

中国广播电视管理体制的嬗变及其规律探究

◎黄洪珍, 吴杰

(湖南科技大学 人文学院, 湖南 湘潭 411201)

【摘要】从中华人民共和国成立至今的70年间, 我国的广播电视管理体制经历了一系列的调整变迁。从广播电视事业快速建设的初创期到经济体制驱动下的调整改革期, 再到互联网迅猛发展背景下的创新完善期, 中国广播电视管理体制的改革一直是遵循理清行政与事业界限、顺应经济社会发展、与产业建设同步推进的嬗变逻辑, 不断调整优化管理范畴, 适应新闻宣传与舆情管控的需要, 为我国广播电视事业的稳定、健康、有序发展提供了有力保障。

【关键词】广播电视 管理体制 新闻事业

【中图分类号】G206 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-6687(2019)1-050-05

【DOI】10.13786/j.cnki.cn14-1066/g2.2019.1.008

2018年4月, 国务院组建国家广播电视总局, 并将其列为国务院直属机构, 原国家新闻出版广播电影电视总局的新闻出版管理职责、电影管理职责划归中宣部。^[1]这是自2013年国家新闻出版总署与国家广播电影电视总局合并以来, 中国广播电视管理体制的又一次重大调整与改革。

1940年12月30日, 延安新华广播电台开始试音, 标志着我党领导的人民广播事业诞生; 1958年, 北京电视台开播, 标志着我国电视事业的开端。我国广播电视事业经历了从无到有, 再到全面普及的跨越式发展, 建成了世界上覆盖人口最多的广播电视网。与之相匹配, 自1949年中华人民共和国成立以来, 中国广播电视管理体制也先后经历了初创期、调整改革期与创新完善期三个阶段。在70年的发展历程中, 先后确立了党领导、政府管理的广播电视管理体制, 四级办广播、四级办电视等多项方针政策,^[2]管理职责日益明确, 组织架构趋向优化, 对中国广播电视事业的管理与发展指导也日趋科学化。

一、广播电视管理体制的历史沿革

自延安新华广播电台开始试音至中华人民共和国成立前夕, 党领导下的广播事业已经形成了一定的规模, 与之相对应的管理制度也已具雏形。在解放区广播事业发展的基础上和中华人民共和国广播电视发展的需求下, 我国广播电视管理体制的全面建设就轰轰烈烈地开始了。^[3]

1. 广播电视管理体制初创期(中华人民共和国成立至20世纪70年代)

1949年11月, 原中央广播事业管理处改组为中央广播事业局。由原来的隶属中央宣传部变为隶属中央人民政府, 实行党领导、政府管理的模式, 拉开了中华人民共和国广播电视管理体制建设的序幕。随后, 各省也相继设立了广播事业管理机构, 截至1965年4月, 伴随着西藏自治区广播事业局的成立, 全国的省级广播事业管理机构普遍建立。此时的广播管理机构具有新闻宣传与事业管理的双重职责。

【基金项目】湖南省社会科学成果评审委员会一般课题“‘互联网+’时代我国传媒业转型研究”(xspyzc023)

【作者信息】黄洪珍(1969—), 男, 湖南郴州人, 博士, 湖南科技大学人文学院教授, 硕士生导师, 新媒体研究所所长, 主要研究方向: 媒介经营管理; 吴杰(1997—), 男, 湖南溆浦人, 湖南科技大学人文学院学生。

在中央与地方广播事业管理的关系上，实行中央与地方政府的双重领导，并经历了由中央广播事业局领导为主，到地方政府领导为主的转变。1955年、1956年，国务院先后颁发的《关于地方人民广播电台管理办法的规定》及行政文件，明确了我国各级主管广播事业的直属机构，接受各该级人民委员会、中央广播事业局的双重领导，其中明确提出各级广播管理机构在业务上要接受中央广播事业局的领导。随着中国广播网建设的全面推进，为进一步提升地方积极性，国务院于1957年12月颁发了《关于改进文教事业管理体制的规定》。^[4]这项规定明确指出，此后地方广播事业的管理转变为以地方政府领导为主。

在这一阶段，明确提出了我国广播事业发展的主要方向和目标——传达新闻、政令，为人民群众提供社会教育与文化娱乐等服务功能；初步创立了由党领导、政府管理，自中央至地方的多层次广播电视管理机制，为中华人民共和国广播事业的迅速推进普及和电视事业的诞生发展奠定了基础。

2. 调整改革期（20世纪80年代至21世纪初）

十一届三中全会以来，我国的各项建设工作开始恢复。在“解放思想、实事求是”的思想路线和改革开放方针指导下，我国的广播电视管理体制开始了长达20年的调整改革阶段。

1982年5月，第五届全国人民代表大会常委会通过了《关于国务院部委机构改革实施方案的决议》。^[5]根据这项决议，原有的中央广播事业局将撤销，将组建新的广播电视部，承担领导全国的广播电视事业及国内外宣传工作，及音像制品、出版发行管理工作等职责。新组建的广播电视部列为国务院组成部门。1986年，全国人大常委会审议通过了国务院的提案，将原设在文化部的电影局划归广播电视部，将电影事业管理职能进行转移，广播电视部正式调整为广播电影电视部。在这期间，省、市级广播电视管理机构也据此进行了相应调整。

在始于1998年的国务院机构改革中，我国广播电视管理体制再次迎来改革——广播电影电视部调整改组为国家广播电影电视总局，其定性为国务院直属机构。这标志着我国广播电视几十年来政事不分的问题在定性上得到了解决，广播电视管理机构中行政单位与事业单位之间的界限得以理清。而地方各级广播电视管理机构也进行了与之相适应的改组调整。

同时，我国进一步明确了中央与地方之间的分工，形成了四级办广播、四级办电视、四级混合覆盖的广播

电视事业建设方针。

3. 创新完善期（21世纪以来）

21世纪以来，在全面建设小康社会新形势和转变政府职能的背景下，结合社会主义市场经济的发展与互联网的迅速普及，我国的广播电视管理体制进行了一系列的自我创新与完善。

2013年，国家新闻出版总署与国家广播电影电视总局合并，在二者的基础上，组建新的国家新闻出版广播电影电视总局，并进一步加强对新闻出版广播影视领域、数字出版与网络视听节目、著作权版权领域的指导与管理。

2018年3月，第十三届全国人大一次会议召开。在会议上，新一轮的国务院机构改革方案获得通过。方案明确提出，我国广播电视管理体制再次迎来变革——将组建国家广播电视总局。2018年4月，在国家新闻出版广播电影电视总局基础上组建的国家广播电视总局正式揭牌，列为国务院直属机构。

二、广播电视管理体制不同历史时期的基本特点

从中华人民共和国成立到今天，我国的广播电视管理体制从无到有，并进行了一系列的调整与变革。伴随着我国广播电视事业的全面发展和广播电视网的全国性覆盖、市场经济条件下广播电视的转型和产业化建设、互联网背景下广播电视技术升级等不同的时代背景，我国广播电视管理体制在其历史发展的三个阶段里，也不断调整、改革与发展，每个阶段都呈现出了各自不同的特点。

1. 初创期：全面铺设、高速推进、中央地方并举，迅速实现广播电视管理体系全国性覆盖

从中华人民共和国成立初组建中央广播事业局，到1965年西藏自治区广播事业局成立，短短的十几年间，我国的广播电视管理体制便完成了由中央到地方，由部分城市到全国范围内的全面建设与覆盖。

与高速推进的广播电视网相适应的是，在这一阶段我国的广播电视管理体制着重强调要实现在全国范围内的管理机构建设，打造从中央到地方各级完备的多层次管理机构，以便更好地指导各地开展广播电视事业建设，从而加强新闻思想宣传和教育工作，为各项建设做好思想动员工作。此时，我国广播电视管理体制的发展，呈现出了建设速度快、覆盖范围广、层次丰富的特点。

2. 调整改革期：经济体制驱动效应明显，改革推动规范化发展

伴随着改革开放序幕的拉开，市场经济体制的酝酿发

展,我国的广播电视管理体制进入了一个崭新的阶段。

市场经济的发展带动着广播电视事业的转型与前行,带来了广播电视集团等一系列新兴事物,进而驱动着我国广播电视管理体制的调整与变革。为了在变迁剧烈的社会环境中把握主动权,提升对广播电视事业、产业的指导管理,我国的广播电视管理体制在不断摸索中不断调整,朝着规范化的方向不断发展,也凸显出了市场经济体制的驱动效应。

仅从中央层面来看,广播电视管理体制便经历了由中央广播事业局到广播电视部、广播电影电视部,再到广播电影电视总局的多次转变,管理机构的职能重心、归属问题等都发生了相应的改变;从职能重心来看,在继续保持对广播事业管理与指导的基础上,进一步加强对新兴发展起来的电视网络和电影事业的指导;从归属问题来看,不再像初创期时主管单位变更频繁,而是明确了广播电视管理机构作为国务院组成部门或直属机构,履行行政管理职能。

在经历了这一系列的调整改革之后,我国广播电视管理机构的职能范围进一步扩大,宣传与事业管理双重属性的机构定性更加明确,内部领导体制进一步规范,广播电视行政管理体制开始朝着适应建立社会主义市场经济体制的需要转型。

3. 创新完善期:产业、技术驱动效应显著,变革以局部调整为主

进入21世纪以来,我国的广播电视管理体制已经趋于完善,日益规范化和科学化。但是,伴随着互联网的快速发展,轻巧便捷的移动终端的推广,网络视听节目大量涌现,专业网络视频平台迅速发展。互联网的发展带来了视听技术的变革,进而带来了广播电视领域新兴产业形态的出现。与此同时,伴随着市场经济的成熟发展,广播电视产业化进程也呈现加速状态。广播电视产业与视听技术的发展对广播电视管理体制的改革有着明显的驱动效应。

面对新出现的各类新兴技术和产业形态,我国的广播电视管理体制在坚持整体格局和基调的前提下,着重在局部范围进行改革与探索。同时,广播电视管理机构也积极响应国家所提出的转变政府职能、打造服务型政府的整体布局,通过对职能的合理疏解、转移、加强等一系列措施,来提升对广播电视产业发展指导和监管的能力与水平,也推动着广播电视管理机构的决策方式和管理方式的改进,进一步理顺我国广播电视事业和管理体制发展中的政企、政资、政事等关系。

迈入21世纪发展阶段,我国的广播电视管理体制与

技术、产业呈现出一种相互驱动、协调发展的新趋势。市场经济与互联网的发展带来了广播电视产业新发展与技术变革,推动着广播电视管理体制的变革。而通过疏解重复职能、强化在广播电视全领域的管理,将有利于国家广播电视总局及各级广播电视管理部门集中精力构建更符合发展需求的广播电视体制机制,使各项管理制度、政策文件将更加趋于科学化、专业化、规范化。

三、广播电视管理体制嬗变的基本规律

1. 顺应政府机构改革趋势,坚持双重职能、理清行政与事业界限

在中国广播电视管理体制近70年的发展进程中,中央的广播电视管理机构先后历经了由中央宣传部、国务院统筹管理,列为国务院直属部门,以及列为国务院直属机构等多个阶段(地方各级广播电视管理机构与之相适应)。而在2018年国务院机构改革中,再次明确提出国家广播电视总局“作为国务院直属机构”,这实际上是在进一步理顺广播电视管理过程中的政企、政资、政事等关系,令国家各级广播电视管理机构回归政体本源,最大限度地发挥出新闻宣传与广播电视事业管理的双重职能。

在初创期,中央广播事业局的行政业务由国务院领导,宣传业务仍由中宣部领导。作为事业单位,常常有“三位(宣传、技术、行政)一体”之说,即广播电视管理机构实质上担负着双重职能——既是新闻宣传机关,又是事业管理机关,管办并行。需要在业务上对全国省市自治区直辖市等各级广播电视管理机构进行负责与指导,又需要通过行政管理手段对全国的广播电视事业进行管理。

1982年设立国家广播电视部、取消中央广播事业管理局之后,国家广播电视部的管理范围更广。而且相对于原中央广播事业管理局,保留了广播电视管理机构的双重职能,但却是真正的行政管理机关,解决了长期以来的“行政和事业界限不清”的问题。在机构编制和人员数量上都有了精简与调整。

而随着国家广播电视部转变为国家广播电影电视总局,作为国务院直属机构承担主管广播电视宣传和广播电影电视事业的管理工作,我国的广播电视管理机构终于在机构定性上解决了延续了几十年的政事不分问题。

2. 顺应、促进我国经济制度和经济发展水平的变迁

制度经济学理论认为,制度的构建与变迁对经济的

发展水平与发展方向产生着重要的作用。通过制定相应的法律、规则与规范，管理机构可以从交易形式、资源配置、产权归属等多方面对经济发展的全过程进行规范与影响。而我国的广播电视体制的嬗变，充分体现了这一规律。

在广播电视管理体制的初创期，通过建立起从中央到地方的各级广播电视管理体制，极大地推动了广播电视事业的普及和发展工作。以广播为例，1976年年底，中国97%的人民公社、93%的生产大队、86%的生产队通了广播，庞大多层次的广播电视体系，对加强思想工作、鼓舞动员人民群众参与到经济建设中来，发挥了不可估量的作用。

而在调整改革期与创新完善期，中国广播电视管理体制积极响应转变政府职能的号召，进行了一系列的调整改革，以主动适应改革开放和社会主义市场经济发展的需要。通过对各项职能的加强、转移或整合，机构内部的调整和行政事项的规范化，有力地促进了对广播电视产业，尤其是有线电视、网络视听节目等广播电视新兴形态的监管与指导，从而进一步促进了社会主义市场经济尤其是文化产业的协调健康发展，并保证自身在广播电视领域的管理与指导中掌握主动地位。

总体而言，我国广播电视管理体制的建立与演变，与我国经济制度的变革与发展是密不可分的。一方面，广播电视管理机构通过对各级广播电视播送组织的指导与管理，来鼓舞人民参与经济建设；另一方面，针对经济发展过程中的变革及发展中产生的新现象、新问题，及时进行自我调整，形成一条“管理制度改进带动产业发展、产业发展反向促进管理制度调整”的良性循环道路。

3. 调整优化管理范畴，突出广播电视功能的专业化

我国的广播电视管理体制在其发展历程中，职能并非单一不变的，而是呈现出一种动态的变化趋势，是在不断地调整、优化以及职能的合理疏解、转移中，强化广播电视的主流媒体地位，突出广播电视功能的专业化。

以电影监管为例，在广播电视管理体制的调整改革期，为了协调电影与电视的发展，减少二者因管理不协调导致的冲突与不良竞争，电影管理职能被纳入了广播电视管理机构中。但进入21世纪以来，我国的电影产业发展进入了高速增长的时代。截至2017年，我国电影产业开启了500亿新时代，2017年电影票房高达559亿元，涌现出了《战狼》《捉妖记》等优质且票房数以十亿计的电影作品。电影产业正呈现出成熟的市场化态势。此

时，面对日益成熟、体量日趋庞大的电影产业，及时调整广播电视管理体制中管理机构的职能结构，将电影产业指导与监管的职能划归中央宣传部，既有利于电影产业的商业化运营，促使电影产业走上规范的发展道路，也有利于国家广播电视总局投入更多的精力于广播电视事业的管理与指导。

因此，2018年根据《深化党和国家机构改革方案》，国家新闻出版广播电影电视总局的新闻出版管理职责、电影管理职责划归中央宣传部，以使新闻舆论与电影事业的工作得到更好的领导。新闻出版管理、电影管理等工作从广播电视管理机构中疏解出去。4月16日，国家广播电视总局揭牌。与此同时，中央宣传部也加挂了国家新闻出版署（国家版权局）与国家电影局的牌子。

在一次次的广播电视管理机制的调整中，可以发现，通过理顺重复的职能、强化薄弱的职能，广播电视管理机构的作用与职能更加清晰了，更加突出了广播电视功能的专业化。根据新组建的国家广播电视总局的官方介绍，国家广播电视总局的工作将重点关注广播电视领域的监管与发展，包括广播电视事业和产业化发展、广播电视领域各项体制机制改革、广播电视节目的进出口尤其是“走出去”工作等。通过不断地进行广播电视管理体制的调整，进一步强化广播电视作为主流媒体的地位，推进广播电视的专业化发展进程。

4. 遵循新闻规律，适应新闻宣传工作与舆情管理的发展需要

无论是在初创期、调整改革期，还是在创新完善期，我国的广播电视管理体制变迁都紧紧围绕着新闻宣传工作的规律，以发挥广播电视的主流媒体地位，开展新闻宣传工作，更好地发挥思想引领作用，宣传主流价值观，为国家的各项事业建设提供助力。

进入21世纪以来，随着互联网的普及，宣传领域与信息传播领域产生了诸多变化，舆论的演变机制更加复杂化，不可控因素大量涌现，我国的新闻宣传工作和舆情应对机制都面临一系列的冲击与挑战。在这一阶段，广播电视管理机制的调整，重点在于应对互联网带来的冲击，增强对广播电视领域的管理，避免管理职能不明与管理范围过于宽泛导致的“管不着、重复管”等现象。这意味着国家广播电视总局等广播电视管理机构将集中力量在广播电视领域进行新闻宣传工作的指导与监管，发挥广播电视作为社会主流媒体的力量，推动我国新闻事业的发展，并以更加强有力的姿态应对各类复杂舆情事件。

5. 与广播电视技术发展及产业建设同步推进

1958年,北京电视台试播。此后,我国各城市先后开始创设电视台。截至1960年,全中国的电视台数量(包括试验台和转播台)已达到29座。到1987年年底,中国的电视网已完成了全国性的覆盖,电视的社会拥有量突破1亿台,电视观众突破6亿人。伴随着电视的不断推广和电视网的全面覆盖,原中央广播事业局于1982年调整为国家广播电视部,明确地将电视业务纳入管理范围,规范、指导全国广播电视事业的建设与发展。

改革开放以来,电视剧产业不断发展,电视剧作品大量涌现,电视与电影的冲突日益凸显,电影管理职能纳入广播电影电视部,原来由两个部门分管时电视与电影两项事业之间的相互冲击与摩擦得以缓解,进入协调发展阶段。

随着互联网技术的进步和新兴网络视听节目的发展,及专业网络视频平台与网络自制节目的迅速扩张,三网融合趋势也日益凸显。^[6]对此,国家广播电影电视总局增设了网络视听节目管理司,将网络视听节目纳入管理范畴,指导网络视听节目的服务和发展,推动广播电视网的转型与进步。

2018年新组建的国家广播电视管理总局,着重提出将加强广播电视产业的建设,加强广播电视领域“走出去”的战略建设,这在制度管理层面就明确了广播电视领域产业化发展的战略高度。当制度层面产生的变化投射到产业经济领域,在更加科学合理的管理制度、政策文件的指导下,广播电视领域的知识产权保护与交易将更加规范有序、广播电视的相关产业将获得更多的政策利好,广播电视产业经济将获得更好的发展与提升。

结语

从中华人民共和国成立至今,我国建成了世界上覆盖人口最多的广播电视网,基本上实现了广播电视在全国范围内的普及,这一成就与我国的广播电视管理体制是密不可分的。我国的广播电视管理体制实现了从无到有到全面多层次的建设,通过不断地自我调整与改革,顺应了发展需要,为广播电视事业的稳定健康有序发展提供了有力保障。

在三网融合、互联网视听节目兴起、智能电视普及等新的时代背景下,我国广播电视管理体制需要不断创新管理、加强指导,同时,也要促进广播电视事业的专业化发展,进一步发挥广播电视自身的优势,打造优质广播电视产业,促进我国文化产业的发展与繁荣。

参考文献:

- [1] 王勇. 关于国务院机构改革方案的说明[N]. 人民日报, 2018-03-14 (05).
- [2] 涂昌波. 中华人民共和国 60 年广播电视发展政策演进[J]. 中国广播电视学刊, 2009 (10): 9-11, 15.
- [3] 黄勇. 论中华人民共和国六十年广播电视的发展道路[J]. 现代传播, 2009 (6): 1-4.
- [4] 黄金良. 中华人民共和国广播电视行政管理体制的演变[J]. 声屏世界, 2009 (11): 6-8.
- [5] 黄金良. 中华人民共和国广播电视行政管理体制的演变[J]. 声屏世界, 2009 (12): 7-9.
- [6] 任彦霖. 基于三网融合背景下广播电视管理体制的发展探析[J]. 科技传播, 2016 (5): 79, 83.

The Evolution and Regulation of China's Radio and Television Broadcasting Management System

HUANG Hong-zhen, WU Jie (School of Literature, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: During the 70 years since the founding of People's Republic of China, the management system of radio and television broadcasting in China has undergone a series of adjustments and changes. From the initial stage of rapid construction of radio and television industry, to the period of adjustment and reform driven by economic system, and then to the period of innovation and improvement against the background of rapid development of Internet, the reform of China's radio and television broadcasting management system has always followed the evolution logic of clarifying administrative and career boundaries, adapting to economic and social development and advancing with industrial reconstruction. Through constant adjustment and the optimization of management to meet the needs of news broadcasting and public opinion guidance, China's radio and television industry develops along the path of stable, healthy and orderly development.

Key words: radio and television broadcasting; management system; journalism industry