

The Objectives and Evolution of Canadian Broadcasting Policy

加拿大

广播政策变迁与目标研究

姜文斌 著

中国社会科学出版社

The Objectives and Evolution of Canadian Broadcasting Policy

加拿大

广播政策变迁与目标研究

姜文斌 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加拿大广播政策变迁与目标研究/姜文斌著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0063 - 6

I. ①加… II. ①姜… III. ①广播事业—方针政策—研究—加拿大 IV. ①G229. 711. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 060629 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 刘晓红
责任校对 王纪慧
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

• 印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17. 25
插 页 2
字 数 239 千字
定 价 79. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

本书出版获山西大同大学基金资助

序

2016年2月19日，中共中央总书记习近平在北京主持召开党的新闻舆论工作座谈会并发表重要讲话。习总书记强调，党的新闻舆论工作是党的一项重要工作，是治国理政、定国安邦的大事，要适应国内外形势发展，从党的工作全局出发把握定位，坚持党的领导，坚持正确政治方向，坚持以人民为中心的工作导向，尊重新闻传播规律，创新方法手段，切实提高党的新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力。近些年，我国广播电视部门作为新闻舆论工作的主力军，以政企分开、政事分开、转企改制为突破口，积极稳妥地推进管理体制和经营机制改革，促进了新闻舆论工作水平的整体提升和新闻事业的快速发展。当前，我国广播电视领域改革已进入攻坚阶段，改革与发展正面临着体制机制创新、产业政策创新、产品内容创新、应用技术创新等多方面的挑战，这需要以克难攻坚的勇气，锐意改革，不断创新，为建立适应社会主义市场经济要求的广播电视管理体制和运行机制而不懈努力。

如何进一步深化我国广播电视体制改革，政府和学界都在积极探讨政策、方法与路径，有选择地借鉴西方发达国家的广播电视改革的经验，结合我国具体国情进行创新是重要途径之一。姜文斌博士即将出版的这部专著《加拿大广播政策变迁与目标研究》，以加拿大广播政策为研究对象，基于文化产业研究、传媒研究、公共政策研究的相关理论，既对加拿大广播政策的历史演变进行了比较完整的考察，又从监管体制、政治目标、社会文化目标、经济目标等角度对加拿大广播政策进行了比较全面的分析，并在与其他西方国家的比较中进一步

明确了加拿大广播政策的共性与特性，最后结合我国的具体国情提出加拿大广播政策中可供借鉴的独到建议。这部著作的出版将为进一步深化我国广播电视体制机制和政策制度的改革提供可供借鉴的新视野、新思路和新方法。

历经 80 余年的演变，基于独特的国情，加拿大形成了也许是世界上最大和最复杂的广播电视体制，它既不同于英国式的公共服务广播电视体制，也不同于美国式的完全商业化的广播电视体制，而是形成了自身独特的广播电视政策体系与制度框架，在西方国家传媒领域独树一帜，具有重要地位和影响。值得注意的是，加拿大广播电视产业所处的国内和国际环境与我国有很多相似之处，因此，加拿大广播电视产业所形成的政策、制度经验，更值得我国高度重视和学习借鉴。

第一，加拿大广播业实现市场化运作。广播电视是对个人和社会最具影响力的传统媒介，广播电视业既有产业属性，又有意识形态属性。加拿大重视广播电视业的产业属性，按市场化方式运行和发展，市场机制在广播电视产业运行中发挥主导作用，公共广播公司与私营广播公司在市场上平等竞争，形成了比较成熟的市场运作模式和管理经验。在加拿大，广播电视产业的产值达到数十亿加元，在国民经济中占有举足轻重的位置。在我国，广播电视产业作为一种文化产业，其产业属性也已得到国家政策的确认，广播电视改革的重点是“大力开发广播影视业的产业属性”，改革的中心环节是要让广播电视系统中的经营性事业单位转制为企业，按市场化、产业化方式运作，以适应社会主义市场经济的要求，充分解放文化生产力。本书通过对基于市场机制运行的加拿大广播电视产业及其监管体制的考察，将为深化我国广播电视产业的市场化改革提供经验参考。

第二，加拿大对广播业实行较严格监管。广播电视产业是一种文化产业，对个人及社会的影响巨大，如果完全交由市场机制支配，有可能会造成对公共利益的损害。加拿大广播产业虽然按市场机制运行，但并不等于国家不干预市场；相反，出于维护国家认同和文化主

权的需要,加拿大对广播产业的监管相对比较严格,广播产业被赋予国家目标和政治使命。相比其他一些西方国家,加拿大的广播政策有较浓厚的政治色彩,政治成为伴随加拿大广播政策演变的突出特征。此外,广播的公共受托人理念在加拿大根深蒂固,加拿大社会素有支持公共服务广播的传统,政府不但保留公共广播作为其广播系统的重要支柱,而且要求私营广播也承担较多公共服务义务。在我国广播电视产业化改革中,中央也强调要把社会效益放在首位。因此,相比管制较松的一些西方国家的广播产业,加拿大与我国有更多契合点。因此,本书研究加拿大广播产业在市场化运作环境下,政府如何通过政策和监管体系来促使广播电视产业实现公共政策中的政治、文化、社会目标的,这将为我国当前进行的广播电视市场化改革如何应对市场缺陷提供经验借鉴。

第三,加拿大实行管办分离的管理体制与机制。加拿大的广播监管机构在历史上也曾身兼管理者和经营者双重身份,直到1958年才成立独立的公共监管机构。我国广播电视行政部门的角色在过去也基本是集兴办、经营、监管三位于一体,这一方面造成政府包揽过多,管得过死,负担很重;另一方面也造成广播电视机构对政府过于依赖,丧失了竞争能力和活力。因此,当前我国广播电视体制改革的一个重点是广播电视行政部门从“办广播”向“管广播”转变。本书对加拿大广播监管机构的职能转变过程及意义的分析,对我国广播电视行政部门正在进行的“管办分离”改革有一定借鉴意义。

第四,加拿大实行“文化例外”政策。众所周知,加拿大与世界上文化最强势的国家相邻。在边境开放、语言相通的情况下,加拿大政府面临在邻国美国的强势文化影响下保持国家认同和文化主权的挑战。在世界多极化、经济全球化深入发展的背景下,我国也有维护国家文化安全的艰巨任务,特别是在新媒体环境下,美国、日本、韩国等西方资本主义国家的流行文化产品对我国观众影响很大。在国际上,中国和加拿大两个国家都主张在经济全球化背景下的“文化例外”、文化多样性政策。因此,加拿大政府捍卫文化主权的政策经验

值得我们去认真研究，而广播和电视正是文化传播最重要的传统媒介，在捍卫国家认同和文化主权这一议题上具有典型研究意义。

第五，加拿大坚持多元文化和谐共处政策。加拿大是一个移民国家，其在种族、宗教及文化方面呈现相当多元化的特点。其中，英裔和法裔是加拿大的两大主要种族，英语和法语作为双官方语言的政策被写进了加拿大宪法，在国家生活中具有同等地位。加拿大政府通过制定促进多元文化和谐共处的广播政策，使得广播电视作为最重要的传统文化媒介，在促进以英法两大种族为主的各民族和谐相处、应对魁北克分离主义威胁等方面发挥了积极作用，取得了较好效果。我国也是一个多民族和多元文化并存的国家，我们可以借鉴加拿大的相关经验，研究如何发挥广播电视业的作用来营造多民族、多元文化和谐共处的环境。

近年来，随着互联网的快速发展，在加拿大已经有学者在讨论如何将“本土内容要求”政策应用于互联网上的内容监管。可见，在新的媒介环境和市场经济条件下，加拿大政府如何对广播电视业进行政策干预和监管，以平衡政治、文化和经济目标，兼顾公平与效率，对我国正在进行的广电体制改革乃至互联网管理都具有重要借鉴意义。当然，加拿大和我国的政治制度根本不同，历史和国情也千差万别，我们必须始终保持批判借鉴的态度，结合我国的具体国情有选择地从正反两个方面吸取加拿大广播政策的经验和教训。

姜文斌是我的博士生。在他读博期间，曾作为联合培养博士，由国家留学基金委公派，在有 190 余年历史的加拿大麦吉尔大学（McGill University）艺术史与传播学系学习两年，这本书正是他两年留学的收获。本书所使用的参考文献主体是英文资料，而且其中很多是第一手材料，包括加拿大议会、文化遗产部、广播电视与电信委员会、皇家广播调查委员会及其他相关政府部门在不同历史时期颁布的大量与广播电视产业相关的法律、法规、政策文件、调查报告等；本书所参考引用的研究文献，则包括众多加拿大传播学领域知名学者从不同视角对其本国广播政策的研究与评价。唯其如此，更显其独特的

价值。总体来看，本书资料新颖且比较丰富，内容翔实且相当精彩，论述严谨且不乏独到见解。本书可为新闻传播学的研究者、高校教师和学生、传媒工作者及政策制定者提供有益的参考。

是为序。

黄永林

教授、博士生导师

华中师范大学副校长

国家文化产业研究中心主任

2016年10月16日

目 录

绪论	1
第一章 广播政策研究的理论基础	25
第一节 文化产业研究的理论与流派	25
一 “文化产业”术语的提出	25
二 文化产业学术研究的理论与流派	28
三 对文化产业研究的评价与思考	34
四 文化产业研究趋势展望	36
第二节 西方传媒政策研究相关理论	37
一 西方国家的传媒监管与传媒政策	37
二 西方传媒政策研究概述	38
第三节 公共政策研究相关理论	45
一 公共政策概念辨析	45
二 公共政策研究理论与方法	47
本章小结	51
第二章 加拿大广播政策之历史变迁	54
第一节 公共部门主导时期的广播政策（1958 年之前）	54
一 私营广播的萌芽及其监管政策 （1867—1928 年）	55
二 国家公共广播体系的初建（1928—1945 年）	57
三 战后私营广播产业的迅猛发展	

	(1945—1958 年)	61
第二节	公共部门与私营部门平等竞争时期的广播政策 (1958—1980 年)	64
一	确认私营广播的平等地位 (1958—1969 年)	65
二	应对魁北克分离主义 (1969—1974 年)	67
三	广播产业与电信产业的融合 (1974—1980 年)	69
第三节	私营部门主导时期的广播政策 (1980 年至今)	71
一	放松管制与私有化浪潮 (1980—1991 年)	71
二	私营广播主导地位的确立与巩固 (1991—2000 年)	75
三	数字广播时代的新挑战 (2000 年至今)	79
	本章小结	83
第三章	加拿大广播政策分析	85
第一节	广播政策制定过程与广播产业监管机构	86
一	广播政策制定过程及其参与者	86
二	广播产业监管机构	89
三	对政策制定过程及监管机构的总体评价	98
第二节	加拿大广播政策之政治目标分析	99
一	对“加拿大内容”的传输与播放要求	100
二	对“加拿大内容”生产的扶持政策	106
三	对外资拥有权的限制政策	113
四	国际贸易中的“文化例外”原则	115
五	对政治目标的总体评价	117
第三节	加拿大广播政策之社会文化目标分析	119
一	公共服务广播与公共利益	120
二	多元文化与广播多样性政策	126
三	弱势群体保护与广播内容规制	131
四	对社会文化目标的总体评价	137
第四节	加拿大广播政策之经济目标分析	139

一	广播产业经济结构与特征	140
二	对私营广播产业的总体政策	155
三	对私营广播的具体扶持措施	159
四	对经济目标的总体评价	167
	本章小结	169
第四章	加拿大广播政策与其他西方国家之比较	173
第一节	加拿大广播政策与美国之比较	173
第二节	加拿大广播政策与英国之比较	178
一	公共广播 BBC 单一垄断时代 (1922—1954 年) ...	179
二	BBC 与独立广播公司二元垄断时代 (1954—1990 年)	180
三	放松管制和自由竞争时代 (1990 年至今)	181
四	英国广播政策与加拿大之异同	182
第三节	西方各国广播政策总体特征与发展趋势	183
一	西方各国商业广播监管政策特征及其发展趋势	184
二	西方各国公共广播政策特征及其发展趋势	190
	本章小结	194
第五章	加拿大广播政策对我国的启示	197
第一节	我国广播电视政策基本特征	198
一	监管机构的“管办合一”职能	198
二	确保广播电视为社会主义服务	200
三	促进和谐社会建设	203
四	推动广播电视的产业化发展	205
五	从“网台分离”到“三网融合”	208
第二节	我国广播电视政策面临的挑战	211
一	立法滞后之困：法律效力等级低与 立法空白点多	211
二	监管机构之困：“管办一体”与“政出多门”	212

三	社会目标之困：对弱势群体和公共利益的 关切缺位	213
四	经济目标之困：有序竞争的现代市场体系 尚未真正形成	215
五	新媒体监管之困：内容监管与部门协调不力	217
第三节	加拿大广播政策对我国的启示	218
一	建立广播电视市场运作体系	219
二	增加各少数民族内容在广播电视中的呈现	224
三	制定《通信法》	226
四	成立独立广播电视监管机构	227
五	保护弱势群体的广播电视权利	229
	本章小结	232
结 语		234
参考文献		239
后 记		262

绪 论

一 研究对象与概念界定

本书的研究对象是“加拿大广播政策”，为明确研究的范围，需要厘清和辨析本书所涉及的核心概念，包括广播这个术语的含义在中西语境下的区别与联系，声音广播与电视广播的区别与联系，广义上的政策与产业政策的区别与联系，以及加拿大政府对广播的官方定义。在此基础上，阐明本书对这些核心概念的定义。

（一）广播之含义在中西语境下的区别与联系

1. 当代中国语境中的“广播”是指狭义上的无线电台广播

在古代汉语中，广播这个词最初的含义是普遍施与。例如，在《三国志·吴志·孙策传》中有“封为吴侯”的语句，裴松之注引《吴录》：“陛下广播高泽，不遗细节。”此外，顾名思义，广播还有广泛播扬之义，如东汉的桓谭在《新论·琴道》中有“八音广播，琴德最优”的语句；元代有无名氏作《野猿听经》，其中第一折有“治平国政，广播儒风”语句；民国邹鲁在《中国同盟会》中写道：“广购革命书报，任人自由阅看，以广播革命思想。”

自20世纪20年代无线电广播发明后，广播在现代汉语中专指广播电台、电视台通过无线或有线方式向广大地区播送音响、图像的节目。《中国大百科全书》对广播的定义是：“利用无线电或有线电向广大接收者播送节目的过程。前者称为无线电广播，后者称为有线广播。两者都可以送声音和图像。只播送声音的称为声音广播，同时播送图像和声音的称为电视广播。通常将声音广播简称为广播。”《现代汉语词典》中的“广播”词条，则作如下解释：“广播电台、电视台发射无线电波，播送节目。有线电播送节目也叫广播。”从以上定义

可以看出,汉语中的“广播”一词原有广义和狭义之分:广义上的广播同时包括了声音广播和电视广播,狭义上的广播仅指声音广播。但我们现在通常所说的广播是狭义上的广播,即声音广播,如“广播电台”“无线电广播”“收听广播”都是就声音广播而言;我国政府对广电行业进行监管的机构名为“中华人民共和国国家广电总局”,这里的“广播”显然也是狭义上的声音广播,与电影、电视并列。汉语中的“广播”之所以以狭义为常用,应该是与历史上“声音广播”的发明在“电视广播”之前有关。

2. 西方语境中的“广播”统称无线电台广播与电视广播

“广播”一词对应的英语是“broadcasting”。在《世界大百科全书》(*World Encyclopedia*)中,对broadcasting的定义是:“向分布广泛的观众传输通过收音机或电视接收的声音或图像的。”《牛津传媒与传播词典》(*Dictionary of Media and Communication*)中,把“broadcasting”解释为:“通过收音机或电视传播,可以被细分成地面广播和卫星广播。”《朗文当代高级英语词典》(*Longman Dictionary of Contemporary English*)对“broadcasting”的解释是:“制作电视及无线电节目的事业。”从以上定义可以看出,英语中“广播”包括传送声音和图像,即同时包括“无线电台广播”(radio)和“电视广播”(television)。

加拿大现在实施的1991年《广播法案》中,对广播进行了如下定义:广播“系指任何通过无线电波或其他远程通信方式,对可由公众通过广播接收装置接收的、加密或非加密的节目的传送。但不包括任何仅为在公共场所表演或展示之此等节目传送”。同时,对定义中言及之“节目”作了进一步解释:“节目”是指声音或视觉图像,或声音和视觉图像之结合,旨在提供信息、启蒙或娱乐,但不包括主要是文本的视觉图像,不论其是否与声音相结合。由此可见,加拿大《广播法案》所定义的“广播”包括声音广播与视觉图像广播,即无线电广播与电视广播。该定义亦指出公共场所的节目表演,以及主要由文字组成的“视觉图像”,虽皆为对公众的传播,但都不属于广播范畴。

3. 本书对“广播”术语的使用

本书所研究的对象是加拿大广播政策，但是研究的目的是探讨中加两国广播电视政策的异同及加拿大广播政策对中国的启示。为避免中西语境中广播含义的混淆，本书将尊重中西方各自约定俗成的习惯，即在论述中国广播电视产业时，以无线“电台广播”（radio）指代仅传送声音的广播；以“电视”（television）指代传送声音与图像结合的广播；以“广播电视”（radio and television）统称“电台广播”和“电视”。但是在论述西方及加拿大广播电视产业时，与中国语境下的不同之处在于以“广播”统称广播电视，例如，加拿大议会通过的 *The Broadcasting Act*，当然是同时针对电台广播产业和电视产业的法律，但本书将其译为《广播法案》，而不译为《广播电视法案》。

（二）广播政策的定义

1. 中国与加拿大对广播政策定义的异同

党的十六大以来，我国把文化系统分为文化事业与文化产业两个部分，制定了事业与产业分开发展、“双轮驱动”的政策。与此相适应，我国广播电视系统也分为广播电视事业与广播电视产业，^① 实行“事企分开”的发展方针。其中，“事业”系指政治公益性业务；“产业”系指经营性业务，一般与政治公益没有直接关系。因此，我国语境下的广播政策，乃是针对从原有广播电视事业中“剥离”出来的、可以产业化运营的那部分业务，通常是优惠性、鼓励性的政策，如税收政策、融资政策等。

在西方国家中，媒体产业同时包括商业媒体机构与非营利媒体机构。广播电视产业在所有权上也包括两个部分，即国家所有的公共服务广播部门（public service broadcasting）和私人所有的私营广播部门（private sector broadcasting）。这与我国存在的广播电视事业与广播电视产业之分有一定相似之处，但也有根本的不同。在我国，无论广播

^① 参见杨波《坚持“两手抓”：实现广播事业和广播产业协调发展》，http://www.cnr.cn/wcm/gt/lt/t20050516_171338.html。

事业还是广播产业，其所有权皆是由党和国家控制，^① 尤其是作为播出机构的广播电台与电视台，禁止私人经营。在西方语境下，无论是公共服务广播还是私营广播电视产业，都是广播电视产业的组成部分。Wagman 指出，“福勒委员会”在 1957 年就已促成构建加拿大广播产业为同时包括私有广播和公共广播。Raboy 亦指出，加拿大的公共广播部门没有突出的商业利益，如加拿大广播公司和各省的教育广播公司，但它们是广播“产业”的一部分。因此，本书所要研究的加拿大广播政策，其所指范围同时包括公共服务广播和私营广播，并没有“事业政策”和“产业政策”之分。

2. 一般政策与产业政策的区别与联系

“政策”在《现代汉语词典》中的定义为：“国家或政党为实现一定历史时期的路线而制定的行动准则。”中文《维基百科》对政策的定义为“泛指政府、机构、组织或个人为实现目标而订立的计划”。中国学者刘斌在《政策科学研究》中对政策的定义是“政治实体在一定的时空范围内，为实现一定的任务，所采取的政治行为”。政策主要表现为：行为规范，直接采取的行动，某种态度。政策范畴的一些同属概念包括纲领、路线、方针、原则、战略、策略等。

国外有学者定义政策为“个人或群体为实现特定经济或社会目标而制定的书面行动计划”，强调政策是书面的行动计划（a written plan of action）。《柯林斯词典》把政策定义为“作为政治、经济或商业决策（making decision）基础的理念或计划（ideas or plans）”。英文《维基百科》对政策的定义为“指导决策以实现目标之原则或规则”；可视为“意图或承诺之表述”（statement of intent or a commitment），同时还指出“政策与法律或条例不同”，前者只作为行动之指导，后者却有国家强制性。

可见，政策的制定者，即政策主体，可以是政府、机构、组织或个人。其实，广义而言，政府也是一个组织。如此，政策可定义为：

^① 广播电台和电视台，以及新闻类节目制作，实行完全公有制；娱乐、文体类节目的制作允许非公有资本参与，但公有资本须控股 51% 以上。