

The Study on the Institution in the City Broadcast Media Organization in China

中国城市广电 媒体组织制度研究

The Study on the Institution in the City Broadcast Media Organization in China

◎ 党东耀 著

新华出版社

本书由广西大学“211工程”三期建设项目资金资助

中国城市广电 媒体组织制度研究

The Study on the Institution in the City Broadcast Media Organization in China

◎ 党东耀 著

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市广电媒体组织制度研究/党东耀著

北京: 新华出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-5011-9670-8

I. ①中… II. ①党… III. ①广播电视—传播媒介—组织制度—研究—中国 IV. ①G229.23
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 138646 号

中国城市广电媒体组织制度研究

作 者: 党东耀

责任编辑: 赵怀志

封面设计: 汉书鸿图

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号

网 址: <http://press.xinhuanet.com> <http://www.xinhupub.com>

邮 编: 100040

经 销: 新华书店

印 刷: 河北高碑店市德裕顺印刷有限责任公司

成品尺寸: 170×240mm 1/16

印 张: 18.25

字 数: 255 千字

版 次: 2011 年 7 月第一版

印 次: 2011 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5011-9670-8

定 价: 36.00 元

温馨提示: 本社“新华版短信书友会”新书直订 发短信至: 13651277005

本社图书策划中心诚征品位畅销选题 发邮件至: xhxxw@xinhuanet.com

购书热线: 010-63077122 中国新闻书店购书热线: 010-63072012

图书如有印装问题请与出版社联系调换: 010-63073969

内容提要

本研究选择地市级城市广电媒体为研究中国广电媒体的切入点，以组织机制理论为基础，以新制度经济学理论为核心，在个案考察的基础上，探讨了效率机制和合法性机制在广电媒体的组织制度建设中的互动过程，以及构建目标明确、产权明晰、交易成本较低、效益显著的媒体组织的制度变迁路径。

通过对不同的地市级城市广电媒体的组织形式进行考察和分析，从这些组织机制的实践和探索中获得了所蕴含的理论启示。本研究指出：中国媒体组织形式的建立和变革是组织的效率机制和合法性机制的博弈结果。广电媒体的合法性机制要素包含：实现意识形态功能的合法性、行政管理链中的合法性和经济效益属性的合法性；效率机制的要素则有：宣传业务运作效率、信号传输效率和经营管理效率。未来随着城市广电媒体以划分区域功能、明晰界定产权为核心的合法性机制的拓展，城市广电媒体可以寻找到更加具有效率机制的组织制度形式，并推进整个中国广电媒体的整体发展。

前言

自 20 世纪 80 年代以来，多元的传播生态和丰富的传播理念，使中国的传媒处于一个深刻的变革期和转型期，作为传媒事业的重要组成部分和传媒产业的主要支柱之一的中国广播电视业在不断探索和转型中向前发展，在这过程中，广播电视业的格局也发生了重大的变化。

城市广电媒体在中国广播电视业中占据重要的比重，占其主要份量的地市级广电媒体是变化最丰富的一个群体。中国的改革是一个从“增量改革”到“存量改革”的过程，广播电视业也是如此，处于中国广电层级低端的地市级广电媒体一直是广电体制变革的矛盾焦点和规制对象，对整个广电制度的反应比较敏感。基于其生存环境的严峻性，地市级广电媒体在创新上有着内在的动力和大胆的探索，成为广电业改革的创新主体。从理论上讲，地市级广电媒体组织形式的多变性和多元性，即使在世界广电媒体中也独具特色，是广电业研究制度变迁的很好的案例；从实践中说，地市级广电媒体的探索实践也为研究地市级广电媒体提供了可行性。

研究地市级广电媒体的组织制度，不但有利于地市级广电媒体自身找到清晰的定位和战略以及预知相适应的载体，还对整个中国广播电视业的资源整合和结构调整有重要的意义。

本研究将地市级广电媒体组织制度研究区分为三个层次：逻辑起点是

地市级广电媒体组织的效率机制和合法性机制，分析重点是地市级广电媒体组织机制与组织规模和产权制度的辩证关系，落点是中国广播电视业的媒体组织和行业制度的构建模式。

本研究将组织的效率机制、合法性机制理论与新制度经济学的交易成本理论、产权理论与制度变迁理论融会交织在一起，构成了一个组织研究的框架，用来对地市级广电媒体的组织形式变迁进行研究。意图揭示地市级广电媒体制度变迁的内在动力和外在因素，从而为未来的广电媒体制度变化提供可预见的理论基础。

本研究从中国的东部、中部和西部选取了在组织形制变革方面具有代表性的无锡、佛山、淄博、牡丹江、南阳、红河、百色等城市广电媒体，还将整合了广东全省地市级城市广电媒体的南方广播影视传媒集团作为考察和分析对象，通过实地调研、深度访谈、文献分析等方法，搜集大量资料，分别梳理了它们的组织形制变化历程，分析了它们的运行绩效。

本研究指出：中国广电媒体组织形式的建立和变革是组织的合法性机制和效率机制博弈并且制度化的过程。这被地市级广电媒体的改革实践所证实，而且也表明，只有解决好包括地市级广电媒体的整个广播电视行业的合法性和效率机制问题，才能真正构建整个广播电视业的产业化制度体系。

本书分析了中国广电媒体的合法性机制和效率机制的要素构成，合法性机制的要素有：实现意识形态功能的合法性——宣传合法性、公共服务合法性和文化建设合法性、国家行政管理链中的合法性、经济效益属性合法性；而效率机制的要素则有：宣传业务运作效率、信号传输效率和经营管理效率。

在综合个案考察的实证资料的基础上，本书强调指出：城市广电媒体实现意识形态功能的合法性和宣传业务运作效率的核心内容是政策宣传、民生新闻和对外（地市区域之外）宣传。城市广电媒体的经营效率与本地市的社会状况和经济环境紧密相关。区域守卫是城市广电媒体生存的首要前提，而边界突破成为城市广电媒体发展的当务之急。为提高掌控合法性

机制和效率机制的能力，城市广电媒体要强化改革意识、牢牢把握机遇、适时进行组织形式变革。

本研究通过对地市级广电媒体的历史梳理，考察和分析了在地市级广电媒体波浪起伏的发展过程中制度的供需状况，以及地市级广电媒体交易成本与产权的变化，强调当前的广电媒体是一个多重博弈的格局，在地市级广电媒体从行政附属、政事合一向政事分离、事企分离、集团化建设的转向中，必须妥善处理新闻宣传与有线网络的关系，广电媒体与节目制作方的关系，广电媒体内部事业部分与产业部分的关系。

本研究指出，中国城市广电媒体多方寻求制度变迁的突破点，在推进媒体组织形式的变革过程中，外界压力是合法性机制变化的原因，是推动组织形制变革的首要动力；危机拯救可以激发效率机制，是推动制度变迁的重要因素。行政力量推进制度变迁具有不确定性；学习效应可以减少制度变迁的成本，使制度变迁成果得以固化。

本研究对中国地市级城市广电媒体组织形式进行产权和交易成本的分析，重点分析了中国地市级城市广电媒体在产权和交易成本上的探索与实践，在借鉴国内其他媒体以及国外广电媒体的基础上，本研究总结了中国城市广电媒体组织制度的变迁路径：既要有一个方案设计，又要有一定的经验积累，往往经历设计、试验、过渡，乃至反复，体现出诱致性制度变迁和强制性制度变迁的结合。

本研究认为未来地市级城市广电媒体发展依赖于整个国家传媒体制，尤其是广电体制的变革，在国家不断调整区域发展战略，出台区域政策的大背景下，制定出明确的媒体区域政策，建立明晰的产权制度，充分发挥政府和市场的双重作用，使合法性机制的拓展和效率机制的发挥有机地结合起来是必要的。地市级广电媒体在做好区域内社区公共信息传播的前提下，可构建以差异化为基础，以文化产业为核心的产业链，并以此为纽带实现跨区域合作，促进地市级广电媒体的发展。

本书由六章组成：

第一章简述了本研究的对象和意义，对相关的研究文献进行了梳理，

并交代了本研究的理论框架以及研究路径。

第二章对组织机制理论和新制度经济学理论进行了综述和整合,分析和考证了各种概念的意义,并建立起相互之间的逻辑关系,形成一个完整的研究框架。

第三章从中国新闻传播,尤其是广播电视的纵向历史中探讨了中国媒体合法性机制、效率机制的要素及拓展过程,分析地市级城市广电媒体组织机制的共性与个性。

第四章从区域分布上对东中西部有代表性的有关地市级城市广电媒体进行了综述,并从各自的组织形式和组织绩效上分别进行了考察和分析。

第五章就地市级广电媒体的现状,从合法性机制、效率机制、产权状况和交易成本状况进行了分析和综述。

第六章讨论了地市级广电媒体制度变迁的动因和形式,通过和其他媒体以及国外广电媒体的制度比较借鉴,提出了未来地市级广电媒体发展的制度基础和组织模型。

目 录

CONTENTS

前 言	(1)
第 1 章 导言	(1)
1.1 相关研究的文献综述	(12)
1.1.1 国内相关研究综述	(12)
1.1.2 国外相关研究综述	(20)
1.2 研究路径	(30)
1.3 研究方法	(32)
1.4 研究的创新	(34)
第 2 章 组织研究的理论基础	(38)
2.1 组织的两种机制	(40)
2.1.1 组织的效率机制	(40)
2.1.2 组织的合法性机制	(43)
2.1.3 组织的合法性危机	(45)
2.2 制度与制度变迁	(48)
2.2.1 制度	(48)

2.2.2 制度的变迁·····	(50)
2.3 制度设计的核心问题·····	(54)
2.3.1 规模经济与范围经济·····	(54)
2.3.2 产权和交易成本·····	(56)
第3章 地市级广电媒体的组织机制演变 ·····	(62)
3.1 地市级广电媒体的发展历程·····	(62)
3.1.1 起步期(1958—1982)·····	(63)
3.1.2 高潮期(1983—1996)·····	(64)
3.1.3 调整期(1997—2001)·····	(65)
3.1.4 探索期(2002年以后)·····	(66)
3.2 地市级广电媒体的合法性要素的拓展·····	(70)
3.2.1 实现意识形态功能的合法性·····	(70)
3.2.2 国家行政管理链中的合法性·····	(79)
3.2.3 经济效益属性合法性·····	(83)
3.3 地市级广电媒体合法性的演变·····	(89)
3.3.1 单向度合法性阶段·····	(89)
3.3.2 双向度合法性阶段·····	(91)
3.3.3 探索拓展合法性阶段·····	(92)
3.4 地市级广电媒体的效率要素拓展·····	(94)
3.4.1 宣传业务运作效率·····	(95)
3.4.2 信号传输效率·····	(97)
3.4.3 经营管理效率·····	(100)
第4章 地市级广电媒体的产权与制度 ·····	(104)
4.1 世界范围内广播电视组织制度·····	(104)
4.2 中国广电媒体的产权·····	(109)

4.3 中国广电媒体的交易成本	(117)
4.3.1 低交易成本期(1978年以前)	(118)
4.3.2 交易成本萌发期(1978—1996年)	(119)
4.3.3 交易成本调整期(1996至今)	(121)
4.4 中国城市广电媒体的组织制度格局	(123)
第5章 中国城市广电媒体组织形式与制度变迁考察	(128)
5.1 选择考察对象的说明	(128)
5.2 建立广电集团的城市广电媒体考察	(132)
5.2.1 无锡广电媒体的考察	(132)
5.2.2 佛山广电媒体的考察	(142)
5.2.3 南方广播影视传媒集团的实践	(148)
5.2.4 牡丹江广电媒体的考察	(156)
5.2.5 红河广电媒体的考察	(166)
5.3 未建立广电集团的城市广电媒体考察	(174)
5.3.1 淄博广电媒体的考察	(174)
5.3.2 南阳广电媒体的考察	(182)
5.3.3 百色广电媒体的考察	(194)
第6章 地市级广电媒体组织制度变迁	(201)
6.1 地市级广电媒体的组织形式变革综述	(201)
6.2 地市级电视组织变迁的制度探索	(209)
6.2.1 地市级广电媒体当前的产权状况	(209)
6.2.2 地市级广电媒体当前制度的交易成本状况	(215)
6.3 地市级广电媒体的组织制度变迁	(219)
6.3.1 地市级广电媒体组织制度的变迁动因	(219)
6.3.2 地市级广电媒体组织制度的变迁路径	(227)

6.4 中国城市广电媒体的制度变迁的借鉴	(228)
6.4.1 其他地方性传统媒体的突破	(228)
6.4.2 发达国家地方性广电媒体的启示	(232)
6.5 地市级广电媒体的制度变迁的方向	(237)
6.5.1 地市级广电媒体未来的组织制度基础	(237)
6.5.2 地市级广电媒体未来的组织制度措施	(248)
参考文献	(258)
后 记	(274)

第1章 导 言

中国传媒业的发展过程是和我国社会发展的演化路径和生态环境分不开的。“社会生态系统是人类独创的庞大而复杂的人工生态系统。它包括经济生态系统、政治生态系统和文化生态系统。”^① 传媒生态系统既是一个从属社会生态的子系统，又是一个相对独立的生态系统。“传媒生态，或者说媒介生态，是指特定的传媒时代，传媒内部结构之间、同质异质传媒之间、传媒与其生存环境之间的要素、结构、功能的相互影响与调控机制。”^② 可见，传媒生态是传媒生存和发展的内外部社会环境的综合体，它决定了中国传媒发展的外在宏观环境和内部激励要素。中国传媒的每次变局或创新都与这两方面密切相关。

自 20 世纪 80 年代以来，多元的传播生态和丰富的传播理念，使中国的传媒进入一个深刻的变革期和转型期。在这过程中，中国传媒的格局发生了重大的变化。作为传媒事业的重要组成部分和传媒产业的主要支柱之一的中国广播电视业也在不断探索和实践中向前发展。

中国广电媒体的特色就是组织建制和行政区划紧密对应。我国将行政区

① 刘圻：《生态电视论》，中国广播电视出版社，2004 年版，第 125 页。

② 刘成付：《中国广电媒体体制创新》，南方日报出版社，2007 年版，第 20 页。

划分为多个层级，除国家层面外，第一级地方行政区是省、自治区及直辖市；第二级地方行政区是地级市、地区或者州（盟）；第三级地方行政区是县及部分县级市。由此，也建立了相应的不同区域性的广电媒体。（如图 1.1）

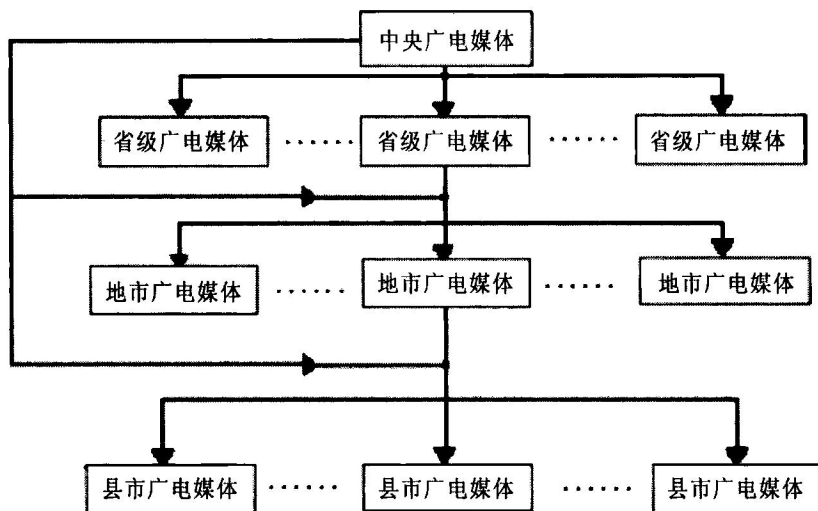


图 1.1 全国广播电视媒体架构图

经过 20 世纪 80 年代初到 90 年代中期的快速发展，20 世纪 90 年代末期到 21 世纪初的治理调整，中国的广播电视已建立起以国家级的中央广播电视媒体、省级的各省级广播电视媒体和市级的城市广电媒体三足鼎立的状态。

在数字化、网络化的媒介融合的背景下，城市广播电台和电视台在内容上互融，在组织架构上整合，由于广播和电视所占的比重和分量的差异，城市广电媒体往往被简称为城市电视台。“城市电视台是在市级行政区域内进行电视广播的电视台。直接受当地广播电视局领导。它既是一级独立的新闻机构，同时又是全国电视广播网中的组成部分。城市电视台的任务一是面向覆盖地域内公众播出各类综合节目；二是传播中央和省级电视台的有关频道

节目活有关电视节目。”^① 因此,从广义上说,城市电视台包括中央直辖市电视台、省会市电视台、省辖市电视台以及县级电视台。而狭义的城市电视台则仅指省会市电视台和省辖市(包括地、州、盟)电视台。^② 其中省辖市电视台——地市级广电媒体是城市广电媒体的主体。

在这三大类别中,地市级广电媒体处于中国广电事业和产业的基础地位。为更加有效地促进国家广播电视事业和产业的发展,自20世纪80年代以来,国家对广电体制不断地实施改革和调整。作为中国广播电视整体一部分的地市级城市广电从无到有,从“四级办台”到“两级办台”;从一个广播电视网络的传输末端成为广播电视事业和产业的主体,再到被要求实施职能转变,在国家传媒制度尤其是广播电视制度变迁中,不断地改变着自己的身份和定位,其组织形式也相应地发生着变化。因此地市级城市广电媒体中的制度变迁历程是传媒生态变化的最突出最剧烈的反映。

在新的社会环境和传媒生态之下,下述事实的发生使得新世纪里的地市级城市广电媒体再次成为我们关注的重点。

第一,我国现正处于一个“战略机遇”与“矛盾凸显”并存的转型时期,城市传媒的作用亟需明晰。

在经济和社会快速发展的同时,公共利益与经济利益之间、长远利益与短期利益之间、整体利益与个人利益之间、不同区域地区之间的矛盾纵横交织,加之人们思想的独立性、选择性、多变性和差异性增强,使得社会危机爆发的机会显著增加。近几年群体性事件密集正是一个突出的反映。相当一部分这类事件发生在地市级及以下城市,城市广电媒体在新闻宣传、舆论引导、应对公共危机和公共文化建设上的基础作用突显。但以互联网为代表的新媒体颠覆了传统的信息生产和传播方式,突破传统电视节目固有的“时间围墙”、“空间围墙”和“身份围墙”,较大程度地实现了公众话语权的解放,成为地方政府新的重要的信息发布平台。

① 刘习良主编:《中国电视史》,中国广播电视出版社,2007年版,第255页。

② 刘习良主编:《中国电视史》,中国广播电视出版社,2007年版,第255页。

2009年5月10日,湖北恩施巴东县发生了“邓玉娇事件”。5月13日,恩施电视台即在《今晚九点半》栏目的《社会新闻播报》版块以《野三关招商办主任命丧娱乐城》为题进行了报道。该报道通过采访当事人,力图还原现场,解析事实,并且做了评点。但是,无论是群众的热议还是政府的回应都集中在各级层次的网络上。其后的“石首事件”中,情况同样如此。网络成为最便利的表达渠道。对此,《人民日报》指出:“如果在突发事件和敏感问题上缺席、妄语,甚至想遏制网上‘喧哗’,则既不能缓和事态、化解矛盾,也不符合十七大提出的保障人民知情权、参与权、表达权、监督权的精神。”^①

这一新情况不但对地方政府执政能力和管理方式提出新的挑战,而且也对包括城市广电媒体在内的地方传统新闻媒体的职能和作用的发挥提出了新要求。2001年9月4日,国家广电总局在京召开市(地)、县(市)广播电视播出机构转变职能试点工作座谈会,明确要求“在市地、县市广播播出机构转变职能工作中要充分认识到市县两级在广播电视发展中的重要地位和作用,宣传和管理只能加强,不能削弱。”^②这是对新世纪社会生态和传媒生态准确分析和把握后的决策。这一要求在当前情况下显得特别重要,地市级城市广电媒体应是新闻事业和公共文化的重要支撑点。

第二,我国文化体制改革持续深化,改革力度加大,各种媒体竞相抢占先机。

近年来,随着政府强力推进文化事业和文化产业的发展,传媒业改革全面推进、进程提速,传媒改革进入“深水”阶段,相关的文件密集出台。2005年出台了《国务院关于非公有资本进入文化产业的若干规定》,加快了文化传媒产业的体制改革进程。2006年1月12日,中共中央、国务院发出《关于深化文化体制改革的若干意见》,阐释了文化体制改革的重要性和紧迫

① 《人民日报评石首事件:批评政府新闻发布语焉不详》,2009年06月24日, <http://news.cctv.com/society/20090624/103877.shtml>。

② 王克曼、冯令沂:《中国广电体制改革的南方模式》,广东人民出版社,2008年版,第57页。

性,明确了文化体制改革的指导思想、原则要求、目标任务,在推进文化事业单位改革、深化文化企业改革、加快文化领域结构调整、培育现代文化市场体系、健全文化宏观管理体制、加强对文化体制改革的领导等六个方面提出了明确的措施要求。2006年7月出台的《关于深化出版发行体制改革工作实施方案》进一步推动有条件的出版、发行集团公司上市融资。

这些文件的出台使媒体有了宽松的环境和发展的机遇,迎来不可多得的黄金时期。无论是新闻出版、报纸、网络等媒体,还是中央广电媒体、省级广电媒体都推出了前所未有的改革措施。2007年12月21日,作为中央文化体制改革中“采编与经营整体上市”的唯一试点单位,辽宁出版传媒股份有限公司在上海证券交易所挂牌上市。2009年11月12日,文化部主管的全国性文化类日报《中国文化报》转制为中国文化传媒集团有限公司,成为我国第一家整体转企改制的中央部委主管报社。有关人士表示:“针对网站的上市问题,尤其是像人民网、新华网、央视国际这样重点的新闻网站,一旦它的治理结构属于上市公司的要求,我们也会积极的和证监会共同推荐他们上市。”^①根据中共中央、国务院关于深化文化体制改革的总体部署,按照中宣部、国家广电总局关于推进制播分离的要求和意见,全国范围内的制播分离改革正在进行中。2009年8月下旬,国家广电总局正式批复上海广播电视制播分离改革方案,原上海文广新闻传媒集团更名为上海广播电视台,并出资组建上海东方传媒(集团)有限公司。这标志着上海在全国率先整体实施广播电视制播分离。湖南广电、央视二套、五套、北京电视台目前也已成为广电体系内的“制播分离试点单位”。

这些媒体的改革举措给地市级城市广电媒体带来压力,同时,先行者的示范效应也给地市级城市广电媒体提供借鉴的经验,曾作为广电改革领头羊的地市级城市广电媒体面临不进则退的局面。

第三,地市级城市广电媒体曾经是中国广播电视体制改革的先锋,当

^① 朱涛:《国家重点新闻网站将试点转企改制或将上市》,人民网—文化频道,2009年9月28日。