新趋势、新逻辑与新形态

——区域媒体的形成轨迹与发展趋势解读

■ 黄升民 宋红梅

【内容摘要】 中国地方广电的自我发展逻辑正在成型与强化。“四级办台”政策之后，地方广电开始在“行业”与“地方”双重力量下发展；此后，“行业”线索开始复杂，利益博弈日渐浮出水面，并困扰地方广电发展。取消“四级办台”与“广电集团化”成为行业高层大举调配行业利益的集中表现，压力之下，地方广电诉诸地方政治和地方经济来缓解竞争与发展的压力。而随着地方政治经济的日渐成熟，地方广电开始作为地方发展与建设的力量，促成了一种地方政治、经济与媒体的力量合流。就此，地方广电的平台与触角开始延伸，一种“区域化”的发展倾向也就酝酿其中。

【关键词】 地方广电；利益博弈；区域媒体

中国地方广电媒体，其实是一个非常模糊的概念，一则地方媒体数量众多，且层级众多，因此难以一概而论，二则一直沿用行业的线索与框架予以解读，容易仅窥一斑，笼统对待。当然，在相当长的一段时间内，地方广电存在的差异相对不大，虽然具有一定的地方特殊性，但是大致可以看作大型广电的“具体而微者”，生存模式较为相似，只是在一定程度上局限性较为明显，发展略微滞后。然而，随着行业的渐进前行，地方广电日渐呈现出一种亟需审慎对待的新趋向。这种趋向应该说尚未完全显现全貌，但是已经需要引起重视。因为这种趋势，一方面意味着对于地方广电的解读与审视，已经不能够仅仅停留在过去的视角与框架之内；另一方面，地方广电的这种趋势和潮流，意味着中国广电媒体发展的一种重要动向，它标志着一种新的媒体发展动力体系、发展逻辑的酝酿与正在成型。

一、地方广电发展肇始

在解析地方广电当下的发展趋势与发展形态之前，对于地方广电的演进历程必须予以厘清。这是一个循序渐进、日渐复杂的过程。

1. “四级办台”开启格局线索

简单来说，地方广电的发展可以溯源到1983年。这一年，“四级办台”政策^①出台，中国广播电视系统的格局发生巨变，由以往的“两级办台”向“四级办台”过渡。这一政策一方面源于行业发展壮大的需求，另一方面，结合当时政治经济格局体系中“中央—地方”分权的背景，地方党委政府获得发展权利，客观上存在宣传与信息传播的需求，也可以予以地方广电发展支持。随后的相关政策，正式明确了中国广电行业“条块分割、以块为主”的分级行政管理模式（在此之前，则是“条块结合，以条为主”），

即广播电视部统一领导和管理全国广播电视事业，指导省、自治区、直辖市广播电视宣传；各省、自治区、直辖市广播电视厅（局）受当地省级人民政府和广电部的双重领导，以同级政府领导为主，地（市）级广播电视局受该级政府和上一级广电厅（局）双重领导，以同级政府领导为主；广播电视宣传业务受当地党委宣传部和广电部的指引^②。

“四级办台”带来的主要变化在于：一方面，改变以往的“行业集中”格局，“权利下放”，开始向“分散”发展；另一方面，“条块分割，以块为主”，各级广电被纳入地方行政体系内，从而“合情合理”地获得地方的各项支持，另一方面也为未来发展变化埋下一道伏笔。

2. 产业化进程开启经营线索

稍早于“四级办台”政策出台，1979年，大众媒介的广告经营获得许可，以“事业单位，企业管理”为标志的大众媒介产业化进程开启。原因除了当时社会的思想解放和意识形态控制的松动之外，更重要的是社会需求和经济发展的因素^③。“事业单位，企业管理”，也是“上面甩包袱，下面要政策”的结果。对于国家和行业管理而言，这是一个减轻财政负担、减少行业发展投入，推动行业自觉发展的便利之举，而且不触犯既有的行业意识形态功能和“公共福利”性质。对于各级广电而言，现有的财政投入已经不能满足其需求，广告经营成为另一项财源。此外，“事业单位，企业管理”在20世纪50年代的中国媒介中就被实施过，也曾经取得政府节支、媒介发展的“双赢”效果。对媒介管理者而言并不陌生^④，比较容易接受。

应该说，“四级办台”和“媒介产业化”这两个线索的开启，为地方广电发展提供重要的政策环境与力量支持，地方广电数量迅速增加，也带动广电行业规模的壮大与行业体系的完善。

二、利益博弈：行业线索由强及弱

“四级办台”政策出台之后，“条块分割，以块为主”的行业格局形成，“行业”与“地方”成为影响地方广电发展的两条主要线索，然而，这两条线索之内的情形也非常复杂。

一方面，“行业”之内，中央广电、省级广电、地市广电、县级广电，都开始日渐倚重广告经营，成为各自独立的利益主体，且生存模式同质，这使得彼此间的关系不再简单，由于都受市场竞争左右，最终变为行政意旨与市场利益双向混合的一种关系形态。因此而引发的行业管理问题，也变得复杂、混浊，比如较受关注的“散滥”问题。

所谓“散滥”，源于“四级办台”政策之后，由于缺乏整体规划、指导以及有效的控制，地方广电发展中出现不规范现象，如恶性争夺广告资源、节目资源，究其根源，其实存在更为深刻的行业管理根源。“四级办台”政策出台的初衷是为了提高中国广电的总体覆盖率，加强中央台和省台的节目覆盖，形成强有力的政治宣传网，但实际上“四级办台”政策促成了广电行业内部“分权让利”，形成了行业内“中央—地方”的多元利益格局，地方广电与地方行政、地方经济形成勾连，具备了博弈的可能，以往的“行业中央集权”被削弱，原有的整齐划一的行业格局不再，地方广电的自主性增强，各级广电之间的利益对冲不断，广告经营成为争夺的焦点。因此，所谓“散滥”问题，意指地方广电发展不规范现象，地方广电与中央级广电、地方广电之间进行利益争夺，以及行业对地方广电管理失效之处。

从20世纪80年代开始陆续出台的“治理散滥”的政策、文件中可以看出，“行业中央”在维护政治宣传的同时，对于中央广电、省级广电的利益也形成维护，而且“行业中央”管理方法大多以行政指令为主、“意识形态”挂帅。

1998年，广电行业开始面临非常严峻的形势，逐年减少财政拨款^⑤和机构调整^⑥都成为一个信号，而随着入世时间的推进，来自境外传媒巨头的压力也迫在眉睫。在配合时势、强化党政喉舌之外，广电行业强调内部利益关系的协调，以及对内的整合资源。1999年取消“四级办台”政策^⑦和2000年的广电集团化政策^⑧正是在这样的背景下出台，旨在解决“散滥”，整合做大。

然而，事与愿违，这两大政策并没有达到预期效果，反而使得行业内关系进一步复杂化，一方面刺激了地方媒体内部的分化，省级广电成为“行业中央”指定的整合地方广电资源的代表，地市和县级广电的地位迅速恶化，成为被整合收编的对象。虽然，实际的整合收编在这一政策之下，并没有明显成效。另一方面，行业内部行政势力大幅上升，在竞争压力以及被整合的压力之下，诸多广电组织横向与纵向整合的热情都有所高涨，这是一种变相的自保行为，也是一种变相的“扩张侵略”行为，这些行为多由行政牵头，如此的整合效果难以理想，广电集团化的失败已经有所证明，而频繁的组织变动也带来诸多不稳定因素。

总体来看，1983年之后，在地方广电的发展中，虽然“块”的影响非常重要，但是较为明显的是“条”的线索在发挥作用，然而在取消“四级办台”和广电集团化政策出台之后，“块”的影响开始上升，因为这些政策变化，地方广电的命运出现剧烈变动，从而牵引出“块”与地方广电的关联、关系。

1979年之后，中国政治体制改革的“中央—地方”分权体系日渐深化，予以了“块”形成与发展的政治、经济基础。获得一定自主权的地方党委政府，着力发展地方经济。在80年代，地方对于本地广电的发展予以扶持之外，还是依循既有思路予以管理。步入90年代，伴随中国经济的快速发展，地方广电的经营自主性大增，这一时期，地方对于当地媒体的影响依然集中在行政任命、机构设置、财政拨款、意识形态宣传等方面，对于经营业务渗透并不深入，很多地方在财政支持上甚至开始缩减。而这一时期，正是广电行业与广电个体经营快速增长、改革不断深化的一个时期，经营发展“从无到有，从小到大”带来的观念、思路、机制层面的巨大变化，使得媒介组织在经营拓展与利益寻求方面，更为自觉而积极。

随着中国地区发展不平衡的日益显现，以及地方自主性带来的发展模式的差异，不同地区的地方广电，也随之出现了发展程度的差异，以及一定程度上的深层体制的差异。而所谓“地方媒体”已经成为一个过于笼统的概念，在所谓的大“块”之内，按照行政级别依次划分出更小的“块”，居于其中。其中的省级广电、地市广电、县级广电在行业地位、资源、权限存在明显的等级差异，同等级别的广电在不同发展地区的巨大差异，都证明他们已经不适合简单地归纳为一个同质群体，各自的发展主题与问题都在日渐迥异。

三、力量合流：区域导向正在上升

此后，地方广电的生存形态与模式开始酝酿新的变化，除了既往政策的影响，新的行业生态以及地方政治经济形态的变化，成为极为重要的推动力。

1. 压力下的行业竞争与整合

时至今日，对于广电这样的传统媒体，已经是“内忧外患”的时期。对外，新媒体出现至今，日益显现出威力，分流受众与广告，都对广电媒体产生直接影响，经营增长放缓，已经引起各方警惕，报业的衰退俨然成为前车之鉴，而自身未来的经营走向一直不甚明朗。对内，经营蛋糕难以做大，相互竞争也就日渐加剧，压力之下，对于资源的争夺也就逐渐升级，一些地方广电开始考虑调动地方行政支持，来完成削弱竞争对手与整合收编资源的双重目的。其中，已有动作的省份中能够看出，面对省级广电，地市广电的抵抗最为坚决；而面对地市广电，县级广电则鲜有还手之力，主要是由于县级行政力量弱小，且广电资源匮乏，发展艰难。目前，全国情况尚且参差，但是这种趋势正在使行业格局与行业关系复杂化，不同地区的差异也在加剧。

在广告竞争当中，三级地方广电对于地方市场的争夺也成为一焦点，其中省级广电、地市广电对于城市的争夺最为激烈。对于各地市广电而言，由于覆盖与实力方面存在局限，维护本地市场、挖掘本地市场也就成为关键选择，“媒市互动，媒镇互动，媒企互动”开始成为很多地市广电的方向，用以打造独占优势，对于本地的依赖，与本地政治、经济、社会的交融也就成为一种趋势。

2. 数字化中选择

2003年到2005年，数字电视成为广电行业的重要发展战略，发展有线数字电视，作为重中之重。动因之一就是“行业中央”对于行业的命运非常忧虑。数字化大潮席卷整个信息产业，打破壁垒，融合差异，对于原格局中各利益分属的行业而言，角色的定位和利益的保障，成为一个不能回避的问题。对于广电行业而言，最为直接的竞争对手就是电信业。因此，从2003年起，国家广电总局将发展数字电视看作是行业拓展经营领域、抢占制高点、提升服务能力和经济效能^⑤、解决行业内部矛盾^⑥的重要机遇。战略部署、政策推动、格局设计、模式推广都开始围绕数字电视发展进行。

由于内容瓶颈，各地数字电视推广缓慢。2003年国家广电总局开始强令各地必须借鉴“青岛模式”，提出“政府领导、广电实施、社会参与、群众认可、整体转换、市场运作”。具体明确，有线电视数字化整体转换工作要以城市为中心，由当地党委政府出面组织领导，政府职能部门积极支持，广电局及其领导下的网络中心或网络公司具体实施操作，社会各界特别是企业界广泛参与，群众自愿参加，通过免费赠送数字机顶盒的方式，使一个社区、一个城区乃至整个城市的家庭用户，在较短时间内打破用户推广的“瓶颈”，实现电视机的整体转换^⑦。至此，争取各地党委政府的支持和重视，成为有线电视数字化整体转换的关键。这一过程中，“行业中央”迫于形势，发动各级广电寻求地方支持，另一方面则是将发展有线数字电视的部分主动权转交到地方党委政府手中，使得地方广电的发展更添变数。

此外，由于付费频道的欠发达，使得有线数字电视的经营模式并不明确，“青岛模式”提出的“家庭信息平台”，也使得服务地方、进行信息传播成为目前各地探索的主要方向。可以预见，地方广电的数字化经营同样要依托地方政治、地方经济的支持。

3. 文化体制改革

中共十六大和十六届三中全会提出大力发展文化事业和文化产业。十六大明确提出，要继续深化文化体制改革，抓紧制定文化体制改革的总体方案，要把深化改革同调整结构和促进发展结合起来，理顺政府和文化企事业单位的关系。加强文化法制建设等。中共中央办公厅2003年第21号文件对文化体制改革工作做了具体部署。2004年中共十六届四中全会，进一步提出加强党的执政能力^⑧，也提出进一步深化文化体制改革^⑨。围绕中央统一部署，广电总局提出进一步深化政府管理体制，明晰政府管理职能，其中管办分离、事业产业分离，进行投融资体制改革

成为重点。

目前，文化体制改革还在初步推进阶段，从某些试点地区的实际情况来看，省辖市以下文化、广电、新闻出版局的合署办公，成立文化市场综合执法体制，确实起到了“管办分离”的效果，但客观上也出现依然各自为政、文化执法由于力量与资金困难而较为尴尬、各类文化组织硬性组合、广电主管单位行政管理职能弱化等问题。此外，值得注意的是，由于具体的文化体制改革由地方党委政府牵头进行，掌握主导权，一方面改革力度大增，另一方面，地方党委政府的发展意识，对其发展开始具有决定意义。

4. 地方政治经济形态酝酿空间

由以上三个方面都可以看出，随着行业发展、数字化变革，以及国家文化体制改革，地方政治、地方经济，在地方广电的生存与发展中的重要性日益上升，因此，地方政治经济形态的变化也就成为左右其趋势的一个关键所在。

从1978年开始，中国进行了行政性放权式的经济改革，地方政府在实践中享有极大的自主权。经济转型以来，国民财富急剧增加，地方经济作为重要原动力受到认可，各地区非国有经济的增长率与当地制度创新能力成正比关系^⑩。地方政府在推动地方经济，尤其是非公有经济发展的过程中，与市场形成了互为依存的新型政治关系，对中央集权力量形成了制约。^⑪在这一过程中，一方面地方政府成为地方发展的主导者，另一方面，地方保护主义的出现，使得地方政府开始成为相对独立的利益主体，地区分割和“诸侯经济”，限制了国内市场的整合以及经济的长远发展。

但是，随着地方经济的发展，地方社会也不断进步，市场经济作为一个起点”，带动地方民主建设及一系列社会深刻变化。在这样的过程中，当地党委政府的地方管理主题更为多样而复杂：提升城市形象、构建和谐、促进地区融合、加强对外交流、招商引资等等，这些社会管理职能都要求它在传统手段之外，找寻一个有效抓手，在这一过程中，传媒业首当其冲。随着知识经济的到来以及中国传媒自身的变化，当地党委政府已经明确它不再是一个简单的喉舌工具，而是一个重要的城市建设与发展的有效抓手，是未来产业转型与地区经济发展的龙头之一。由此，也可以做出的一个推断是，地方党委政府将日渐重视本地区传媒文化产业的，而不会轻易拱手他人。

可以预见，地方广电会逐渐演变为地方社会稳定和发展的“软力量”，成为地方文化龙头，推动地方产业结构升级，形成出产业集聚，提升城市竞争力，拉动区域空间调整，促进区域社会融合、和谐。对于地方广电而言，这是一个不同于以往的发展契机，依托地方政治、经济和社会的发展，获得更大的动力支持和拓展机遇。当然，在未来中国政治经济结构体系渐进调整的过程，它也必然随着“中央—地方”关系的协调而进一步出现变化。这一过程中地方广电的发展，将超越以往的经营层面，会在一个更为广泛的层面得到释放。

在未来，地方传媒必将随着区域经济一体化的发展，

获得更大的发展空间，突破地域局限，突破“块块分割”的现实，资源集聚、低成本运作、优势互补、规模优势等状况将相继出现，形成强大的市场竞争力；与此同时，区域经济的崛起，促进区域社会的形成，信息传播需求大规模地扩增，加之知识经济兴起所带动的经济转型，以广播电视为龙头的文化产业必将崛起，一方面借助区域经济所打造的更广大的平台，另一方面借助区域经济带来更强大的经济推动力，地方传媒会获得新的资源基础、施展空间和动力源泉，自身经济效能、社会影响力迅速扩充，生存与发展的根基进一步深厚，在促进社会和谐进步的同时，地方广电的触角和功能获得前所未有的延展。

那么，在这一阶段，地方传媒或者地方广电的提法将不再合适，“区域媒体”将闪亮登场，成为替代词。

四、结 语

以上是笔者依据现实与逻辑推导出的地方广电的发展轨迹与趋势，这是一个循序渐进的演进过程，“区域媒体”

的最终形成，将是在特定历史时期中由诸多要素协同作用的结果。这是一个符合中国特殊国情的发展逻辑。

但是，在这样的趋向演进过程之中，依然有若干问题不容忽视。

地方广电的未来，依然需要在一个“政治—资本”的力量关系中找寻平衡，“块”的强势主导之下，为“块”的发展主题服务之时，对于媒体发展逻辑是否会有所忽视？比如，如果控制不当。“文化体制改革”最终有可能演变为“文化集团化”，行政牵头，硬性组合，效率下降，弱化地方广电的经营发展。那么如何控制这样的失衡？通过“条”来予以制衡？而“条”的线索在这一过程中已经弱化。

另外，对于地方广电，在“政治—资本”两者之间寻求“双赢”之时，是否会成为某种“共谋”，从而忽视公共原则和弱势群体？比如农村地区的信息鸿沟，已经是一个非常尖锐的问题。而对于各地耗资巨资、纷纷上马的有线数字电视而言，依托地方虽然是一种途径？但是如何构建出切实有效的商业模式，同样是一个问题。

注释：

- ① 1983年3月31日到4月10日，新成立的广播电视部召开了第十一次全国广播电视工作会议，吴冷西部长在题为《立志改革发挥优势，努力开创广播电视新局面》的报告中指出，今后凡是具备条件的直辖市、县也可以针对当地需要和可能开办广播台和电视台，除了转播中央和省的电视节目外，可以播出自办节目，覆盖该市、县。这就是所谓的“四级办台”政策，即“四级办广播，四级办电视，四级混合覆盖”。见《方向和实践——第十一次全国广播电视工作会议文件和典型材料选编》，中国广播电视出版社1984年版，第21页。
- ② 艾知生、刘习良主编：《改革开放十四年的中国广播电影电视》，中国经济出版社1993年版，第25页。
- ③④ 黄升民、丁俊杰主编：《媒介经营与产业化研究》，北京广播学院出版社1997年版，第38页、第40页。
- ⑤ 1998年，九届全国人大第一次会议明确提出，国家今后对包括广播电视在内的大多数事业单位，将逐年减少拨款，3年后这些单位要实行自收自支。财政拨款“断奶”指日可待。
- ⑥ 1998年6月，广播电影电视部改组为广播电影电视总局，仍是国务院主管广播电视宣传和广播电影电视事业的直属机构，但原有广播电视传输网（包括无线和有线电视网）的统筹规划与行业管理、组织制定广播电视传送网络的技术体制与标准的职能，即原有“三位一体”中的“技术职能”都划归新成立的信息产业部，以促进信息产业发展的统一布局。这次机构调整，使得行业主管机构的前途和命运多少有些未卜。
- ⑦ 1999年9月，国务院办公厅转发信息产业部和国家广播电影电视总局《关于加强广播电视有线网络建设管理的意见》（简称82号文件）。其主要内容是：网台分营；电视与广播、有线与无线合并；停止县级办台。
- ⑧ 详见2000年11月17日广电总局下发的《关于广播电影电视集团化发展试行工作的原则意见》以及2001年8月中共中央宣传部、国家广电总局、新闻出版总署出台的《关于深化新闻出版广播影视业改革若干意见》。
- ⑨ 详细参见《国家广电总局广播影视数字发展年工作要点》，《广播电视年鉴2004》，中国广播电视年鉴社2004年版，第14—15页。
- ⑩ 参见张海涛：《全力推进广播影视的数字化——在全国广播影视局长座谈会上的讲话》，《广播电视决策参考》，2003年年第9期。
- ⑪ 王太华：《统一思想 强化措施 加快推进城市有线电视数字化——在全国城市有线电视数字化推进工作现场会上的讲话》，《广播电视决策参考》，2005年第6期。
- ⑫ 详进程瑛、卢波、于津涛、肖山：《透析十六届四中全会与中共执政新局》，《瞭望东方周刊》，2004年9月20日，<http://news.sina.com.cn/c/2004-09-20/10244369799.shtml>
- ⑬ 详见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》<http://news.sina.com.cn/c/2004-09-26/18213774704s.shtml>
- ⑭⑮ 无论是土地制度的创新还是发展模式创新，事实上都是微观主体—地方政府—中央政府多方合作博弈的结果，是微观主体引导地方政府、地方政府保护微观主体并争取地方模式普遍化的过程。参见杨光斌：《中国经济转型中的国家权力》，当代世界出版社2003年版，第129页、第132—135页。
- ⑯ 详见何显明：《市场化进程中的地方治理模式变迁——基于浙江的个案研究》，《中国社会科学文摘》，2006年第1期。

（作者黄升民系中国传媒大学广告学院院长、教授、博士生导师；宋红梅系中国传媒大学广告学院教师）

【责任编辑：张国涛】