

中国广电业 整体转型： 理论、路径与方法

邢建毅◎著

中国广电业整体转型： 理论、路径与方法

邢建毅◎著

图书在版编目 (C I P) 数据

中国广电业整体转型：理论、路径与方法 / 邢建毅
著. — 北京：中国广播电视出版社，2011.4
ISBN 978-7-5043-6416-6

I. ①中… II. ①邢… III. ①广播事业—体制改革—
研究—中国②电视事业—体制改革—研究—中国 IV.
①G229.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第060161号

中国广电业整体转型：理论、路径与方法
邢建毅 著

责任编辑 易 兰
装帧设计 于 雷

出版发行 中国广播电视出版社
电 话 010-86093580 010-86093583
社 址 北京市西城区真武庙二条9号
邮 编 100045
网 址 www.crtip.com.cn
电子信箱 crt8@sina.com

经 销 全国各地新华书店
印 刷 涿州市京南印刷厂

开 本 787毫米×1092毫米 1/16
字 数 240 (千) 字
印 张 14.5
版 次 2011年4月第1版 2011年4月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5043-6416-6
定 价 25.00元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

目录

第1章 绪论	1
1.1 研究问题的提出	1
1.1.1 转型和广播电视业转型	1
1.1.2 中国广电业整体转型的涵义	2
1.2 研究的意义和基本目标	5
1.2.1 研究的意义	5
1.2.2 研究目标	6
1.3 研究视角、理论工具和主要观点	6
1.3.1 研究视角和理论工具	6
1.3.2 本书的主要观点	8
第2章 1978~2003: 中国广电业转型发展的脉络走向和主要表征	11
2.1 中国广电业转型发展的历史起点	11
2.2 中国广电业转型发展的阶段划分	12
2.2.1 第一阶段: 解放思想, 挣脱束缚 (1978~1992)	13
2.2.2 第二阶段: 市场取向, 增量改革 (1992~2003)	13

2.2.3 第三阶段：制度重构，整体转型（2003～）	14
2.3 改革开放后中国广电业转型的表征	16
2.3.1 行业定位：由单一属性、功能向多种属性、功能转型	17
2.3.2 生存和经营模式：由财政供给向自我积累、 由单一广告经营向多种赢利模式转变	18
2.3.3 传播理念：由“传者为中心”向“受众为中心”转型	21
2.3.4 行业产品：内容、形态、功能转型	23
2.3.5 所有制结构：由单一国有向公有制为主体、 多种所有制共同发展转型	24
2.3.6 行业管理：由单一行政管理向法制化管理转型	25
第3章 转型发展中的制度困局：广电业整体转型的直接动因	29
3.1 行业功能发挥方面：三大问题	30
3.1.1 公共服务功能弱化，存在“过度商业化”的隐忧	30
3.1.2 个性化服务欠缺，产业功能发挥不足	37
3.1.3 喉舌功能发挥的实际效果不够理想	40
3.2 行业结构关系方面：三大问题	41
3.2.1 布局结构封闭垄断，资源整合乏力	41
3.2.2 城乡、区域、内部各链条之间发展不平衡	42
3.2.3 利益关系复杂，矛盾突出	43
3.3 行业体制与管理方面：两大问题	45
3.3.1 管理体制和微观运行机制不适应，活力不足	45
3.3.2 行业监管不适应形势发展的要求	46
3.4 问题的成因和实质	47

第4章 广电业的功能、特性和规律分析	51
4.1 广播电视业的概念和一般功能	51
4.1.1 西方学者关于广播电视业功能定位的基本观点	52
4.1.2 我国传统新闻理论关于广播电视业功能定位的基本观点	54
4.1.3 20世纪80年代以来我国对广播电视业性质功能的重新认识	56
4.1.4 关于广播电视业功能的一般结论	57
4.2 广播电视业的特性和运行规律	58
4.2.1 产品具有意识形态性, 需要接受国家和政府的管制	58
4.2.2 产品具有公共物品性, 需要按相应机制运作	63
4.2.3 是精神产品的提供者, 需遵循精神产品生产的规律	73
4.2.4 是具有赢利能力的网络型信息产业, 需要建立有效竞争机制	79
4.3 结论: 现代社会广播电视业的多重角色和制约规律	82
 第5章 数字化变革: 整体转型的技术动因	85
5.1 数字化的含义和广电业数字化现状	86
5.1.1 数字化和广播电视数字化	86
5.1.2 各国广电业数字化进展状况	87
5.2 数字化变革促进广电业业态转型、制度变革	92
5.2.1 数字化变革促进广电业技术、功能升级, 流程、业态转型	92
5.2.2 数字化变革引发广电业竞争模式、市场格局变化	93
5.2.3 数字化变革带来的新趋势: 融合和广电业含义变迁	94
5.2.4 数字化要求广电业体制、政策和监管变革	98

第6章 国际广电业转型态势：整体转型的参照系 101**6.1 传播策略和市场结构的新态势：**① **新媒体业务成为主流，融合性和互动性增强** 101

6.1.1 广播电视业和通信业出现融合趋势 101

6.1.2 节目传播渠道、形态多样化，营收来源从广告费转向订户费 ... 102

6.1.3 跨国传媒集团战略重点转向新媒体 104

6.1.4 传播服务突出参与性、互动性、易得性，
引发新型移动视听传媒的巨大商机 108**6.2 体制、政策、监管转型：数字时代的广播电视制度变革** ... 110

6.2.1 探索建立新的制度框架 110

6.2.2 改革监管机构 112

6.2.3 调整监管理念、内容、方法 113

第7章 加速转型的经济社会：**整体转型的环境条件和外部动力** 117**7.1 中国经济社会处于加速转型期** 117

7.1.1 经济高速发展 118

7.1.2 社会快速转型 118

7.1.3 意识形态结构日趋复杂多元 119

7.1.4 发展中面临若干突出问题 120

7.2 整体转型、科学发展：**经济社会发展对广电业的根本要求** 128

7.2.1 文化及相关领域改革发展促动广电业整体转型 128

7.2.2 群众精神文化需求日益增长要求广电业加快提升服务水平 ... 130

7.2.3 市场经济的不断完善要求广电业加快制度整体重构	131
7.2.4 社会主义民主政治的发展要求广电业大力改进传播方式	132
7.2.5 新时期的国家意志对广电业转型发展提出新要求	134
7.2.6 激烈的传媒竞争态势要求广电业加快转型升级	137
第8章 中国广电业整体转型的复杂性艰巨性	139
8.1 行政垄断惯性制约政府转型、管办分离进程	139
案例1 资源整合行政化, 整体设计欠缺, 集团化改革遭遇寒流	141
8.2 事业单位改革进程迟缓 制约广电新型公共服务体系构建	143
案例2 广播电视农村公共服务体系运行机制问题	145
案例3 多重角色于一身和特殊的赢利模式导致事业产业难以剥离	147
8.3 产权制度改革滞后导致广电产业发展缺乏持久动力	148
案例4 产权和利益分配问题阻碍有线电视网络整合进程	150
8.4 文化和政治体制改革的渐进性	
对广电业整体转型的根本制约	152
第9章 广电业整体转型的目标取向和推进方法	155
9.1 中国广电业整体转型的实质	155
9.2 目标取向: 新型广电业体系的总体框架	157
9.2.1 新型广电业体系的架构思路	157
9.2.2 新型广电业理念体系	158
9.2.3 新型广电业市场运行体系	159
9.2.4 新型广电业管理体系	162
9.2.5 新型广电业公共政策体系	167

9.3 整体转型的推进方法	172
9.3.1 观念先行	172
9.3.2 技术引领	173
9.3.3 在国家层面设计和实施改革方案	174
9.3.4 抓住关联领域改革时机，适时推进整体转型	174
参考文献	177
附 录	181

第1章 绪论

1.1 研究问题的提出

1.1.1 转型和广播电视业转型

转型，是指一个系统结构、功能的根本性改变。

行业转型，是指在一定条件下，一个行业的目标定位、结构、功能、业态、制度、发展模式等的根本性转变；以及伴随这一过程始终的行业演进和发展。

本书所称的中国广播电视业转型，指1978年以来，伴随着中国市场取向的改革和经济社会的转型发展，伴随着信息技术革命的发展和全球化浪潮的兴起，中国广播电视业不断演进，并在行业定位、结构、功能、业态、制度诸方面发生不可逆转的根本性变化的过程和趋势。其实质，是从计划经济、传统社会下传统模式的广电业向市场经济、现代社会下现代模式的广电业转变。其核心，是广电业由政治领域的行政工具走向市场条件下的政治和市场的交叉领域——公共事业和特殊产业。

中国广电业转型，是中国广电业走出传统计划经济体制和旧有的单一、封闭、一元的意识形态领域的运作模式，逐步适应、不断融入社会主义市场经济体系，使自身的制度和运行方式逐步与市场经济、现代社会的内在要求相对接、相融合的过程。这一过程，到今天尚未结

束，并将伴随中国经济社会的转型发展的深化，伴随着社会主义市场经济的不断完善、社会的不断发展而延续相当长的一段时间。最终实现完全按照现代社会广电业发展客观规律运行的目标。

行业的整体转型，也称系统性、结构性转型，是转型发展的必然进程和高级阶段。它是转型从易到难、从表层到深层、从量变到质变的关键环节，是一个完整的新制度体系确立并取代旧制度体系的过程，是转型演化过程中建构性最强的阶段。

一个系统的整个转型演化过程可以分为三个大的阶段：1. 启动探索阶段：这一阶段，在旧系统的边缘萌生了一些新的因素，出现了一些新的做法、新的个案，使系统的整体出现了一些新的气象、新的功能，但旧的制度体系基本未被触及，旧的状态没有发生根本改变；2. 双轨并行阶段：旧的状态开始发生较大的改变，新的功能不断出现，新的结构开始形成。旧的制度体系中的一些环节被触及到，一些新的做法被逐步固定化并形成制度，新旧两种体制并存。因两种体制的内在差异而引发的冲突日益明显，但尚能够维持某种平衡；3. 整体转型阶段：新旧两种体制的结构性冲突日益激烈、不可调和，客观上要求以新的制度体系代替旧的制度体系，系统在自身演化力量和外部建构性力量的作用下，逐步全部蜕去旧体制的外衣，而代之以新的制度体系，同时新的结构和功能也逐步完善定型。

1.1.2 中国广电业整体转型的涵义

中国广电业整体转型，是特指2003年以来，中国广电业在转型的新的历史阶段，面对一系列新的矛盾和问题，适应社会主义市场经济体制不断完善、国家对外开放力度加大、经济社会加速转型、数字技术的全面应用的新形势新要求，在内外动因的作用下，开始步入的行业理念、制度、结构、功能、业态等的全面转换和整体变迁的过程。

本书作者把2003年视为中国广电业整体转型的时间起点，有两个原因。

1. 文化体制改革拉开广电业制度整体重构的序幕

自改革开放以来，中国广播电视业的改革已历经了几个大的波次。第一个波次始于1978年的改革开放。思想解放引发观念上和行动上的突破，广播电视开始引入广告经营，开启了广电业尘封已久的通向市场的大门，撩开了中国广电业经济属性的面纱，实现了中国广电业的“政治松绑”。1983年，第十一次全国广播电视工作会议确定的“四级办广播、四级办电视”政策极大地调动了各级政府兴办广播电视的积极性，增加了广播电视覆盖，扩大了广电业的规模，改变了中国广电业两级办台的旧模式，实现了政策上的突破，通过行业制度变迁使中国广电业的发展速度大大加快。第二个波次起始于1992年，党的十四大确立社会主义市场经济体制的改革目标后，思想上的进一步解放使广播电视业进一步转型。以新闻改革为突破，拓展了节目形式和传播形态（如新闻直播），出现了新的内部运作机制（如制片人制），产业经营开始启动（东方明珠，1993），行业内部引入竞争机制，体制改革有所突破（东广、东视）。并开始了以有线电视大发展为标志的事业建设转型。1997年后，开始探索产业经营、集约经营和做大做强，以治滥治散、组织机构合并和组建广播电视集团为标志。第三个波次，就是中共十六大召开后，于2003年开始试点的包括广播电视改革在内的新一轮文化体制改革。广电业改革的这一波次，以进一步解放思想为基础，以体制机制创新为主要内容，以技术为推动，使行业制度全面与社会主义市场经济对接。可以预计，由此次改革所促动的、刚刚开始的新一波次的广电业转型，很有可能将是一次不同于以往仅仅在制度上“小修小补”的改变，而会拉开行业制度整体重构的序幕。

2. 广电业转型中的矛盾积累达到了整体转型的“临界点”

进入新世纪以后，中国广电业出现了新的转型发展态势，一方面，在经济运作方面的市场化程度加深，另一方面，从功能发挥的实际情况看，行业对初始定位的偏离明显。这就使广电业在转型发展中遇到了许多新的矛盾问题。到2003年前后，以在原有制度框架下增量改革为主题的广电业转型“第二个波次”基本结束。其标志是，行业的发展速度放缓，活力减弱，触到了政策的“天花板”。而原有制度下的增量改革手段大多已用完，新的政策又迟迟没有出现。相反，被多年增量改革正效应所掩盖的矛盾问题及改革不彻底所造成的复杂的后效应却日益凸显出来。行业面临的现实困局日益尖锐突出。主要表现在：从功能上看，存在公益性弱化、商业化泛滥，效率公平双缺失的现实风险；从行业内部结构关系看，管办一体的开办体制，条块分割的管理体制，行政事业化的运作机制，导致了许多错位和矛盾。行政手段捏合的大而不强的广电集团，错综复杂的“局团矛盾”，步履维艰的有线网络整合，引发重重矛盾的地县职能转变，以及暗箱中的生产成本，被操控的节目交易，电信、广电两大行业之间激烈的博弈，种种迹象表明，广电行业有太多的矛盾和问题需要解决。而这些矛盾问题的存在，源于新形势下旧有行业制度体系的整体性、结构性不适应。为此，亟须通过制度体系的整体重构拓展行业的发展空间，推动广电业健康持续发展。

可见，广电业整体转型是原有转型进程的延续和深化，处于整个转型过程的后半段，是转型的整体演化阶段。其标志是，从以“摸着石头过河”、“体制内改革，修修补补”、“增量改革、边缘突破”、“行业内部改革，缺乏配套”为特征的转型状态，逐步过渡到以系统性、建构性改革为主题的转型模式，强调制度（公共政策）的重新设计与创新，强调改革的整体配套。其思路和方法是，按照行业发展的普遍规律，根据国家改革开放和经济社会发展的新形势新要求，以及技术进步和市场

环境的发展情况，提出新的行业理念和行业制度体系，并对相关外围制度进行重构，推动行业的全面转型。

1.2 研究的意义和基本目标

1.2.1 研究的意义

认清中国广电业整体转型的规律，对于把握广电业发展脉搏，适时推进广电业改革，加快发展，造福社会，具有积极的作用。许多广电业内人士都有这样的感触：广电业几乎集中了中国各类行业中最复杂难解的矛盾问题，承载着太多的负荷，有着太多悖论，搞广电业改革太难。作为一个特殊的行业部类，中国广电业的整体转型具有强烈的特殊性。例如，当前管理体制怎么推进？事业产业究竟怎样分开？广播电台、电视台能否定位为企业？能否进行资本运营？能否上市？能否实现股权多元化？一系列问题困扰着人们。开展此项研究，首先可以对广电业整体转型的规律给出解释，对其走势作出预测，为广电改革提供一个可借鉴的理论支撑框架平台。此外，广电业是传媒业乃至大文化业的重要组成部分，研究广电业整体转型过程对了解和把握整个传媒文化业的转型发展具有一定的借鉴价值。再者，研究广电业整体转型，对中国事业单位改革也具有一定的案例和经验意义。最后，对研究转轨经济社会具有价值。对转型社会的转型行业的深度研究将有助于人们进一步了解转轨经济社会的一些特质和规律。综上所述，研究中国广电业整体转型是一项既有较高理论价值、又具有强烈现实意义的工作。

1.2.2 研究目标

本项研究的目标是要弄清，在全球化的大背景下，在一个由传统计划经济向社会主义市场经济体制转型的国家中，一个既具有强烈政治属性又具有强烈经济属性的行业，一个既是大众传播工具同时又是信息产业组成部分的公共领域，会如何整体转型、转向何方。作者力求通过本项研究，对以下问题作出回答：1. 中国广播电视业整体转型的动因、实质和影响因素。2. 广播电视业整体转型的目标取向。3. 推进广播电视业整体转型的方法。为当前广电业改革提供决策参考。

1.3 研究视角、理论工具和主要观点

1.3.1 研究视角和理论工具

研究中国广电业转型，内因的探寻可以通过对中国广电业的目标、功能、组织方式等特质的演变分析展开，而外因的把握则是要理清中国广电业的外在环境即中国经济社会整体的发展变化和技术环境的变化。因此，分析中国广电业转型，有两个基本视角，一是广电业自身的属性分析、业态变化和演变规律。二是整个外部环境的转型。这两个视角融为一体，就是在转型时代、转型经济社会中特殊行业的转型。采用的基本分析框架是：“系统—环境”分析框架，同时应用了多学科理论。

本书应用的主要理论工具包括系统论、新闻传播学理论、政治经济学理论、公共管理理论、管制与反垄断理论、政府职能理论等。马克思主义的一般原理，也在本书中得到了较充分地运用。公共事业管理理

论把传媒视为一种公共事业。其理论基点是对公共部门和公共物品性质的分析,落脚点在于现代公共事业的管理。按照这种理论观点,传媒的运作是一类公共事务,传媒提供的产品是一种特殊的公共产品,应纳入公共管理的范畴。公共管理理论提供了一整套方法和制度设计来保证传媒公共事业运作的成功。我国传统新闻学——政治经济学理论把传媒视为一种喉舌工具。其理论基点是通过应用马克思主义的阶级分析方法对传媒的主产品——新闻进行分析,得出新闻事业的阶级性、媒介的喉舌性的观点。转轨经济学理论主要应用于广播电视业宏观制度变迁的分析。这一理论认为经济制度是一系列基本的、系统的安排,人类社会有两大经济制度体系:市场体系和计划体系。历史已经证明计划体系是一个失败的体系。市场体系的基础是以产权制度为核心的法律制度。从计划到市场的制度变迁是20世纪下半页一个十分突出的历史现象。在这一过程中政府与市场的职能被逐步界定开来,产权和法律体系得以重建和完善。管制理论认为,经济社会的发展离不开政府的管制,市场无法自发达到均衡状态。尤其是对于广播电视这样的网络型垄断行业来说,离开了政府的管制仍能有序运行是无法想象的。广播电视从政治性和网络性两个角度看都具有明显的垄断性,所以政府的管制在所难免。问题在于,何种管制是有效的?如何既得到管制的效果,又避免管制带来的负面影响?政府职能理论对政府职能的转换给予了一个历史性的关照,它认为,现代政府应从一个无所不在、事无巨细、无不包揽的政府转变为一个主要提供基本秩序和规则、履行经济调节、社会管理和公共服务功能的规模、职能有限的政府。按照这一理论分析得出,广电业从计划到市场的整体转型过程很大程度上是政府在行业中角色定位的根本转型过程,包括行业公共政策、管理体制、监管手段的全面变迁。

1.3.2 本书的主要观点

1. 当前中国广电业面临整体转型。这是一个系统性的转轨变迁过程。数字化革命是中国广电业整体转型的技术动因。加速转型的经济社会是整体转型的环境条件和外部动力。行业制度体系的内在结构性矛盾、行业现实功能与原始定位的严重脱节是整体转型的直接原因。中国广电业的整体转型是技术发展、市场关系变化和政治选择的必然结果。以数字化为核心的信息技术革命将改变传统广电业的业态。业态上的变化反过来又促进了行业的整体制度变迁。

2. 广电业整体转型具有高度的复杂性。整体转型过程有两个支点：一是全面与现代市场经济体制接轨的制度转型。其主要体现在思想观念和体制机制的重构。这方面涉及公共事业改革、大众传媒和意识形态管理等相关改革。二是完成广电业产业升级、业态转型。其主要体现在数字化引发的广电业经营模式的变化和行业含义的变化。这方面涉及国家信息产业发展的基本战略、三网合一等问题。由于广电业横跨精神文化、网络型产业、新闻传播三大行业，同时置身公共事业、可营利性产业、政治领域的特点，使行业转型的复杂度大大增加。

3. 中国广电业的整体转型的实质，是在信息技术革命加速演进、全球化程度不断加深和国家经济社会加速转轨的大背景下，一个处于上层建筑与经济基础的结合部，既是传播工具又是文化信息产业，兼有强烈政治属性、经济属性、公共属性的行业系统，在宪法制度的基本约束下，在政府、市场、社会的互动中，在行业自身规律的作用下，在多元力量的博弈中，调整自身、适应环境，完成理念重塑、业态变迁和制度重构的过程。

4. 未来整体转型后的中国广电业，是横跨政府、社会、私人三大领域，基于现代电子信息技术基础之上的，有着政治、公共、市场三重