

编者按:当前,全国各行各业正在深入学习贯彻党的十八大精神,“高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观为指导,解放思想,改革开放,凝聚力量,攻坚克难,坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗”的大会主题令人振奋。经过三十多年的改革开放,广播电视体制改革作为文化体制改革一部分,正处于攻坚克难的关键时期。三十多年来,广播电视体制改革似乎一直在公共性和经营性的权重之中左右调试,“摸着石头过河”“先行后治”“倒逼制”似乎是其特有的现象。部分学者对这种惯性和现状提出了担忧,并试图理清其中的关节,找出深化体制改革的新路。



频道分类运营: 改革进入深水区的抉择

□ 李立功

党的十八大政治报告提出了“扎实推进社会主义文化强国建设”的任务,电视作为我国文化事业和文化产业的重要组成部分,在建设社会主义文化强国的历史任务中负有极为重大的责任。经过三十多年的改革和发展,我国已是世界第一电视大国,拥有全球最大的电视人口和接收终端。但我国还不是全球电视强国,集中表现为电视的引导力、影响力仍然不理想,电视产业的量小质低,电视的国际传播力小,不仅无法适应构建社会主义核心价值观的需要,无法满足人民群众日益增长的电视文化需求,也与我

国世界第二的经济总量不相适应,正如十八大政治报告指出的“建设社会主义文化强国,关键是增强全民族的文化创造力。要深化文化体制改革,解放和发展文化生产力”。显然,站在新的历史起点,只有深化电视体制改革,才能进一步激发电视业界和全体人民的创造力,解放生产力。电视业的新发展、新繁荣必须以电视体制改革为突破口。

改革进入深水区的路径选择

纵观三十多年的改革历程,中国电视业改革的主要路

径选择是市场取向的改革,即由单一的宣传喉舌转化为具有多种功能、多种效益、事业产业综合发展的现代媒体。三十多年来的改革大体可以分为三个阶段。

第一阶段:从1979年到1991年,是改革的启动阶段。1978年,国家财政部第一次批准人民日报等新闻单位为“事业单位、企业化管理”。从八十年代初开始,我国各电视台陆续开始实行“事业单位企业化管理”的体制,经济核算第一次引入电视业的营运。1979年1月,上海电视台播出了我国电视的第一条商业广告,标志着我国电视的产业经营开始启动。在广告经营的带动下,节目经营应运而生,一些物业经营(如外景基地)、旅游、出版等经营也开始启动。然而这一阶段,电视产业只是萌芽时期,电视的基本功能仍然是政治功能,是党和政府的喉舌,电视产业的收入只是国家财政拨款的补充,电视的公共服务尚未提上议事日程。1983年提出的“四级办电视”的方针,在大力推动各级党委政府办台热情,带来电视台迅速增多的同时,也把电视台的行政区划身份固定化。“事业单位、企业化管理”的营运体制和“四级办电视”的行政体制一直沿续了三十年,成为我国电视业的基本体制框架。

第二阶段:从1992年到2000年,是改革的推进阶段。在1992年邓小平南巡讲话的鼓舞下,在全国市场经济体制确立和蓬勃发展的推动下,我国电视改革进入了一个加快推进的阶段。1992年6月,中共中央、国务院下发的《关于加快发展第三产业的决定》中第一次将电视列为第三产业,电视第一次在国家政策层面获得了产业身份的认同。《决定》指出“大部分福利型、公益型和事业型第三产业要逐步向经营型转变,实行企业化管理。”这一时期,广告有了快速发展。从1991年到2000年,电视广告年增长率达到40%,1991年电视广告第一次超过报纸广告,成为中国传媒产业第一支柱。1996年电视广告收入超过90亿元,第一次超过各级财政拨款,成为电视台主要收入来源。1998年广东电视台提出“自主经营、自我积累、自我壮大”的方针,成为第一个“自负盈亏、自主发展”的经营性省级台。1997年的全国广播电视改革座谈会第一次正式提出“制播分离”政策,电视业开始了把经营性资产与非经营性资产剥离。市场取向的改革进入节目制作领域,节目交易有了较大发展,1997年电视剧产量突破一万部集。网台分离也全面启动,有线电视台与有线网络成功剥离,各省纷纷组建有线网络公司,网络收入成为继广告收入后第二大收入来源。民营节目公司也应运而生,光线传媒、保利、中信等社会资金纷纷进入电视节目生产领域。资本运营也开始启动,1992年8月我国第一家文化企业有限公司——上海东

方明珠股份有限公司成立,发行400万股,于1994年成功上市。到2002年我国已有东方明珠、电广传媒、歌华有线、中视传媒、广电网络、中信国安六家广电产业实现上市。电视产业进入了快速发展的黄金期。^①

第三阶段:从2000年至今,是改革的深化阶段。随着电视产业快速发展,原有体制的弊端越来越凸显。体制与产业发展的矛盾集中体现为:一是电视台的事业身份使电视台无法成为独立的市场主体,始终游离在市场经济大潮之外,产业经营的发展只是量的增长,无法实现质的突破;二是电视台行政区划的身份和定位无法改变中国电视业小而散的状况。因此,上世纪九十年代末,改革电视运营体制的任务提上议事日程。2000年11月,国家广电总局下发《关于广播电视集团化发展试行工作原则意见》,明确提出了组建广电集团的任务。2000年12月,湖南广播电视集团挂牌成立,这是全国第一家广播影视媒体省级集团。之后,上海文广集团、北京广播影视集团等15家省级集团(总台)和中国广播影视集团相继成立。由于集团无法改变事业体制,加之只有行政整合,没有市场的融合,集团化并没有达到做强做大的目的,反而引发不少新的矛盾,以至于2005年国家广电总局宣布不再审批事业性质的广电集团,集团化的改革陷于停顿。与此同时,制播分离改革也步履维艰,部分分离出来的节目制作公司由于无法脱离母体电视台的束缚,无法成为真正的市场主体。最近几年,没有组建集团的各省均实行两台合并,组建广播电视台,实现了局台分离,较好地解决了管办分开的问题。但是电视台的事业性质,使其核心资源——频道一直沿袭“事业单位、企业化管理”体制,体制改革在内容播出平台这个电视核心领域无法取得突破。

毋庸置疑,三十年来电视市场化取向的改革取得了巨大成就。2011年,全国电视广告收入达934亿元,网络收入达563亿元,电视产业一直保持着传媒业老大的地位。但是,必须正视三十年改革中存在的不少问题。最突出的问题有两个:一是过度的商业化竞争使导向功能弱化,公益性性质边缘化,低俗化、泛娱乐化、滥播广告等恶习屡禁不止,电视整体功能出现扭曲。二是电视业无法摆脱行政附属物的身份,无法突破按行政区划设台,按行政层级管理和产权单一、运营模式统一的状况,电视产业集约化程度低。跨行政区划、跨地域营运探索了二十多年,除了个别节目合作取得成功外,在其核心资源——频道的运营上始终无法突破,因此我国电视产业无法改变小而散的局面。

上述两个突出问题提出了一个悖论:中国电视的市场化取向改革是过头了,还是力度不够?从过度商业化的弊

端来看,似乎改革过头了;从小而散的现状来看,显然改革力度还不小。产生这种悖论的根本原因是什么?其根本原因在于电视台“事业单位、企业化管理”的体制。财政断乳、自收自支的企业化管理导致过度商业化,事业单位的性质又导致小而散的面貌无法改变。由此可见,电视改革已经进入深水区,这就是从内部机制改革转变为体制改革,从边缘资产的剥离转变为对核心资源——频道资源进行剥离,从对全国1300多个频道整齐划一的体制定位转为分类指导、分类定位、分类运营的体制上来。由此可见,频道分类运营是电视改革进入深水区的必然要求。

频道分类运营:

建设社会主义电视强国的必然选择

一、只有分类运营,才能充分发挥电视的多项功能,才能克服多年来改革过程中“左右摇摆”的现象。

中国特色的社会主义电视业有多种功能。集中概括为三大功能,即作为党和政府宣传喉舌的政治功能,为人民群众提供基本信息和文化服务的公共服务功能,作为文化产业创收盈利的产业功能。这三种功能体现了中国电视的三大属性:政治属性、公共属性和产业属性。这三种属性和功能的载体都是电视频道,它们既可以互相兼容,但在不少情况下又是相悖的。由于三十年来我国的电视频道没有分类运营,要求每一个频道经营者都要同时兼顾这三种功能,体现三种属性,要求他们政治效益、社会效益、经济效益三者都要丰收,显然这种要求是不现实的,特别是当追求经济效益与政治效益、社会效益发生矛盾时,常常使频道经营者左右为难。可以说,三十年来电视频道经营者始终在这三种功能、三种效益的博弈中寻求平衡,上级领导部门的政策推动也不断在导向与市场、服务与效益之间左右摇摆。

只有分类运营,才能让某一频道以承担某种功能、追求某种效益为主,兼顾其他功能和效益,才能改变由于追求效益多元化所造成的困境。特别是把一批非营利性频道剥离出来,让它们恢复到纯事业体制,解除自负盈亏的市场压力,必将使它们更好地体现电视的政治功能和公共服务功能,电视主流媒体引导力和影响力大增,人民群众获得更多更丰富多彩的电视文化服务;必将提高电视节目的品位和质量,使弘扬社会主义主流意识形态、提倡社会主义主流价值观的任务获得体制上的保证。

二、只有分类运营,才能真正健全和完善中国电视的公共服务体系。

三十年来,我国电视的公共服务体系逐步建立,公共

服务职能不断发展,但主要体现在以“三网一通”为重点的传输覆盖领域,即有线电视网、地面覆盖网、卫星传输网和“村村通”“户户通”工程,主要是使广大群众能够看到清晰的电视节目。至于群众能够看到什么样的节目,电视节目内容是否满足广大群众的需求,群众收看付出的注意力成本是高还是低等问题,尚未进入电视公共服务的视野。由于所有频道无一例外均被推向市场,全部实行企业化管理,节目的内容、编排、风格、品位均受到市场强力拉动,广告过多过滥又占用了受众太多的注意力资源,因此在现行体制下,电视的公共服务职能在节目内容上受到了很大的限制,人民群众的公共文化需求没有得到充分满足。一方面大量的频道定位重合,节目内容雷同、克隆成风,浪费了频道资源,另一方面群众需要的节目,如信息服务、少儿节目、老年节目、科技节目、农业和农村节目由于创收不佳而很少有人问津;一方面眼花缭乱的娱乐节目过多过滥,不仅让不少受众“被娱乐”,对社会文化品位和受众文化素养产生负面效应,另一方面不少优秀高雅的电视节目由于市场竞争的排斥被迫退出电视市场。由此可见,我国电视公共服务体系必须由传输覆盖体系建设向节目服务领域延伸,“节目与内容服务已上升到与覆盖服务同等重要的地位,因此从覆盖服务型向内容服务型升级,已成为广播影视公共服务建设创新的必由之路。”^②而要达此目的,必须实行频道分类运营,让一部分频道变成以政府为主导,以公共财政为支撑,以满足人民群众基本电视文化需求为目的的公益性电视频道,才能真正建立起完善的电视公共服务体系。

三、只有分类运营,才能突破电视产业发展的体制桎梏,做大做强电视产业。

由于所有电视台都是事业体制,三十年来电视产业的发展只是在事业体制的框架内实行一些内部机制的转换与改革,如广告的经营、电视剧的经营等。现在这种体制内机制转换已经基本完成,内部机制改革给电视台带来的“红利”几乎榨干,广告经营的“天花板效应”正日益显现,电视产业的发展必须从内部机制改革向体制改革转型,从量的扩充向质的升级转型。只有把大部分频道转为企业体制,才能成为真正“自主经营、自负盈亏”的市场主体;才能改变目前产业主体缺位、市场机制缺失、资源配置行政化的弊端;才能充分发挥市场在资源配置中的作用,让电视产业的诸要素自由流动和重新组合,建设跨地区、跨行政区划的大型现代电视传媒集团;才能完善内部法人治理制度,建设现代企业制度,形成符合市场经济要求的资产组织形式和经营管理模式;才能降低电视产业经营门槛,在

确保国有经济控股前提下,充分发挥民营经济和社会资本在节目制作中的积极作用;才能加强和扩大电视产业的国际交流与合作,让我国电视产业敢于同国际传媒大亨竞争,提高我国电视产业的国际传播力和国际影响力。总而言之,只有把大多数电视频道转为企业体制,才能真正把我国电视产业做强做大。

四、只有分类运营,才能完成国家确定的事业单位改革任务。

2011年3月,党中央、国务院印发了《关于分类推进事业单位改革的指导意见》(中发[2011]5号),全面部署了分类推进事业单位改革的工作。这是党中央、国务院新时期深化改革的重大部署,也是电视业必须遵循并认真完成的一项重大任务。国务委员、国务院秘书长马凯指出:“中发5号文件明确要求,推进改革首先要打好‘科学分类’这一重要基础,要对现有事业单位进行全面清理,然后依据其社会功能把现有事业单位划为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三大类。”“要防止经营性单位往公益类挤,公益性单位往行政类靠的倾向。”^③电视台三十年来的“事业单位、企业化管理”,体制、事企不分,可以说是计划经济体制留下来的唯一的一块“飞地”,显然不可能再置身于这一轮事业单位改革的任务之外。按党中央、国务院对事业单位改革的要求,首先必须按照承担的职能分类,将承担社会公益职能和承担产业经营职能的频道分开,不可能同一频道既承担公益职能又承担经营职能。属于公益性服务的频道归为事业单位,放弃市场经营的身份,属于经营性属性的频道转为企业单位,放弃事业单位身份。这样才能做到定位准确、身份明晰、体制科学、运营健康有序。

五、只有分类,才能科学有效地加强对电视频道的监管和规制。

三十年来,由于电视频道没有分类,政府的规制也无法分类指导、分类监管。三十年来,政府出台的任何一项政策法规,都是针对全国1300多个频道的,由于不能分类指导、分类监管,大大降低了政府对电视频道规制的科学性和执行力。三十年来,政府对电视监管的主要问题一是过细过于具体,国家广电部(总局)往往对某一时段的每一类节目的时长、比例、结构、样式、风格等作出硬性规定;二是规制的尺度和要求不稳定,常常在执行中不断调整,左右摇摆;三是监管手段缺失,对1300多个遍布全国的各级频道要作非常具体的硬性监管难度很大,常常造成上有政策下有对策,甚至造成政府主管部门与频道经营者的互相博弈,既束缚了频道经营者的积极性,也降低了政府监管部

门的威信。最典型的莫过于“制播分离”的改革。《2000年广播电视工作要点》中提出“除新闻节目和社会、文化、生活类节目外,继续推进其他广播电视节目制作与播出分离”,不久便立即向下打招呼,除电视剧外,其他节目均不宜剥离,以免影响节目的导向功能。2009年,广电总局下发《关于认真做好广播电视制播分离改革的意见》(广发2009年66号文件),再次启动新一轮制播分离改革,全国再次掀起制播分离改革热潮。但时隔一年多,总局再次强调,电台、电视台是重要宣传阵地,不允许随意更改事业体制,“制播分离、转企改制”也随即销声匿迹。由于这种企事不分、非官非商的混合体制,造成了政府监管的左右摇摆,降低了规制的权威和监管的力度。

两分法:公益频道和经营频道

电视频道分类运营,应该如何分?有的学者提出三分法。即“总体上应当按照资源资产的产权属性、分工职能、产出类别,区分国家政治媒体、社会公共媒体与市场经济媒体这样三个类型,实施‘三水分流’。”^④这种三分法按照电视的三种重要属性分类,定位是准确的,但操作上比较复杂。笔者认为,当前改革的当务之急是要解决电视台事企不分的体制,因此可按照资产的属性,将频道资产分为经营性资产和非经营资产,采用两分法为好。非经营性资产剥离出来,属于事业体制,称为公益频道,主要突出政治属性和公共服务属性。经营性资产属于企业体制,称为经营频道,主要突出产业功能。它们的产权归属也不同,公益频道属国家产权,经营性频道属国有企业产权,和国家控股下的投资方共同拥有产权。它们的资金补偿机制也不同,公益频道主要依靠财政拨款和社会捐助,为非盈利单位。经营性频道则依靠市场经营,属盈利单位。可以列表如下:

	属性	主要功能	体制	产权归属	资金补偿	盈利
公益频道	政治属性 公共属性	喉舌功能 公共服务功能	事业	国家或社会组织	财政拨款 社会捐助	非盈利
经营频道	产业属性	产业功能	企业	企业自身 或股权所有者	市场经营	盈利

把政治媒体和公共媒体两者合并为公益媒体,除了便于操作和便于管理之外,更主要的是由我国电视的社会主义性质决定的。党和政府的喉舌功能和为人民群众服务的功能在本质上是一致的,在节目的内容和风格样式上也是相容的,而且同属事业体制,运作上不会有矛盾。如果单独划出一部分政治媒体的频道,有可能使电视节目重新

政府设定与社会期待 ——对电视公共性判定因素的审视

□ 梅明丽

伴随着广电总局诸多对电视节目和广告播出的限制和调整,同时沸沸扬扬的重庆卫视从定位公益电视台,获得政府补贴,到又恢复播出商业广告的曲折历程,都折射出传媒业界、管理层尤其是电视界对于过度商业化的反思和对传媒公共性的探索与坚守。娱乐化还是公益化、广告还是政府补贴,这些现象标签引起的关注多于对收入来源、内容结构和运作模式等深层因素变化的考察。

公共媒体与商业媒体如何定位

在公共性与商业性的判定中,限制或者禁播广告似乎成为了一种标志,而从广告盈利向政府补贴的转向,在很大程度上又引发了回归计划控制的担忧。有学者指出,在没有风险投资和外资运作的情况下,广告已经成为唯一的供血机制。否定广告的实质就是否定市场经济,否定三十年中国社会的改革开放。①而电视剧和综艺节

目是目前中国电视节目市场竞争经营的主要部分,属于市场化、商业化改革最前沿的领域。对这两类市场运作的限制,又引发了对电视媒介产业化进程的质疑。

公共电视具有公共性,不播广告;商业电视具有商业性,以广告盈利,是一种简单的非此即彼的线性思维方式。将广告、政府补贴视为市场或者政府的一种影响手段,进而影响公共性和商业性的判别实际上并没有触及二者的本质,仅是流于表面的考察。

公共电视与商业电视之间,从宗旨原则、组织结构、内容生产、财政来源、商业模式、社会角色等,都有着完全不同的规制与运作。即使在基本宗旨和原则上存在共同之处,不同国家的公共服务电视体系在管理体制和运行机制上,都存在很大的差异。一个典型的特征就是,大部分公共电视系统的收入来源并不是单一的,而是一个多元或者混合结

回到单纯的政治宣传品的时代,有可能忽视广大群众的需求和爱好,导致节目内容的枯燥和媒体影响力下降,因此把政治媒体和公共媒体合并为公益媒体更为恰当。

事实上,将电视媒体分为公共电视和商业电视两种类型运营是大多数国家通行的办法。著名的英国广播公司(BBC)就是英国全国性的公共广播电视机构,BBC I 频道是它的旗舰频道。BBC I 从 1936 年开播以来,一直坚守公共服务的宗旨,成为英国公共电视的代表。BBC I 为自己确定的目标是“播放英国主流电视网的优质电视节目,题材力求广泛,成为英国最受欢迎的电视频道。”⑤德国电视二台(ZDF),法国电视二台、五台也都是著名的公共电视机构,在两国的受众中拥有很大的影响。即便电视商业化比例最高的美国,也仍然办有不少公共电视台,美国公共广播公司(CPB)就是公共电视机构,各州也都办有公共电视台。1969 年,各公共电视台联合成立了“公共电视网”(PBS),向公民提供丰富多彩的公共电视服务,成为美国六大电视网之一。西方各国公共电视机构共同的特征是非盈利性,资金来源主要是财政拨款和社会捐赠。BBC I 每年预算 12 亿英镑,主要来自向观众收取执照运营费。德国 2009 年每月每台电视机收 17.98 欧元的收视运营费。⑥它们基

本不做广告,即使个别频道做一些广告,也只是财政拨款的补充。由于退出了电视市场竞争,才确保了这些电视机构的公益性质。在社会主义的中国,电视的政治属性和公共属性更为明显,导向责任更为重大,为人民群众提供公共电视服务的任务更为繁重,完全有必要让一部分频道退出市场竞争,回归公益本性。解除了创收压力的公益频道一定能放开手脚,大力提高节目的思想性、导向性和吸引力,以高质量的丰富多彩的节目满足广大人民群众的需求,成为我国电视业的生力军。

(作者系中国广播电视协会学术委员会委员)

栏目责编:陈道生

注释:①以上材料见李立功所著的《广播电视产业经营理论与实务》,南昌,江西人民出版社,2005 年版。

②杨明品:《论中国广播影视发展的转型升级》,《视听界》,2012(4)。

③马凯:《积极稳妥地分类推进事业单位改革》,《国家行政学院学报》,2012(2)。

④李向阳:《论通向分类运营的政策创新》,《现代传播》,2011(3)。

⑤⑥苗隼,哈澍:《欧洲三大综合频道节目编排策略分析》,《现代传播》,2012(9)。