配合而发生的。但在发展中的后发达国家,当民主架构尚处在搭建和完善之时,传媒的“民意表达”或“代议功能”不是受到抑制,就是被附加了不成比例的膨胀期待。基于中国的国情现实,传媒改革只能是政治体制改革的组成部分和内容之一,把握传媒改革的进度和分寸,有利于政治体制改革和国家长久发展的大局。

中国地域广大、人口众多、历史文化传统悠久而独特,当今经济发展迅猛,政治影响力日增,这些都使得正处于改革、开放和发展过程之中的中国日益成为世界目光关注的焦点。中国研究现在也不再是传统的汉学研究所能包容的了,它正在成为一个独立的和日益壮大的学科和领域。中外学者当然都可以通过各自的路径走进中国研究,但中国人所做的本土研究尤为重要,因为它们不但提供了无可替代的研究视角和成果参照文本,而且提供了本土研究所达到的透视深度和所体现出的研究心态的鲜活标本。后者本身正是中国研究的对象之一。

本书在作者博士学位论文的基础上修改而成,它为一个阶段的学习和研究

暂且划上一个休止符。完稿之际，首先要感谢我博士学位候选研习期间的导师曹璐教授。曹璐老师博学睿智，宽厚包容，学风严谨而富有创新朝气。曹璐老师对我的耐心教诲和细致指导，令我受益良多。我只祈望最终交出的答卷差强人意，没有辜负她几年来付出的汗水和辛劳。

特别感谢中国传媒大学原校长刘继南教授。刘继南校长曾多次鼓励和催促我报考和攻读博士学位，并始终关心我的学业进展。感谢成美教授、杨正泉教授、吴志成高级编辑、程曼丽教授、陈卫星教授参加我的博士论文答辩，给我提出宝贵的批评和意见。感谢陈卫星教授多次与我讨论论文内容和架构，并提供多种参考线索。

诚挚感谢所有关心、鼓励和帮助我的领导、老师、同事和朋友，恕我不能在此一一列出他们的姓名。

本书能在不长的时间内以美观大方的形式走向读者，有赖责任编辑胡萍女士的大力推动和细致工作，在此衷心致谢。

本书也是中国传媒大学“全媒体”研究规划中“广播发展与创新”研究项目的出版成果之一。

最后感谢我的妻子和儿子。他们为支持我几年来“半工半读”的紧张生活，承担了很多，付出了很多，也损失了很多，从无怨言。

谨将此书献给我的母亲陈韵兰。她故去已经九年了，倘若能看到本书的出版，她会感到高兴：不是学术或专业的赞许，而是母亲的欣悦。

鄧昕昕

·2006年7月于北京南城

目 录

序 一	(1)
序 二	(1)
自 序	(1)

一 引言:研究对象与内容框架

1.1 研究对象说明	(1)
1.1.1 “广播”概念	(1)
1.1.2 新时期中国广播体制改革	(2)
1.2 内容框架说明	(4)

二 广播体制的历史演变和社会环境因素

2.1 多重势力交错下的早期广播	(11)
2.1.1 早期电台管理的被动与无奈	(12)
2.1.2 收音机执照费实为财产税	(12)
2.2 扩大官办、抑制民营的国民党政府广播政策	(13)
2.2.1 民营电台的存在呈“租界现象”	(14)
2.2.2 从管理电台向管控内容的转变	(15)

2.3	武装割据与新中国广播模式的源头	(17)
2.3.1	广播电台作为共产党新闻传播手段的延伸	(17)
2.3.2	延安广播电台基本运作模式及其扩展	(18)
2.4	新中国广播业的整合与新体制的构建	(20)
2.4.1	新广播体制的搭建	(20)
2.4.2	建国初期传媒生态环境改造	(22)
2.4.3	报纸管理原则统领传媒业运转	(23)
2.5	建国初期传媒体制调整的制度背景分析	(25)
2.5.1	“进京赶考”的政治合法性含义	(25)
2.5.2	体制建构的历史约束元素	(27)
2.5.3	制度选择的内生性	(28)
2.5.4	计划经济体制的基础奠定	(29)
2.6	小结	(31)

三 广播媒介特性和社会功用

3.1	广播媒介的原生性与派生性	(34)
3.1.1	广播特性的主体间性	(34)
3.1.2	专守“单信道”的优势与劣势	(36)
3.1.3	随伴性接收是一种筛选	(37)
3.2	传播学视野下的广播媒介	(39)
3.2.1	从社会视角看广播	(39)
3.2.2	广播改变人与社会的互动关系	(41)
3.2.3	广播是“部落鼓”	(43)
3.2.4	麦克卢汉的意义	(46)
3.3	广播媒介使用的历史考察	(47)
3.3.1	广播长期作为“放大器”	(48)
3.3.2	广播作为政治动员工具	(51)

3.3.3 广播在“思想解放运动”中的迟滞	(53)
3.4 小结	(56)

四 转型期的社会变化与传媒生态

4.1 中国的改革开放——以农村经济改革为例	(59)
4.1.1 中国改革开放的两个前提准备	(60)
4.1.2 农村改革为什么取得了突破	(61)
4.1.3 促成产权改革的原因	(62)
4.1.4 农村改革的辐射价值	(65)
4.2 转型期中国社会阶层变迁的一般性描述	(67)
4.2.1 中国社会分层的结构框架	(67)
4.2.2 中国的社会转型也是现代化的过程	(68)
4.2.3 橄榄型社会结构的转变还未完成	(70)
4.3 现今社会结构与传媒业的资源优势	(73)
4.3.1 两级分化趋向加剧	(74)
4.3.2 广播电视业的行业资源占有优势	(75)
4.3.3 广电行业资源优势的特殊性	(76)
4.4 社会转型与广播受众的变化	(78)
4.4.1 广播接收模式的历史变迁	(78)
4.4.2 听众调查提供的启示	(79)
4.5 小结	(81)

五 政治管理视野下的广播新闻传播运行

5.1 广播理念和运行原则的历史检索	(84)
5.1.1 广播长期不能够“自己走路”	(84)

5.1.2	改革开放与媒介对话关系	(85)
5.2	改革时期的媒介运行政治原则	(88)
5.2.1	坚持党的领导是核心	(88)
5.2.2	改善党的领导是关键	(89)
5.2.3	加强党的纪律是保障	(90)
5.2.4	政治原则与时代背景	(91)
5.3	关于党的新闻工作原则的对话	(92)
5.3.1	政治原则的文件化体现	(93)
5.3.2	喉舌定义未能完全澄清	(97)
5.3.3	解释“正面报道为主”	(101)
5.3.4	特定背景时期的“澄清认识”	(104)
5.3.5	传媒改革有赖政治改革的推进	(106)
5.4	从政治合法性的角度透视改革	(108)
5.4.1	改革是对现存的批判和扬弃	(108)
5.4.2	政治合法性是重要的改革视角	(110)
5.4.3	传媒无法担当改革争论的平台	(111)
5.4.4	强化政治合法性的实际行动	(112)
5.5	小结	(113)

六 广播业最初的制度改革

6.1	《37号文件》出台的行业形势背景	(116)
6.2	《37号文件》的内容和目标	(118)
6.2.1	正视困境,启动改革	(118)
6.2.2	规整行业运行管理架构	(119)
6.2.3	放宽办台主体资格	(120)
6.2.4	强调创收广开行业财源	(121)
6.2.5	其他相关问题与内容	(122)

6.3 广播电视行业改革的最初突破	(123)
6.3.1 首要成果:行业规模扩大	(124)
6.3.2 寻找传统功能设定和新财源安排的交汇点	(125)
6.3.3 偏向推动电视,客观冷落广播	(127)
6.4 中央与地方的博弈	(128)
6.4.1 中央资金投入下降	(129)
6.4.2 重视引入经营元素	(130)
6.4.3 关系调整的缺陷:规则偏笼统,操作弹性大	(131)
6.5 行业管理体制的架构矛盾	(134)
6.5.1 党委、政府和国家行业管理部门职权交叠	(135)
6.5.2 结构性矛盾问题依然悬而未解	(136)
6.6 小结	(138)

七 广播业发展轨迹分析

7.1 广播发展概貌	(140)
7.1.1 统计数据与发展指标	(140)
7.1.2 解读与分析	(145)
7.2 关于有线广播网的分析	(150)
7.2.1 有线广播:政治与社会整合的重要手段	(152)
7.2.2 农村有线广播衰退的体制性原因	(156)
7.3 “村村通”工程是项目,还是制度安排	(159)
7.3.1 “村村通”工程的基本目标和特点	(159)
7.3.2 对“村村通”模式的五点分析	(162)
7.3.3 “村村通”工程与建设新农村的关系	(165)
7.4 小结	(167)

八 广播业务改革与价值分析

- 8.1 “珠江模式”的示范价值 (171)
 - 8.1.1 启动改革的内外因素 (171)
 - 8.1.2 改革的核心:听众的主体地位 (172)
 - 8.1.3 “珠江模式”的示范意义 (174)
- 8.2 上海东方电台的架构突破 (175)
 - 8.2.1 首创同城双台并立格局 (175)
 - 8.2.2 同城竞争刺激改革 (178)
- 8.3 北京电台的频率专业化改革 (179)
 - 8.3.1 由模仿到专业定位的四个发展阶段 (180)
 - 8.3.2 专业化定位与北京市场规模 (181)
- 8.4 国家电台的频率改版尝试 (183)
 - 8.4.1 频率改造的突破口 (184)
 - 8.4.2 “音乐之声”的运行经验 (185)
 - 8.4.3 “第一频率”的重新定位 (188)
 - 8.4.4 国家电台面临的特殊困难 (190)
- 8.5 小结 (192)

九 现行广播体制的法律框架约束

- 9.1 国内广播法规梳理 (195)
 - 9.1.1 宪法规定 (196)
 - 9.1.2 其他有关法律规定 (197)
 - 9.1.3 行政法规确定办台主体 (199)
 - 9.1.4 部门规章和指示文件细化行业运行 (202)