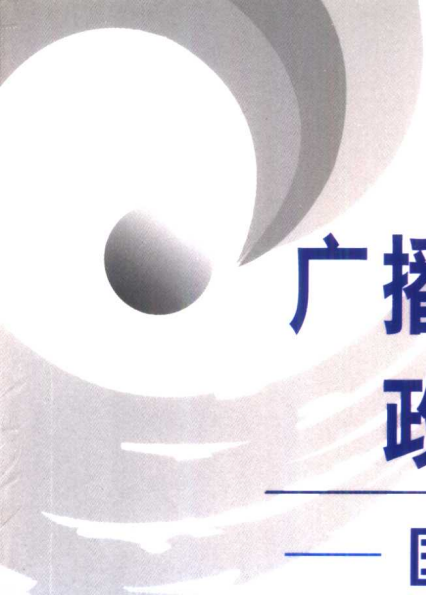




广播电视新媒体 政策法规研究

—— 国外法规与评介研究

陈晓宁 / 主编



中国法制出版社

广播电视新媒体 政策法规研究

——国外法规与评介研究

陈晓宁 / 主编



中国法制出版社



20006678

责任编辑：周明哲

图书在版编目 (CIP) 数据

广播电视新媒体政策法规研究：国外法规与评介/陈晓宁
主编. —北京：中国法制出版社，2001.6

ISBN 7-80083-820-X

I. 广… II. 陈… III. ①文化事业-政策-汇编-世界
②文化事业-法规-汇编-世界 IV. D912.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 036577 号

**广播电视新媒体政策法规研究
——国外法规与评介研究**

GUANGBO DIANSHI XINMEITI ZHENGCE FAGUI YANJIU

——GUOWAI FAGUI YU PINGJIE YANJIU

主编/陈晓宁

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168 毫米 32

印张/ 15.125 字数/328 千

版次/2001 年 6 月北京第 1 版

2001 年 6 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-820-X/D·785

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价：27.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话：66062752)

序 言

新世纪的国际竞争是科技的竞争和文化影响力的竞争，广播电视新媒体处于这两种竞争的核心。

19世纪末，资本主义列强在地理上和经济上将世界瓜分完毕。与此同时，世界上的新闻市场也被哈瓦斯、美联社、沃尔夫和路透社4大通讯社瓜分完毕。广播电视诞生以后，美国建立了一个由38个电视转播站和200多个广播转播站组成的横贯世界的广播电视网。英国维斯新闻社制作的电视新闻节目出现在世界上99%国家的电视屏幕上。美、英、德、日等国，每年向国外输出几十万小时的节目。仅美国每年就输出20多万小时的节目，面向160多个国家。

在新媒体时代，美国的文化几乎成了世界文化宣传的主角。以“新闻自由”和“人权”为借口，以好莱坞文化战略为手段，即在标榜不涉及战争、政治、宗教的所谓“无冲突主题”的掩盖下，肆意对别国进行政治和文化影响。发展中国家比历史上任何时期都更加严峻地面临着比经济领域更尖锐的文化领域的挑战。

西方国家这种长期的、大量的文化传播，大量的宗教、哲学和文化观念的渗透，使它国文化传统受到严重的冲击，最终将导致它国的文化由一系列小变化的累积而产生传统文化系统和价值观的变化。这种现象，有人称之为“文化稀释”，有人称之为“文化漂移”。在世界历史上，因文化差异引发的暴力

冲突时有发生。因特网上的文化传播将会导致信息传播弱国传统价值观的丧失。这已经是一个不争的事实。

法国的前文化和传播部长弗朗索瓦·莱奥塔尔曾经说：“在卫星时代，我们心中想到惟一需要保护的东西，那就是我们节目的质量。”又说，“今日的文化，再加上明天的文化，在很大程度上将是图像的文化。”希拉克则更加明确地说，“实际上，我们确信，如果没有强大的多种宣传媒介，那么，我们国家的能力将被美国和日本等巨头所摧毁。这些国家经过深思熟虑，已经制定好它们的政策。”密特朗在执政时期也曾经说过：“自由的社会主义，首先是文化上的规划，即选择文明。”

马哈蒂尔说：“亚洲若能在继续保持其原有文化价值观的基础上超越欧美，将创造出世界上史无前例的伟大文明圈，在产业及一切文明方面重新走在欧洲前头。有意识地努力维护自己的价值体系极为重要。否则，亚洲就会再次处于欧洲统治之下。”

纳尔逊·曼德拉说：“世界已经被划分成‘信息富国’和‘信息穷国’。信息已经成为人类的主要资源。因此，‘信息富国’会在经济上更加富有，而‘信息穷国’则会变得更加贫穷。”英国传播学者大卫·玛斯说：“当今世界，得失标志不再仅仅是占领多少领土或势力范围，而是对世界影响的广度和深度。”

从以上的情况可以看出，人的文化态度的变化最终要导致经济、历史、政治和艺术等在内的全方位认识的变化。文化影响力的竞争，是当今世界竞争的焦点。而广播电视网则由于高科技的支撑和文化影响力的广泛、天然地处在了这场竞争的核心位置。

广播电视网是承载文化的特殊的网络，所以在世界关系总

协定改革为世界贸易组织（即 WTO）的最后谈判，即乌拉圭回合谈判中，欧美双方在视听文化产品贸易问题上发生了激烈的争执。世贸组织总理事会的争端解决机构官员在谈到欧洲与美国展开的有关文化问题的争论时说，“世贸组织是一个国际经济组织，但是，该组织对于各国提出的有关保护本国文化利益的问题，持积极支持的态度。”

1995 年以来，联合国教科文组织先后召开了多次文化问题圆桌会议。与此同时，在法国、加拿大、奥地利等国的倡议下，成立了国际文化政策协调网，成员有不包括美国在内的 48 个国家。

目前世界上越来越多的国家都认识到，国外文化产品的流入以及信息图像在全球范围的自由流动，威胁了本土文化的价值观、传统和生活方式。媒体所有权的集中以及许多国家面临国外媒体强势竞争，将使本土文化资源被外来文化打包，或被外来文化商品化，导致本国文化利益和经济利益都被转移到国外。

在世贸组织千年会议准备会上，“文化多样性”作为原则性框架被确定下来。1999 年 10 月 26 日通过的部长级会议决议中指出：“欧盟将坚持乌拉圭回合的立场，确保各签约国制定和实施视听文化政策的权利，并以此来保护‘文化多样性’的原则。”

今天，文化多样性已经在全球层面成为许多国际组织，许多区域组织，甚至许多国家内部讨论的重要议题。可以预见，在世界贸易组织今后的服务贸易谈判中，“文化例外”这个在乌拉圭回合产生的词汇将继续具有生命力。“文化例外”与“文化多样性”将继续是世贸谈判的原则。

就文化保护问题，WTO《服务贸易总协定》中有如下的相

关条款：

1. WTO《服务贸易总协定》关于文化、娱乐及体育服务的规定：

文化、娱乐及体育服务的开放范围，指不包括广播、电影、电视在内的，文化交流、文艺演出、娱乐、新闻、图书馆、体育服务等。

2. WTO《服务贸易总协定》关于普遍例外的规定：

某签约国为了保护本国文化而采取的措施可以与《服务贸易总协定》的义务不一致。

3. WTO 服务贸易总协定《电信附则》第 2 条（适用范围）(b) 款指出：“涉及电信市场开放的本附则将不适用于签约国广播电视节目的有线或无线传输手段。”

由于考虑到广播电视网强烈的文化属性和意识形态属性，所以各国都将它作为一种特殊的产业来对待。

1984 年，美国首次制订了有线电视法，第一次明确了有线电视不是电信公司或公用事业，而是媒体。同时，美国法律规定，广播电视网的执照不得发给非美国人，外资超过 25% 的企业不得参股广播电视网。

日本《有线电视广播法》在 1993 年以前规定，非日本国民持有五分之一以上表决权的法人或团体不得享有安装有线电视设施的权力。1993 年以后，这个规定的比例放宽到可以将之准许给予由非日本国民持有少于三分之一表决权的法人或团体。1994 年 9 月制定的《关于有线电视广播法的审查标准》中明确地作出了规定。

美国联邦通信法第 621 条 (c) 款规定：“由于有线电视提供的是有线电视服务，因此，不得将之作为电信公司或公用事业管理。”

法国的广播法规定，法国广播电视局在国内外的作用主要是“满足公众对消息、文化、教育和娱乐的需求”。法国广播电视局是个“具有工商业性质的国家机构”，换言之，是个国有化的特殊企业。

与此同时，大多数发展中国家都将广播电视网作为防止外来不良文化入侵的工具。例如在《印度 1995 年有线电视网（管理）法》的引言中有如下一段文字：

“由于过去几年中，我国有线电视网飞速发展。与此同时，国外有线电视网的节目通过卫星传播到我国。从许多方面来看，境外卫星节目是对我国的文化入侵。因为这些节目的内容全部是西方化，是与我们的文化和生活方式相抵触的。因此要通过加强对有线电视的管理，不使那些我们不想看到的节目未经检查就传播给受众。”

新加坡政府明确规定：禁止直接利用卫星接收境外节目，所有境外节目必须经过有线电视网，再传送到千家万户。其中，新闻类节目滞播期为数分钟，电视剧类节目的滞播期为 2 天左右。

马来西亚与韩国都是通过有线电视把外来节目转发到寻常百姓家。电视节目分成适合成人的节目、适合儿童的节目等。这些国家把有线电视作为对境外节目的“过滤器”的经验值得我们借鉴。

广播电视网具有承载文化的属性，同时它又有着两重性。一方面，它掌握在一定的阶级或社会集团手中，并为这个阶级或社会集团服务，具有鲜明的阶级性和意识形态倾向。因此，不同社会制度的广播电视网具有不同的阶级属性。另一方面，不同社会形态的广播电视网又具有某些共同性，如广泛的社会性，以及都具有发布新闻，传递信息，反映、引导舆论，传授

知识，服务大众，普及教育，提供娱乐等功能。它的机构、设施和业务活动规律也多有相同或相似之处。因此，从阶级属性出发，广播电视网必须适应统治阶级利益的需要，否则，它就会受到制约，乃至查封。而从广播电视网的社会属性出发，它必须适应社会的需求，否则，它就会失去受众，失去存在的必要性。

中国当代广播电视是中国共产党领导下的社会主义舆论工具，是鼓舞全党、全军、全国各族人民建设社会主义物质文明和精神文明的现代化传播工具，也是党和人民政府联系群众的主要渠道之一。

在当前的文化影响力竞争面前，我国的广播电视网正处在体制改革的关键时刻，它所面临的是来自国内和国际两个方面的压力。国内的压力主要是经济方面的压力，而国际的压力则除了经济压力之外，还有意识形态、价值观念、生活方式乃至文化传统等多种意义的压力。

美国家庭影院有线电视网的罗森贝格在谈到跨国广播电视时曾经说：“跨国电视广播网之所以有巨大发展，使用通信卫星并不是直接原因，最终因素还是看显像管播出的画面是否有魅力。”

罗森贝格的话，一语道破了当今是一个“内容为王”的时代，要以内容取胜。当我们在思考“走出去工程”的时候，在谈到组建中国的 CNN 的时候，我们注意到，美国的 CNN 作为一个覆盖全球的有线电视专业新闻节目提供商，租用 13 颗卫星转发器，覆盖 200 多个国家和地区，用户近 1 亿，节目是加密播出，是要付费才可以解密收看的。否则仅仅可以收看过去的旧节目。但是，为什么有如此的收视群体，为什么花钱还要收看，这其中给我们的启迪是深刻的。

美国的 CNN 在 80 年代创建初期，买下了米高梅影业公司的古典电影资料库、汉娜芭贝公司的动画电影资料库。1992 年，打入了国际影视辛迪加经营圈，并因此获得 1.5 亿美元的版权收益。CNN 每年还投资 10 亿美元摄制 40 部电影和娱乐节目。此外，有些已经被我们所熟知的美国广播电视机构，如 DISCOVERY，ESPN，C - SPAN，TNT，LIFETIME，TNN，A&E，MTV，CNBC，MOVIECLASSIC 等，这些机构都是美国著名的有线电视节目提供商。

问题的另一个方面是，在这场文化影响力的竞争中，如何做到社会效益与经济效益的统一。对这个问题，美国的一位比较具有社会责任感的著名新闻评论家李普曼曾经说过，“电视的竞争是不可避免的。但是究竟是为了私人赚钱，还是为了大众的利益，这才是问题的关键。电视节目评鉴标准，不应当看它有多少观众，而应当看节目的内容品质。”

李普曼的这番话是针对美国商业电视台的弊端而发的。为了克服媒体商业化所带来的弊端，于是美国在商业广播电视系统之外，还有一个公共广播电视系统。这个公共广播系统提供了商业电视台由于商业利益的限制所不能提供的节目。

美国芝加哥 WTTW 电视台的使命陈述是：“教育、启迪和鼓舞公众，满足公众在公共事务、教育和艺术方面的利益和需求”。美国北达科他州贝尔考特市 KEYA 调频广播电台的节目宗旨是：“提供多样化的节目选择”。

为了在这场文化影响力竞争中稳操胜券，办好我国广播电视网的公共频道和大力发展专业频道是一个战略性的举措。而有线电视是最佳的公共信息传输通道，因为有线电视和公共广播电视体系有着天然的联系。这种共性在于，有线电视和公共频道都是靠用户的数量而得以运作的，是靠用户的普及率来运

作的。因此,表现在节目内容的竞争上,有线电视能够保证播出具有多样性的娱乐节目和人文类节目,从而能较好地保证社会效益和经济效益的统一。

由于因特网的社会影响日益突显,联合国新闻委员会在1998年5月的年会上,正式将因特网定义为“第四媒体”。因此,各国在承诺开放电信市场的同时,都纷纷修订广播法,或制订相关法规,将因特网的管理纳入广播电视行业管理。例如澳大利亚、新加坡等国已经完成了法律程序,欧盟已经完成了研究报告。

澳大利亚议会委托专门机构,曾先后于1995年和1997年分别对因特网内容以及建立合理的因特网管理机构等事宜进行了两次调查。1999年,澳大利亚议会根据调查结果,决定修订1992年广播法,将该法的名称修订为《广播与网上业务法》,并将管理因特网的权力正式归属广播委员会。

新加坡政府为了加强对因特网的管理,依据《新加坡广播委员会法》第18条,制定了《因特网运行准则》,将因特网服务提供商(ISP)和因特网内容提供商(ICP)纳入广播电视委员会的职权管理范围。《因特网运行准则》自1997年11月1日起生效。新加坡广播委员会有权对违反该准则的ICP和ISP经营者予以制裁,包括罚款等。

这个研究专辑是广电总局信息网络中心研究室近年来随着事业发展的需要,而进行战略发展研究积累的结果,反映了国外业界的最新发展和基本的政策法规框架,对广电事业的发展有一定的借鉴意义。由于受客观条件的限制,在全面反映世界各国广播电视网络方面,还存在着许多不足之处,甚至不免还有许多疏漏之处。比如对于国外政府规制的研究还处在初始的阶段。

我们在研究中发现，一个行业管制另一个行业的基础设施建设，这在世界上是没有先例的。美国政府为了协调电信和有线电视的基础设施建设，分别于 1978 年和 1993 年成立了美国全国电信与信息管理局（NTIA）和信息基础设施特别工作组（IITF）。这两个机构，是由总统挂帅，对广电和电信的基础设施建设进行协调，是一个政府行政部门。需要指出的是，联邦通信委员会并不是一个政府行政部门。有的国家在有线电视发展的初期，基础设施是政府委托电信管理机构建设的，但是近年来，有线电视基础设施的建设已经与电信基础设施建设截然分开，各自实施规划设计和建设。我们今后将会加强在这些领域的研究，同时希望这个专辑对我国的信息产业发展能有一定的借鉴意义。

陈晓宁
2001 年 5 月

目 录

序 言	陈晓宁 (1)
-----	---------

第一篇 因特网管理

澳大利亚 1999 年广播及网上服务法	
..... 陈一榕、徐远峰、梁陈剑 译 吴贤纶 校	(3)
澳大利亚 1999 年广播及网上服务法	
..... 陈一榕、徐远峰、梁陈剑 译 吴贤纶 校	(70)
澳大利亚广播委员会负责互联网管理	马庆平 (73)
美国《儿童在线保护法》	王宇丽 译 (75)
新加坡广播电视委员会管理因特网	张秉鉴 (87)
新加坡广播电视委员会 (分类许可证)	
通知 (1996)	钟 新 译 (90)
新加坡因特网行业准则 (简介)	钟 新 译 (97)
新加坡因特网运行准则	王宇丽 译 (103)
联合国已正式提出“第四媒体”的概念	张秉鉴 (106)

第二篇 有线电视管理

各国关于有线电视网络的政策要点	陶 冶 (111)
美国有线电视法	马庆平 译 (114)

日本有线电视市场准入手册	吴贤纶 译 (199)
印度有线电视网(管理)法明确提出抵制 “文化入侵”	马庆平 (230)
时代华纳公司在纽约曼哈顿南区有线电视 资费情况	王宇丽 译 (232)
美国政府对广播电视和有线电视管理的历史 沿革	王宇丽 (237)

第三篇 媒体与文化

“文化例外”与有线电视网络的地位	马庆平 (247)
新加坡发展有线电视抵制外来文化的影响	马庆平 (260)
印度提出从有线电视“提供端”控制外来 文化的影响	马庆平 (262)
印度新加坡等国利用有线电视公司(台) 控制外来节目	马庆平 (263)
国际上关于文化和媒体政策的文件摘录	王宇丽 (265)

第四篇 媒体体制与政府规制

“加拿大广播电视电信委员会”情况简介	孟晓梅 (273)
各国电信业和广播电视行业管理关系 特例研究	马庆平 (275)
国外广播电视体制类型	马庆平 (277)
美国全国电信与信息管理局	王宇丽 译 (281)
美国信息基础设施特别工作组	赵建军 译 (283)
英国有线电视的政府规制	李 澎 译 (285)

英国的委托制片制度	李 澎 译 (288)
美国公共广播公司概况	王宇丽 译 (289)
美国公共广播公司 1999 财政年度报告	赵建军 译 (295)
美国有关媒体所有权的规定	李 澎 译 (300)
新加坡广播电视委员会组织结构及各部 职能	孟晓梅 (302)

第五篇 广播电视法规

关于续延英国广播公司的皇家特许状	郑宇虹 译 郭镇之 校 (307)
《1967 年美国公共广播法》(摘译)	王宇丽 译 (328)
印度将国家电信局并入新闻广播部建立印度 广播委员会——《印度 1997 年广播法》 摘要	王宇丽 译 (332)
美国《国际广播法》	王宇丽 译 (336)

第六篇 节目准则

英国《独立电视委员会节目准则》	马庆平 译 (353)
-----------------------	-------------

第七篇 电信开放与广播电视

国际上关于有线电视和电信政策的文件 摘录	王宇丽 (417)
WTO 服务贸易总协定《电信附则》	赵建军 译 (422)
电信立法应从加入 WTO 的角度来调整	

电信和广电的关系——研读《电信条例》 的思考	邱履曾 (428)
关于“双向开放”问题	陶 冶 (438)
欧洲十四国广播电视与电信法律法规一览表	赵建军 译 (440)
国际电信联盟对广播的新定义	马庆平 (455)
世界部分国家对电信和广播电视的定义	孟晓梅 (456)
美国电话服务及收费现状	王宇丽 (464)
出版说明	(466)

第一篇 因特网管理