



广播影视发展

政策研究

GUANGBO YINGSHI FAZHAN
ZHENGCE YANJIU

朱虹 主编

理论卷

红旗出版社

国家广电总局社科基金项目

广播影视发展政策研究

(理论卷)

主 编 朱 虹

副主编 黄 炜 李继东

红旗出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广播影视发展政策研究. 理论卷/朱虹主编.

—北京: 红旗出版社, 2010. 2

ISBN 978 - 7 - 5051 - 1860 - 7

I. ①广… II. ①朱… III. ①广播事业 - 方针政策 - 理论研究 - 中国
②电影事业 - 方针政策 - 理论研究 - 中国③电视事业 - 方针政策 - 理论研
究 - 中国 IV. ①G229. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 021373 号

书 名 广播影视发展政策研究. 理论卷

主 编 朱 虹
责任编辑 毛传兵
责任校对 刘文芳
封面设计 李 妍

出版发行 红旗出版社
地 址 北京市沙滩北街 2 号
邮政编码 100727
E - mail hqchs@publica.bj.cninfo.net
编 辑 部 64037146
发 行 部 64037154
印 刷 北京嘉业印刷厂

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数 602 千字 印张: 38.5
版 次 2010 年 2 月北京第 1 版 2010 年 2 月北京第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5051 - 1860 - 7 定价: 68.00 元 (全两册)

版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换

编委会

主 编 朱 虹

副主编 黄 炜 李继东

课题组成员

唐晓芬 黎 刚 李 舒

刘 斌 张 磊 李 丽

张 钊 张九州

内容提要

本课题通过对广播影视发展政策的深入研究，将科学发展观与广播影视发展政策研究紧密结合，使科学发展观的核心理念融入到研究之中，初步建构了广播影视发展政策的基本理论体系，理清了我国广播影视发展政策变迁的基本脉络，进而探索了我国广播影视政策研究的未来走向。通过分析广播影视舆论导向与市场需求的关系、供需关系、公共服务与商业运作之间的关系、内部与外部的关系、城乡和区域之间的关系、各种技术手段的关系，全方位、多角度探讨了推进我国广播影视大发展大繁荣的政策措施。

目 录

绪 论	1
第一节 研究广播影视发展政策的形势分析	1
第二节 研究广播影视发展政策的理论基础	16
第三节 研究广播影视发展政策的框架与主要内容	22
第一章 媒体建设与管理的政策	25
第一节 加强广播电视媒体建设	25
第二节 加强广播电视媒体的管理	33
第二章 构建广播影视公共服务体系的政策	59
第一节 我国广播影视公共服务的基本情况	59
第二节 广播电视村村通工程	71
第三节 西新工程	83
第四节 农村电影放映工程	87
第五节 安全播出工程	94
第六节 丰富广播影视公益节目	101
第三章 发展广播影视产业的政策	106
第一节 广播影视产业发展现状	106
第二节 发展广播影视产业的战略构想	117
第三节 推动广播影视产业发展的相关政策	119

第四章 繁荣电影创作的政策	131
第一节 电影创作概况	131
第二节 电影体制改革	140
第三节 电影精品建设	151
第五章 繁荣电视剧创作的政策	160
第一节 电视剧创作概况	160
第二节 电视剧管理改革	175
第六章 深化广播影视改革的政策	183
第一节 广播影视改革的基本情况	183
第二节 广播影视改革的基本原则	191
第三节 推进广播影视体制改革的政策	194
第四节 推进广播影视内部机制改革的政策	200
第五节 推进制播分离改革和节目改革的政策	201
第七章 广播影视数字化政策	207
第一节 广播影视数字化	207
第二节 有线电视数字化	212
第三节 电影数字化	217
第四节 广播影视媒体内部数字化网络化	226
第八章 促进新媒体发展的政策	229
第一节 新媒体发展现状与前景	229
第二节 新媒体政策现状	245
第三节 促进广播电视新媒体发展的政策走向分析	249
第九章 广播影视人才队伍建设的政策	255
第一节 广播影视队伍建设的现状	255
第二节 广播影视队伍建设思路与设想	261
第三节 广播影视队伍建设的政策建议	268

第十章 提升广播影视国际影响力的政策	281
第一节 近年来广播影视走出去工程实施情况	281
第二节 境外卫星电视频道落地和境外节目引进 播出的政策	287
第三节 推动广播电视节目海外落地的政策	291
第四节 推动广播影视国际合作和交流的政策	293
第五节 推动广播影视音像产品出口的政策	295
结 语	297
参考文献	300

绪 论

经过 30 年的改革开放,我国广播影视业取得了举世瞩目的成绩。广播影视体制改革越来越深入,广播影视内容越来越丰富多样,广播电视传播渠道越来越发达,新技术应用越来越迅速全面,广播影视综合传播能力不断提高,这些成绩的取得与政策变迁密切相关。当前,我国政治、经济和社会步入了历史的新的起点,国际局势更加复杂多元,世界媒介市场格局也日益复杂多变,广播影视业的发展面临新的机遇与挑战。由此,研究如何通过合理有效的政策安排来促进在新形势下广播影视业又好又快、全面协调可持续发展,成为一个具有前沿性的理论问题和重大意义的现实问题。

第一节 研究广播影视发展政策的形势分析

一、政治、经济、社会和技术发展的新形势

(一) 党和政府对广播影视发展提出了新要求

改革开放以来,广播影视政策始终围绕发展这一主题,先后经历了增量发展阶段、优化和提高阶段,步入了全面发展时期。特别是党的十七大确立了科学发展观的战略指导地位,表明我国经济社会发展步入了科学发展的新阶段,科学发展观也成为广播影视步入全面、协调和可持续发展新阶段的战略指导思想和重要指导方针。

十七大强调加强文化建设、提高国家文化“软实力”的极端重要性,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。提升广播影视业的综合实力与竞争力无疑是提高我国文化软实力的重要组成部分,关乎到以下几个层面的问题。一是创新宣传模式,确保党和国家的声音传入千家万户。坚持正确的舆论导向,做好宣传工作始终是我国广播影视最根本和最重要的职能。当今媒介市场日趋全球化、多样化、个性化,更加需要着力推进宣传创新,要在政策安排上紧紧围绕增强广播影视宣传的公信力、凝聚力和吸引力,促使宣传观念、内容、机制和方法手段等创新,同时加强基于互联网、移动通信、数字技术等新技术基础上的新媒介建设和管理,从而确保上情下达、下情上传,将党的意志与人民意愿紧密结合起来。二是弘扬具有中国特色的社会主义核心价值理念,增强社会主义意识形态的吸引力和凝聚力。广播影视在建设、传播和普及社会主义核心价值体系中具有非常重要的作用,通过富有影响力、感染力以及思想性和艺术性、观赏性俱佳的广播影视作品让社会主义核心价值理念引领社会思潮,并将之转化为人民的自觉行动。因此,提高影视制作人员的创造力和促使更多、更好的高品质影视产品生产的繁荣,成为我国广播影视政策要着力思考的重要课题。三是提高广播影视国际竞争力和影响力,以提升我国的国家影响力。多年来,我国广播影视实施走出去工程,国家影响力和竞争力有了显著提高,在大力提高我国文化软实力的新形势下,如何促使我国广播影视竞争力和影响力的提高,增强广播影视在海外的覆盖能力,成为当下广播影视发展又一重要课题和任务。四是促使数字技术等新技术的推广和应用,规范新业务和新媒介形态管理,从而增强广播影视整体实力和竞争力。

总的来说,党的十七大报告和科学发展观为广播影视业发展提出了新的任务:一是坚持正确的政治方向和把握正确舆论导向始终不变,坚持用社会主义核心价值体系引领广播影视大发展大繁荣;二是促进广播影视事业和产业的协调发展,建立健全广播影视公共服务体系,实现广播影视基本公共服务均等化,特别是以重点工程为载体,加强构建农村广播影视公共服务体系;三是促使内容产业的发展,丰富人民群众精神文化生活;四是推进数字化等新技术的发展和应用,包括有线网络的“大容量、双向交互”改造、无线广播影视数字化等。

（二）我国经济发展的新需求

1. 经济持续高速发展为广播影视业奠定了坚实的基础

自改革开放以来,我国经济一直保持年均9.8%的增长速度,在各方面都取得了令世人瞩目的成就。国内生产总值由1978年的3645亿元快速跃居到2008年的300670亿元^①,国内生产总值居世界的位次由1978年第10位上升到目前的第3位,仅次于美国、日本,经济总量占世界经济的份额也由1978年的1.8%提高到2008年的7.3%,人均国内生产总值由1978年的381元增加到2008年的22698元,人均国民总收入也由1978年的190美元上升至2008年的2770美元,国家财政收入也由1978年的1132亿元上升到2008年的6.13万亿元^②,我国已经由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列。同时,经济结构有了较大的调整,基本实现以工农业为主向一、二、三次产业协同发展的转变,发展方式和增长模式呈现出由粗放向集约和节约的重大转变;商品和服务供给能力实现了从短缺到总体基本平衡的根本性转折;基础设施和基础产业实现了从制约到有力支持经济发展的显著转变;人民生活水平实现了从温饱不足到总体小康的历史性跨越;对外经济大开放实现了从封闭半封闭到全方位开放的历史性转折^③,由此,我国经济建设步入又好又快发展的新阶段。

经济的快速稳定的增长与经济结构的调整等为广播影视业的改革创新与建设发展提供了机遇和可能,同时为政策安排提出了新的课题。首先,国民生产总值、人均国民总收入以及国家财政收入的迅猛增长为广播影视业的发展打下了雄厚的资金和物质基础。随着商业化、市场化和资本化进程的不断推进,我国广播影视业逐渐脱离了财政拨款单一的收入模式,广告等商业收入越来越居于主导地位,而广告收入与GDP等密切相关。此外,财政收入的增加为广播影视公共服务的发展提供了保障,特别是在2003年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《转发

^① 国家统计局:《2008年国民经济和社会发展统计公报》。

^② 温家宝:《政府工作报告——2009年3月5日在第十一届全国人民代表大会第二次会议上》。

^③ 国家统计局综合司:《大改革 大开放 大发展——改革开放30年我国经济社会发展成就系列报告之一》,中央政府门户网站。

《中共中央宣传部、文化部、国家广电总局、新闻出版总署关于文化体制改革试点工作的意见》的通知》（中办发〔2003〕21号）之后，加大了对公益性事业的投入，加快了公共财政体系的建设，从而有力地促进了公共服务体系的建设和完善。其次，经济结构的调整，特别是第三产业的迅速崛起，标志着广播影视等文化产业逐渐成为我国国民经济的重要支柱产业之一。据统计，第一、第二产业和第三产业国内生产总值中所占的比例由1978年的28.2:47.9:23.9转变为到2008年的11.3:48.6:40.1，第三产业比重上升了16.2%、第二产业比重只上升了0.7、第一产业下降了16.9%^①。这将广播影视产业的发展推到一个新的历史高点上，不仅要肩负着“以科学的理论武装人，以正确的舆论引导人，以高尚的精神塑造人，以优秀的作品鼓舞人”的社会职能，还应该将产业做大做强，全面提升产业的创造力和竞争力，以提升国家软实力。再次，商品及服务供给能力，特别是可供人们休闲和娱乐的商品和服务供给能力极大地提高，而且人们生活水平总体向小康水平转变，使得人民可供支配的收入和休闲时间增加，促使广播影视产品和服务的提供方式和手段不断更新，由此，如何促使广播影视产品和服务供给能力的提高，以满足人民多样化的休闲和精神娱乐需求，同样是政策研究要关注的重要话题之一。第四，基础设施和基础产业得以极大的加强，特别是能源生产、交通运输和电信业的发展，有力地支持了广播影视业的发展。到2008年末我国基本建成了覆盖全国、通达世界、技术先进、业务全面的国家信息通信基础网络，尤其是移动通信网络、互联网蓬勃发展。目前，我国的网络规模和互联网用户居全球第一，发展速度也位居世界前列。这一方面为广播影视业进一步发展夯实了基础，同时也意味着广播影视业面临着新的挑战和机遇，包括如何更快更好地运用基于互联网、移动通讯网络的媒介新形态，如何规范和管理基于这些新形态的新业务，如何与电信产业协调发展，如何整合形成具有现代传播能力的广播电视网络等。最后，30年来，我国对外开放的广度和深度不断拓展，对外经济加速发展。目前，我国进出口贸易总额在世界的位次由第

^① 国家统计局综合司：《大改革 大开放 大发展——改革开放30年我国经济社会发展成就系列报告之一》。

29 位跃居第 3 位, 对外贸易的国际竞争力不断提高, 利用外资规模 and 对外投资发展迅速。这些都为广播影视业走出去, 参与国际媒介市场的竞争提供了条件和经验。

2. 广播影视业发展与经济发展不协调

与我国高速发展的经济相比较, 广播影视业在许多方面还有很大的发展空间。首先, 与我国迅猛增长的国民经济相比, 还有一定的差距。如何紧跟经济快速增加的步伐、如何合理安排公共财政等问题, 还需要认真探讨和研究, 设计出能有效地促使市场运作和公共服务协调发展的政策。其次, 随着我国经济结构的调整, 第三产业越来越成为国民经济的重要支柱产业, 文化产业也越来越成为世界各国新的经济增长点。我国广播影视产业与世界传媒业和我国文化产业发展的期望值之间还有很大的差距。美国广播影视业早在上个世纪三四十年代就开始在全世界获取高额利润, 而且近年来其影视业在海外的收入远远高于国内, 并呈现上升趋势。美国电影协会的统计数据表明, 2003 年美国影片的国内票房收入 92 亿美元, 而海外收入为 109 亿美元; 2007 年国内为 96 亿美元, 而海外则高达 170 亿美元^①。国内票房的收入和增加幅度远不及海外, 国内票房仅仅增长了 4 个亿, 而海外却增长了 61 个亿, 是国内的 15 倍多。而我国国产影片的收入大部分来自国内市场, 2008 年海外销售为 25.28 亿元人民币, 折算成美元不到 4 个亿。同时, 我国有着丰富的文化资源和庞大的国内市场, 而我国文化的国际影响力却亟待提高。中国科学院中国现代化研究中心依据 2005 年世界各国的各项指标数据, 认为中国的文化影响力指数在全世界排名第七, 居于美国、德国、英国、法国、意大利、西班牙之后, 这一方面与中国经济迅猛发展的前景, 中国政治、军事日益提升的地位, 以及中国发展理念和模式日益扩大的影响很不匹配; 另一方面, 目前这个位置, 也很难说完全是靠文化创造取得的, 在很大程度上, 借了中国经济发展的光, 托了中国传统文化的福^②。因此, 我国广播影视产业发展仍然任重道远。再次, 与基础设施建设和技术应用相比, 我国广播影视业的内容生产与创意能力尚需

^① Tim Arango (2008). World Falls for American Media, Even as It Sours on America. New York Times. November 30, 2008.

^② 《中国文化影响力指数全球排第七》, 载《中国青年报》2009 年 2 月 16 日。

大力提高。无论是在广电网络建设,还是节目制作新技术的应用上,我国广播影视都是走在世界前列的,但在节目创意、品牌建设上我们还有很大的差距,目前仍没有完全突破“自产自销、自娱自乐”小作坊式的内容生产模式,原创和创新能力不高,跟风、拷贝以及低水平重复现象还屡见不鲜。因此,如何促使广播影视创意能力提高和内容生产繁荣,解决内容供给严重不足的局面,是政策研究现在和今后需着力思考的重大问题之一。最后,经过30年的改革与发展,在广播影视节目的生产制作量、整体技术水平和规模以及实际覆盖人口方面,我国已成为广播影视大国^①,但必须清醒地认识到,目前我国传媒机构的实力还无法与时代华纳、维亚康姆、新闻集团等跨国媒介集团相抗衡,国际影响力还有待进一步提高,特别是要提高我国传媒国际竞争力和现代传播能力,不断提升我国的文化软实力。

(三) 社会发展的新需求

1. 构建社会主义和谐社会的重大战略给予广播影视业新的发展目标

自党的十六大提出贯彻科学发展观、构建社会主义和谐社会的重大战略思想以来,我国社会建设得到了较为迅速的发展,以人为本、和谐发展的价值观念已深入人心。党的十七大又提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的重要举措,把构建社会主义和谐社会的战略思想阐述得更明确、具体而切实。这就要求广播影视业要满足居民的多种生活信息和娱乐需求,消解因城乡收入差距、居民内部矛盾的多元化和人口流动以及社会阶层的变化等带来的社会问题,以促使社会主义和谐社会的构建和完善。同时,社会的稳定和居民生活水平的提高为广播影视的建设与发展奠定了良好的基础,教育、医疗、公共交通等基本公共服务的建立与完善使得广播影视等文化娱乐的公共服务体系建设问题更加凸现。

2. 社会分层及多样化的文化需求

随着改革开放进程不断深入推进,信息传播技术得到迅猛发展和应用,经济全球化影响不断加强,国民的生活水平有了极大的提高,生活方式也发生了很大的变化。由此,计划经济时期的“两个阶级一个阶

^① 朱虹:《广电政策与未来走向》,河南大学出版社2007年10月版,第23页。

层”的社会结构已出现了深刻的变化,工人阶级和农民阶级以及知识分子阶层都在不断地分化,同时经理人员、私营企业主、专业技术人员、个体工商户、商业服务人员等新的社会阶层逐渐形成,而且各阶层之间的社会、经济、生活方式及利益认同的差异日趋明朗化,以职业为基础的新的社会阶层分化机制逐渐取代过去的以政治身份、户口身份和行政身份为依据的分化机制,我国社会阶层日益多元化。党和国家领导人对此有过深刻的论述,江泽民同志在2001年的“七一讲话”中就曾指出,“由于实行改革开放和发展社会主义市场经济,我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化”。胡锦涛同志在十六届四中全会的讲话中也指出,“我国经济社会生活的变化反映在思想领域,人们受各种思想观念影响的渠道明显增多,程度明显加深,思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强”。学界也有许多研究,2001年中国社科院《当代中国社会阶层研究报告》提出十大社会阶层的观点,认为当前我国社会存在着国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务人员阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业失业半失业者阶层等。且不论这样的划分是否还有待进一步研究,至少有一点是可以肯定的,即我国社会阶层的多元化与分化是不争的事实,且各阶层对于政治资源、经济资源和文化资源的拥有量存在着很大的差异,由此,人民的文化需求日趋多样化、个性化,这促使广播影视产品和服务日渐丰富多样,内容和服务的供给不足成为制约我国广播影视业发展的重要因素,因此,如何促使广播影视创造力的勃发和内容生产的繁荣成为新时期政策安排与研究的焦点问题。

3. 政策制定中的利益、公平与效率

现代公共政策的制定越来越成为一门平衡社会各阶层的利益与诉求的艺术,在政策形成和实施的整个过程中涉及到多种团体和多重利益复杂的互动和博弈,特别是普通公民通过民间组织、互联网等手段积极参与其中,这使得政策制定和实施更加复杂多变,更加需要审时度势、科学决策。我国广播影视是党和人民的喉舌,是重要的宣传思想文化阵地,同时又是我国国民经济发展的重要力量之一,特别是在大力提高文化软实力的环境下,广播影视发展要符合社会主义市场经

济的要求。因此,在政策形成和实施中至少关乎到国内政治、经济和社会三大利益集团,同时,跨国公司等其他国际力量会越来越多参与到我国传媒市场的竞争与政策安排之中。由此,政策制定会涉及到制度寻租与游说,各团体会从各自的利益出发影响政府决策,比如在推进数字化的过程中广播影视业内部存在着中央与地方、地区之间、事业与企业之间,外部广播影视业与电信业等之间以及国外之间的博弈。而在政策实施中,又会出现部分利益集团、地方保护主义会基于自身考虑去修正甚至违背政策条款。因此,在政策形成和执行时更需要以科学发展观为指导,坚持公平与效益相结合的原则,全面考量、统筹协调、科学决策。

(四) 科学技术的发展与应用带来的变化

数字技术、互联网以及移动通信技术的发展与应用正在不断地改变着人类信息传播和生活的方式,同时也会对社会产生至深至远的影响。就广播影视而言,其影响体现在:

(1) 节目内容等产品与服务的传播途径和方式在增多,多平台化、强交互性已是必然趋势。比如,广播影视内容可以通过手机等移动多媒体终端、互联网等多种平台来传输,这不仅改变了人们的收视方式和习惯,也意味着巨大的市场空间和商机。因此,需要大力发展新媒介,开发新业务,顺应媒介融合之势,提高决策的科学性和整合能力。

(2) 数字技术不仅比模拟技术能提供更高质量的节目内容和更大的传输容量,而且为本来具有自然垄断属性的广播影视业的进一步集中提供了可能性,这种集中又将是跨越大众传播媒介、通讯、计算机等行业界线和国界的。这有利于规模经济和范围经济的形成,也有利于跨国媒介集团在全球范围内整合资源和资本运作,但对内容的多样性和丰富性却形成了巨大的威胁。因此,各国对数字技术等都倍加重视,而不同的国家因其体制和市场格局的不同,广播影视数字化的进程和程度也有较大的差别。

(3) 广播影视政策环境日趋复杂和多元化,对内容和经济行为的规制愈来愈超越了广播影视领域,呈现出跨行业、跨国界等特点,而且监督管理的难度也在增大,手机、互联网等使得信息传播更加个性化、便捷化、全球化。

（五）世界传媒业发展的形势

1. 广播影视业已成为提升各国文化软实力最重要的力量

随着第三产业的迅猛发展，文化越来越成为各国国民经济新的增长点和重要支柱力量之一，美英等发达国家都在着力提高其文化软实力，以不断增强其国家影响力，广播影视业无疑是这些发达国家推进文化发展和增强影响力的重心所在。早在上个世纪三四十年代，美国好莱坞电影开始向欧洲及其他地区影视市场扩张，逐渐形成了以好莱坞影视产品和服务为中心的版权产业，产生了时代华纳、迪斯尼等称霸全球的超级媒介集团，而广播影视及其延伸产品在其中发挥着相当重要的作用。英国、法国、德国等欧洲国家从上个世纪八九十年代就开始大力发展自己的影视产业，以提升其文化的影响力和竞争力。比如，英国将广播影视纳入到创意产业，以着力促使内容生产的发展繁荣。日本、韩国等亚洲国家同样在全球市场展示其优势广播影视产品和服务，比如日本的动漫影视、韩国的影视剧等均已形成了自己特有的品牌，行销于全世界。同时，经济形态也正在从服务业向知识经济或创造型经济转型，包括广播影视业在内的媒介产业或更大的文化产业的经济地位日益突出，影视产品、文化产品的生产、流通和消费的问题更加突显^①，日益成为提升国家整体实力和影响力的关键因素。

2. 产业融合促使传媒管理整合

随着数字技术、互联网、移动通信等技术的发展与应用，包括广播影视在内的媒介业、电信业、计算机业等行业之间日趋融合，特别是技术的发展使得信息产品和服务的传输平台、流通渠道和人们处理和接受信息的终端越来越趋于整合，出现了产业渗透、产业交叉和产业重组等现象。由此，发达国家开始整合管理机构，以促使规模经济和范围经济效应的实现。早在上个世纪80年代英美国等西方发达国家在政策安排和治理模式上普遍推行促使管理机构整合及产业融合的策略。美国的FCC和英国的OFCOM的职能范畴都是跨越了传媒业、通信业和娱乐业，同时在规制层面也是将这些统一纳入内容制作和提高产业范畴进

^① 胡正荣：《结构·组织·供应链·制度安排——对当前西方媒介产业的经济学分析》，载《现代传播》2003年第4-5期。