

中国电视发展战略丛书

主 编：赵化勇

副主编：李晓明

【国家社科基金项目】

制播体制改革 与电视业发展问题研究

唐世鼎 黎斌等编著

中国传媒大学 出版社

中国电视发展战略丛书



主 编：赵化勇

副主编：李晓明

【国家社科基金项目】

制播体制改革 与电视业发展问题研究

唐世鼎 黎斌等编著

中国传媒大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

制播体制改革与电视业发展问题研究/赵化勇主编. —北京: 中国传媒大学出版社, 2005. 9

(中国电视发展战略丛书)

ISBN 7-81085-599-9

I. 制… II. 赵… III. 电视事业—体制改革—研究—中国 IV. G229.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 088932 号

制播体制改革与电视业发展问题研究

主 编: 赵化勇

责任编辑: 王月林

封面设计: 北京灵麒时代广告

出 版 人: 蔡 翔

出版发行: 中国传媒大学出版社 (原北京广播学院出版社)

社 址: 北京市朝阳区定福庄东街 1 号 邮编: 100024

电 话: 65450532 或 65450528 传真: 010-65779405

网 址: <http://www.cucp.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

印 刷: 北京市梦宇印务有限公司

开 本: 787×1092 毫米 1/16

印 张: 16.75

版 次: 2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-81085-599-9/K·410

定价: 45.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

前 言

制播分离是近年来电视界备受关注、议论较多的话题，也是电视事业从粗放经营向集约发展过渡时期所面临的现实抉择。中央电视台从1999年就开始关注制播分离的问题，成立了“制播分离课题调研组”，对台内的节目制作情况进行了专题调研，提交了《中央电视台节目制作与播出分离问题的调研报告》，并设计了电视剧和体育频道的制播分离试点方案。在前期调研基础上，中央电视台在2000年立项申报了国家社科基金项目《制播分离与电视业发展问题研究》，并通过评审，项目编号为OOEXW002。

为完成课题研究任务，课题组全体成员全力投入，勤奋钻研，在各自的领域进行了深入、细致和富有创造性的研究，取得了突出的成果。同时，研究的过程本身也正是我们的认识不断深化和完善的过程。调研过程中，课题组首先明确了制播分离与制播体制改革之间的关系，认为制播分离是电视制播体制的一种类型，主要反映的是制作主体与播出主体之间的关系，而制播体制改革是一个系统的配套工程，涉及到体制的改革、机制的创新、观念的改变。课题组充分意识到了制播体制改革是涉及电视业领域诸多方面的一项系统工程，而电视产品自身的特殊性又决定了制播体制改革的复杂性和艰巨性，这就要求本课题也必须进行系统性的研究，也因此，课题组将研究名称更改为《制播体制改革与电视业发展问题研究》。

在过去四年的时间里，本课题研究一直得到中央电视台台长赵化勇、副台长李晓明等领导的关心、指导和支持。2000年

底由唐世鼎同志率中央电视台制播课题组主要成员对英、德、法三国电视业的 11 家媒介机构进行了实地考察,并提交了《关于英、德、法三国电视管理考察的情况报告》。由于制播分离改革在广电行业一度沸沸扬扬,成为几近“禁区”的敏感话题,课题研究在 2001~2003 年间时断时续。2003 年 10 月,课题组人员更新后重新启动研究工作,拟定了新的研究提纲和结构框架,并先后实地调研了江苏广播电视总台、南京广电集团、浙江广电集团、上海文广集团等 14 家电视台(集团)以及光线、唐龙、银汉等社会制作公司,对业内、业外近 60 位专家、电视台管理人员、制作人员、经营人员等进行了深度访谈。调研过程中,课题组获得了大量鲜活的第一手实践素材和改革案例。这些资料既增强了研究报告的可信度,也有助于课题研究从中国电视业现状出发探讨有中国电视特色、并符合中国电视发展规律的制播模式。

课题的研究思路是结合文化体制改革的要求,从中国电视业发展现状出发,本着“不守旧,不冒进,合理并可行”的指导原则,试图为电视节目的社会化生产提供合理的理论解释,并就制播体制改革的模式、配套、风险规避等业界关注的一系列问题提出我们的改革思路和决策参考意见。

课题研究报告分为三部分:导论、正文和附录。

正文由六章构成。第一章主要对中国电视发展现状以及既有制播体制进行描述和分析;第二章从讨论电视节目生产的宏观产业组织形式(自然垄断产业的管制需要)、基本生产单元的组织形式(企业生产管理变革的需要)及最终产品价值实现(满足电视产品非公共物品属性的需要)等角度出发,探讨电视节目生产社会化的必然性;第三章总结当下制播体制改革的前期探索,并进而提出更具操作性的模式选择;第四章所论及的政策法规、人事、财务等方面的改革正是为了说明制播体制改革作为系统工程的配套性;第五章从制播体制改革中涉及到的不同主体的角度出发,提供预警式的思考,预警在前,风险才能更及时和有效地得到规避和化解;第六章从中国电视产业的高度出发论述制播体制改革对电视产业的重大影响。附录部分是对国外电视业制播模式的介绍。结合制播课题组 2000 年对英、德、法三国的电视业考察以及文献资料,对美国、加拿大、日本、英国、德国、法国、韩国等国家的制播模式进行了梳理,以作为我国电视业制播体制改革的借鉴。

制播体制改革是我国电视业发展过程中面临的重要问题。本课题研究报告站在产业发展的高度,紧密联系实际,考察了国内外具有典型意义的个案及制播的主要模式,深入分析了制播体制改革的现实动因,对制播体制改革中涉及到的宏观体制、中观组织和微观产品进行了全面的分析。本报告可以说是对国内电视制播体制改革进行全面梳理和分析的一个研究报告,其中切合中国电视实际所提出的一些对策和建议,尤其具有比较现实的决策参考价值。

在当前大力发展文化事业和文化产业的新形势下,进行有中国特色的电视制播体制改革的探索毕竟刚刚开始,许多观点还有待于实践的检验,许多认识还需要在实践

中不断丰富。我们希望本课题研究报告的结论对推动中国电视业的改革和发展有所裨益。同时,由于制播课题的复杂性以及电视业的飞速发展,加之课题组成员学识水平条件所限,本书会存在不少缺陷乃至错误,我们诚恳地欢迎业界的专家和领导以及广大读者,对本报告中存在的问题和不足给予指正。

课题组

2005年6月28日

目录

前言 /1

导 论

1

- 一、基本概念、关系的界定 /1
- 二、课题报告的内容结构 /9
- 三、课题的研究方法 /10
- 四、课题的主要创新 /11

第一章 中国电视业发展现状及制播体制分析

13

- 一、中国电视产业发展的四个历史阶段 /13
- 二、中国电视业发展现状及问题分析 /16
- 三、现行制播体制的历史成因及其利弊分析 /37
- 四、制播体制改革的有利条件 /43

第二章 电视节目生产社会化的理论分析

48

- 一、电视节目生产社会化的理论背景综述 /48
- 二、从自然垄断产业管制谈电视节目的社会化生产 /50
- 三、信息产品生产特征与电视节目的社会化生产 /55
- 四、电视节目公共物品属性的变迁对社会化生产的要求 /60

第三章 中国电视制播体制改革的模式探索

67

- 一、制播体制改革的目标定位 /67
- 二、电视节目的基本分类和制播模式设计 /69
- 三、公益性节目和经营性节目的制播模式选择 /75
- 四、以频道为平台的制播体制改革探索 /86
- 五、建立科学规范的节目评估交易机制 /96

六、制播体制改革的实施策略 /104

第四章 制播体制改革中的配套建设

112

- 一、媒介政策、法规的配套建设 /113
- 二、宏观管理体制的创新 /121
- 三、微观组织结构的创新 /126
- 四、传媒人事制度改革 /131
- 五、财务制度改革 /138
- 六、广告经营模式变革 /145
- 七、技术设备系统管理改革 /148

第五章 制播体制改革中的风险分析及规避对策

153

- 一、导向风险及规避策略 /154
- 二、投资风险及规避策略 /161
- 三、品牌风险及规避策略 /164
- 四、播出风险及规避策略 /172
- 五、社会制作公司的经营风险及市场对策 /177

第六章 制播体制改革与中国电视产业

181

- 一、制播体制改革与电视产业发展的互动关系 /181
- 二、制播体制改革与中国电视产业的市场链 /185
- 三、制播体制改革与集团化经营 /195
- 四、制播体制改革与市场扩大化 /200
- 五、制播体制改革与国际化 /205

附录 国外电视业制播模式

209

- 一、制播模式的框架 /209
- 二、美国电视业制播模式 /213
- 三、英国电视业制播模式 /220
- 四、德国电视业制播模式 /224
- 五、法国电视业制播模式 /230
- 六、加拿大电视业制播模式 /233
- 七、日本电视业制播模式 /237

八、韩国电视业制播模式 /241

九、国外电视制播模式对中国的启示 /246

参考文献 /254

后记 /257

导 论

自 20 世纪 90 年代后期以来,随着社会主义市场经济体制的逐步建立,结构调整和体制改革成为电视业发展的主题。在旧有体制所积累的诸多矛盾当中,电视节目制播体制成为备受关注的焦点之一。虽然近年来电视业界和学界对于这个问题的讨论一直都很热烈,但是目前已有的研究成果似乎还远远不能满足实践对理论指导的需求,甚至还滞后于实践的发展。一方面,当前对于电视节目制播问题的探讨大多还停留在利弊阐述的较浅层面,对于深层次的理论分析和操作模式缺乏全面、系统的思考和论证,这必然削弱对实践的指导作用;另一方面,对于制播体制的内涵、外延以及改革的目标模式、主导方向,缺乏比较一致的认识,观念的含混不清必然会引起实践当中的种种误区。

导论部分正是要对电视节目制播体制的基本概念、关系予以界定和辨析。

一、基本概念、关系的界定

(一) 电视节目制播体制的内涵分析

电视节目制播体制,简而言之,就是指一个国家或地区的电视业在处理电视节目制作机构和播出机构关系的过程中形成的相对稳定的规范和制度。在这一基本概念的基础上,我们需要对制播体制的内涵做进一步的分析。

1. 关于电视节目播出机构

电视节目播出机构,是指依照相关政策法规设立的、通过无线、有线、卫星直播等技术手段,面向广大电视观众进行“一对多”的电视广播组织,通常称为电视台。由于电视媒介的特性,自电视诞生之日起,电视节目播出机构——电视台的设立在任何国家都受到了比报刊、杂志等平面媒体更加严格的控制。

首先,无线电频率是一种稀缺资源,在同一时间内,相同频率的无线电波会互相干扰而影响所承载的信息,因此对于无线电频率的分配和使用必须进行统筹规划。同

时,无线电频率也是一种公共性的自然资源,不能私有,任何电视台都只能拥有一定时期内的使用权,而不是所有权。不仅如此,电视的传播和接收过程也较平面媒体特殊——电波在开放的空间传播,覆盖面广泛,电视生动直观的视听效果具有不可低估的影响力。因此,各国对电视业的市场准入都有非常严格的限制,由相应的政府管理部门代表公众对行业进行管理,并以发放许可证的形式进行控制,以维护国家、社会和公众利益不受侵害。

按照开办主体和组织目标的不同,一般来说电视台可以分为三类:一类是非营利性的公共电视台;一类是营利性的商业电视台;一类是作为意识形态宣传工具的电视台。比如,在美国电视市场商业电视台占据主导地位,而英国则是公共电视台 BBC 与其他商业电视台双轨并存。在我国,电视台由各级政府的行业主管部门设立,是党和人民群众的喉舌。1997 年国务院颁布的《广播电视管理条例》明确指出:“广播电台、电视台由县、不设区的市以上人民政府广播电视行政部门设立,其中教育电视台可以由设区的市、自治州以上人民政府教育行政部门设立。其他任何单位和个人不得设立广播电台、电视台。国家禁止设立外资经营、中外合资经营和中外合作经营的广播电台、电视台。”我国的各级电视台作为国有机构,其开办主体具有惟一性,播出环节具有自然垄断特征,这是研究我国电视节目制播体制时要考虑的一个重要因素,也是改革的前提条件。

2. 关于电视节目制作机构

电视节目是电视业为广大消费者——电视观众提供的最终产品,电视节目制作机构是电视节目的生产组织,为电视台提供播出的节目内容。作为一种大众传播的精神文化产品,电视节目凝聚着三种基本的价值:一种是公共服务的社会价值,一种是商业经营的经济价值,一种是意识形态控制的宣传价值。电视节目的多元价值以及节目内容和形态所呈现的多样性,使得电视节目制作机构同样也具有多样性的特点,它既可以是各电视台内部的制作部门,也可以是电视台以外的具有节目制作能力的其他机构,如专业的节目制作公司、其他机构(如电影制片厂、政府部门、教育机构等)下属的电视节目制作部门、国际电视机构甚至个人的独立制作公司等。

从我国电视节目制作机构的现状来看,可以分为两类:一类是广电系统内的公有制节目制作机构,包括各级电视台及其下属或派生出来的制作机构、系统内独立的节目制作机构、各电影制片厂的电视节目制作部门等等;另一类是广电系统之外的社会电视节目制作经营机构,包括一些其他机关部委下属的电视节目制作机构以及由非公有资本投资的民营制作机构。根据国家广电总局和商务部 2004 年 11 月联合发布的《中外合资、合作广播电视节目制作经营企业管理暂行规定》,我国电视节目制作领域将向外资开放,在中方投资人持股比例不少于 51% 的前提下,外资媒体公司可以入股国内广播电视节目制作经营企业。节目制作的主体自此将趋向多元。

长期以来,广电系统内的节目制作机构是我国电视节目制作业的主体,部门垄断

的局限性使这个产业不可避免地保留了计划体制的痕迹,严格的准入制度限制了竞争对手的增加,部门垄断起到了保护现有电视台的作用。随着行业改革的深入,电视台系统外的社会节目制作经营机构已经成为电视节目制作、发行的重要组成部分。我国电视节目制作业从小到大已经初具规模,成为推进电视产业发展的重要力量。

3. 关于电视管理体制与电视节目制播体制

关于体制一词,汉语语言工具书的一般释义为:体制是国家机关、企业和事业单位的组织制度,即机构设置和管理权限划分的制度。电视管理体制是电视业最主要的社会表现形式,是整个电视业建立、运行和管理的组织基础。从一个国家和地区整体来看,电视业的体制建设和发展直接关系到这个国家或地区电视资源的科学配置和合理应用,以及电视事业整体效能的发挥。

电视节目制播体制是电视管理体制的重要组成部分,它主要解决的是电视节目制作机构与电视节目播出机构的关系问题。由电视管理体制及其政治经济属性所派生出来的电视节目制播体制,其涉及的内容包括:电视节目的组织安排方式、电视内容的财政支持方式、电视产品的市场流通方式、市场的法规管理模式等许多方面。本文更多的是从产业和市场的角度来理解电视活动的。世界各国的电视节目制播体制和微观运行机制虽然因为政治制度、电视管理体制和电视产业化程度的差异而呈现出多样化的特点,但最基本的类型有两种——制播合一和制播分离。所谓制播合一,是指电视节目的策划、投资、制作、审查、播出等各个环节由电视台内部的节目部门统筹完成的运作体制。所谓制播分离,是指电视台通过某种交换机制从外部的制作机构获得电视节目的运作体制,电视台和节目制作机构之间是一种契约或合作关系。

电视管理体制是一个相互关联的体系。电视节目制播体制既受到电视播出机构和制作机构管理体制的影响,又具有相对的独立性。不同播出机构、制作机构性质上的差异,不同节目类型的传播特性,播出机构和制作机构市场准入政策的差异等等都会对制播体制产生影响。同一制播体制可以为不同性质的电视机构所采用,同一性质的电视机构也可以是多种制播体制并存。制播合一制的好处是计划性和目的性强,各个环节衔接紧密,容易控制,管理得好,效率会很高;但管理得不好,则会滋生出很多弊端,如权责不清、赏罚不明、成本意识淡薄、创新动力不足、效率和效益低下等。制播分离的好处是:各个环节的衔接皆以市场为纽带,功能清晰,关系单一,有利于引入竞争机制,资源利用率高,创新性强,易出精品;但操作得不好,则易造成制播脱节,经济效益和社会效益相左。因此,即便是在电视产业发达的欧美国家,现在单一实行某种制播体制的电视机构也很少见。最普遍的情况是,电视台自己制作一部分节目,从市场上购买一部分节目,委托一些机构或者通过合作的方式制作一些节目。

从电视台的角度考察,在自制节目和外购节目之间保持恰当的平衡,主要是基于成本控制、企业效率以及战略目标等方面的综合考虑。

(二) 电视节目制播体制改革的内涵分析和操作思路

从哲学意义上讲,体制就是社会系统内部各构成要素的结构方式,而系统的功能决定了系统的结构方式和运行机制。我国传统的电视管理体制是基于单一的喉舌宣传功能建立起来的,随着社会主义市场经济体制的建立和逐步完善,电视传媒的产业经营功能和良好的市场开发前景正日益凸显出来,推进电视体制改革就成为新的历史条件下的必然要求。从政治经济学的意义上说,体制就是生产关系,是生产者和各种生产要素因结构方式形成的生产关系。电视机构是以电视节目为代表的精神产品的生产者,是电视生产力的具体体现。电视业的发展一方面表现为外延的扩展,即电视节目制作机构和播出机构数量的增长、电视节目制作和播出时间的增加、电视覆盖率的提高等;另一方面则表现在内涵的变化上,除电视节目质量的提高外,也包括由于电视机构布局及其相互关系的变化,形成电视业的结构重组和优化,从而带来电视资源更加科学、充分的利用和电视传播质量、传播效益的提升。

制播体制改革是整个电视体制和运行机制改革的重要一环,是对电视节目生产关系和电视资源配置方式的重要调整。同时,电视节目作为特殊的精神文化产品,事关意识形态的稳定和精神文明建设的大局。对于推进制播体制改革的必要性、国家对宣传权的控制、制播专业化分工管理、电视制作社会化和多样化等基本原则在电视界可以说已经形成了共识,但是对于制播体制改革的目标模式和具体实施的路径方式,也就是在社会主义市场经济条件下,应该建立怎样的电视节目制播体制,以及如何健康有序地建立和完善,还需要有一个认识和实践的过程。在2000年制定的我国广播电影电视“十五”规划中,对这一问题是这样论述的:“广播电视节目制作的社会化、多元化,有利于调动社会各方面的力量,丰富节目源,但这与广播电视节目播出权与制作权的分离是两回事。广播电视系统是舆论宣传机构,是党、政府和人民的喉舌,是重要的思想文化阵地,广播电视宣传权必须牢牢掌握在党的手里。而宣传权应该包括播出权、制作权、覆盖权,这三权是绝然不能分离的,有了这三个权才能真正实施宣传权。当然为了适应新形势,解决新问题,得到新发展,对这三权的具体实施可以做些改革,但改革不是简单的分离,而是要形成新的机制和运作方式,有利于我们更好地发挥宣传权。因此,不能笼统地讲广播电视节目的制播分离。我们可以委托一些社会制作机构制作一些新闻性节目以外的节目,也可以有选择地购买节目,但广播电台、电视台自身的制作权决不能让出去,否则,我们的宣传方针就得不到有效贯彻,舆论导向就得不到有效保证,关键时刻要出大问题。”^①

党的十六大报告中第一次明确提出了“文化事业和文化产业”的概念,要求“大力发展文化事业和文化产业”,指出“发展文化产业是市场经济条件下繁荣社会主义文

^① 徐光春:《关于广播影视“十五”规划和跨世纪发展》,《中国广播电视学刊》,2000年第12期。

化、满足人民群众精神文化需求的重要途径”，要“完善文化产业政策，支持文化产业发展，增强我国文化产业的整体实力和竞争力。”十六大报告为推动电视制播体制的改革进一步解放了思想，廓清了思路。

为深入贯彻落实党的十六大精神，加快广播影视业的改革与发展，根据中央关于深化文化体制改革的总体要求，国家广电总局2004年3月发布了《关于促进广播影视产业发展的意见》（以下简称《意见》）。《意见》提出了发展广播影视产业“四个坚持”^①的基本原则，在谈到“发展广播影视产业的相关措施”时，提出要“深化体制机制改革，培育发展市场主体”，“区别广播影视公益性事业与经营性产业，面向市场，按照现代产权制度、现代企业制度的要求，深化经营性产业体制机制改革。广播电视要把允许经营的资产、资源和业务从目前的事业体制中分离出来，面向市场进行企业转制和重组，与事业部分别管理、分别运营。具体来说，可以把电台、电视台、广电集团（总台）的除新闻宣传以外的社会服务类、大众娱乐类节目，特别是影视剧的制作经营从现有体制中逐步分离出来，按照产业发展的方向和现代产权制度、现代企业制度的要求组建公司，实行所有权与经营权分离，自主经营、自负盈亏、依法纳税。对于产业经营前景比较好、具备企业化运作条件的如体育、交通、影视、综艺、音乐、生活、财经、科教等频道频率，在确保频道频率作为国家专有资源不得出售，确保节目终审权和播出权牢牢掌握在电台、电视台手中的前提下，经批准可以组建公司，探索进行频道频率的企业化经营。”

随着《意见》的出台，目前制播体制改革的操作思路已经基本清晰：

第一，电视节目的制播改革不是简单意义上的推行“制播分离”或者“制播合一”，更不是所谓“制作权”和“播出权”的分离，而是要适应新形势下公益性节目和经营性节目的不同定位和制作播出要求，实施有针对性的制播生产策略。

第二，制播体制改革的关键是培育独立的节目制作主体，在我国电视业发展的现实条件下，推进制播体制改革的主导模式是把电视经营性资产、资源和业务从目前的事业体制中剥离出来，按照现代产权制度和现代企业制度的要求组建公司，实行所有权与经营权分离，自主经营、自负盈亏、依法纳税。

第三，制播体制改革要坚持国有为主、多种经济成分共同发展的原则。坚持国有为主，充分发挥国有经济在市场的龙头、示范和主导作用，有利于坚持和巩固党在意识形态领域的领导地位，保证电视产业始终坚持社会主义先进文化的前进方向，带动和促进整个电视产业健康发展。坚持多种经济成分共同发展，有利于充分吸纳和利用社会资源发展电视产业，形成多主体公平竞争、开放有序的市场环境，促进市场繁荣和产业壮大。要积极推行电视产业领域公有制经济的多种有效实现形式，大力发展和积极引导电视产业领域的非公有制经济，凡是法律法规未禁入的领域都要允许非公有

^① 坚持正确方向，坚持面向市场，坚持改革创新，坚持国有为主，多种经济成分共同发展。

资本进入或参与。

第四,推进制播体制改革是促进电视业发展的手段,而不是最终目标。如何剥离公益性事业和经营性产业,如何架构具有中国特色的公共电视和商业电视的双轨体制,如何深化公益性事业单位和经营性企业单位的管理改革,成为摆在中国电视业发展路途上的一个个现实问题。直接与生产环节、播出环节相关的制播体制改革成为中国电视业改革的最佳切入点。

(三) 制播分离的内涵及其与制播体制改革的关系

制播分离是电视制播体制的一种类型,主要反映的是制作主体与播出主体之间的关系,而制播体制改革是一个系统的配套工程,制播分离既是制播体制改革的手段,也是其最主要的改革内容。

从国外的情况来看,制播分离有两个层次:第一个层次是把一些节目委托给社会上的独立制作公司或者直接购买节目;第二个层次是在电视台内部把节目制作与播出机构相对分立,在成本核算的基础上模拟市场运作。前者称为外部市场,后者称为内部市场。内部市场与外部市场可以同时并存,相互促进。如英国 BBC 在 1996 年的大改革中,将广播电视节目的播出与制作分离,创立一个内部市场:制作中心制作节目,广播中心负责委托制作、安排和播送节目,重新组合后的节目制作中心为 BBC 的所有频道提供节目,BBC 的所有频道按照内部交易规则向制作中心“购买”节目,广播中心的节目委托可以在内外制作机构中进行选择,从而在内外同时引入竞争。

准确理解制播分离,必须认识到制播分离是相对的而不是绝对的,即便是商营广播电视体制很完备的美国,其四大广播公司也不是完全的制播分离。从国外的经验来看,自制节目以新闻时事和体育赛事直播类节目为主,外购节目以纪录片、娱乐、文艺、专题内容为主。在自制节目和外购节目之间保持恰当的平衡,主要是从成本控制、企业效率以及战略目标等方面综合考虑。比如,原来自制节目量很小的英国空中电视台现在为了生产独家节目,建立频道品牌而提出了增大自制节目预算的计划;原来自制节目为主的 BBC 为了节约成本,提高效率,增大了委托制作和外购节目的比例,这样外部制作力量和内部制作力量相互促进,既利用了外部制作公司的优势,又消除了内部制作队伍的惰性;既降低了成本提高了效率,又增强了自身制作能力。

哪些节目适合自制,哪些节目应该外购或者委托制作、合作制作,国外的经验或者说市场选择之后的分类,与我国文化体制改革关于公益性和可经营节目的分类有某种巧合。在公共服务方面,我们与西欧等国家的文化政策更是有诸多相似点。尽管在大的广播电视体制方面存在分野,但具体到节目的制播特性时,国外的经验值得借鉴。

课题组参考国外节目制播模式的设计,结合中国电视体制和发展现状,认为在播出由电视台垄断的前提下,以制作权是否可以社会化,以及哪类节目的制作权适宜于社会化为切入点,按照电视节目制作准入的政策许可程度和市场运作能力的强弱,将

所有电视节目可以划分为两大类：公益性节目和可经营性节目。

公益性和盈利能力是本题区分公益性和可经营性节目的主要标准。公益性节目并不意味着不具有经济属性，时政新闻等节目目前还是电视台创收的主要节目类型，但基于“公共信条”和意识形态的考虑，此类节目不允许进入市场；可经营性节目同样具有公益性的特征，只是其意识形态属性不强，而且市场生存空间大，因此，理解可经营性节目的关键点在于“可”字，其实就是市场进入的许可制度和准许的程度。

我国的电视节目制播体制改革是一个复杂的系统工程，根据不同节目的制播特性和各级电视台的具体情况，探索适合中国国情的制播分离模式是制播体制改革的核心内容。同时，制播体制改革并不是对自制节目的简单否定。就我国电视业的现实情况而言，各级电视台和广电系统内部的公有制节目制作机构是电视节目制作业的主体，在电视台内已经积累了大量的存量资源。制播体制改革不是简单的将制作职能剥离出去，电视台仅作为播出机构存在，而是必须从实际出发，从对存量资源的改造出发，从建立内部市场和外部市场入手，通过剥离和转制来培育专业化程度高、运作机制灵活的内容制作公司、内容包装公司、内容集成公司，大力发展节目内容产业，最终形成一个以社会供片为主、制播分离的市场化格局。具体地说，这种格局的形成将分为四个层次：

第一个层次，节目、栏目、频道引入市场机制；

第二个层次，电视台制作部门剥离成立下属制作中心或者基地，构建内部市场，同时探索与外部市场接轨；

第三个层次，频道的部分节目制作和经营业务进入市场；

第四个层次，整个广播电视台在更大范围、更深程度上进入市场。

从局部和短期的效应来看，制播分离对一些电视台是不利的。一是因为将有一部分制作力量从电视台剥离出去，成立独立或半独立的社会制作公司，从而削弱电视台的节目制作能力；二是因为电视台必将加大从市场上购买节目的比例，从而增加经济的压力。但是，从长远来看，产业分工和发展是必然的，制播分离肯定有利于节目总体质量的提高。从培育市场出发，电视台播出的节目中自制和购买的比例应该在国家的媒介政策中予以体现。

（四）制播体制改革与政府规制的关系

1. 关于政府规制的含义、内容和作用

政府规制在许多国家又称“公共规制”，政府规制属于公共规制中的行政规制，是政府为了解决市场失灵的地方，例如信息不对称、自然垄断、非价值交换性产品等问题，依据法律权限制定的制约经济主体活动的政策。公共规制又可分为经济性规制和社会性规制两大类。经济性规制主要是针对行业领域的；社会性规制适用于广泛的社会领域，这是因为，这些行业具有显著的外部影响，包括经济的和非经济的（通常是

负面的影响)。

广播电视属于政府规制的对象。这是因为,广播电视具有公共物品、精神文化产品和个人消费产品的多重属性,作为经济产业,它既需要服从经济规律,又必须施之以政策制约。政府部门通过法律赋予的职权,通过制定广播电视行政规制和政策,对广播电视事业给予宏观的监督与管理。

1987年德国的“广播电视发展协议”;1990年意大利的“公共和私人的广播电视体制的规定”;1996年2月美国的“1996年电信法”,都体现了政府在“规制性”媒体业发展上的主导作用。我们必须清醒地认识到,媒介业的生存与发展不仅仅是靠市场选择的,即使是在市场经济和媒介产业最为发达的美国,媒介的生存与发展也首先不是由市场决定的,而是由市场规则决定的,即国家有关的公共政策,也就是通常所说的“游戏规则”。美国国家有关媒介产业的法律和政策之多、之细远远超乎我们许多国内媒介同仁的想像。其中有关所有制成分、市场覆盖范围和规模、技术标准、产业供应链格局、内容规范、公共利益的维护和保障等许多方面的规定不厌其详。所有美国媒介正是在这样完善的游戏规则的约束下,进行法律规范下的竞争。

2. 政府规制的主导作用和电视制播模式的相对独立性

在电视领域,政府规制主要表现在电视体制上。制播体制是整个广播电视体制的重要组成部分,因此,它的地位的确立,它的模式的形成和发展,也取决于政府规制。政府对体制的规制主要决定一个国家的电视和广播采取什么样的经济机制,包括市场流通的方式和经济运作的环节。政府规制决定电视体制的性质,也影响电视节目的流通及发行模式。电视制播模式主要受制于政府对经济活动的宏观管理。

政府规制对电视体制的规定主要有公共服务与商业经营的区别,但是,制播体制具有超乎体制基本规定的灵活性。公共电视有制播合一的,也有制播分离的,商业电视虽然更多地借助市场,实行委托制作和市场购买的节目方式,但也有其必不可少的自制播出内容。在世界市场上,公共服务和商业经营的界限已经变得模糊了。随着“放松规制”潮流的发展,各国对电视体制包括制播模式的规定也日益宽松。在中国的社会主义市场经济与全球经济日益融合的当代,越来越多的电视媒体采取了更加灵活有效的节目政策;越来越多的电视媒体面向世界,寻找更为经济的来源和更低成本的电视节目;同时,制作并发行具有市场经济效益的电视产品,迎接全球化的挑战。

3. 电视制播体制改革与政府规制的宏观管理

制播体制改革应该在政府规制的总体框架中进行。政策不允许,改革是无法进行的。但是,政府规制对电视的监督和管理应该是宏观的。中国政府可以通过法规的形式确定电视媒介的公共政策,包括服务目标、服务方式和经营机制。同时,鉴于电视极大的影响力,对所有中国电视媒体,应该确定其代表先进生产力的发展方向、代表先进文化的前进方向、代表最广大人民根本利益的“三个代表”重要思想和“贴近实际,贴近生活,贴近群众”的服务宗旨,牢固树立电视为人民服务的方向。