

加拿大的廣播電視

李月華

壹 前 言

七〇年代初期，國際傳播學會 (International Institute of Communications) 爲了瞭解世界各國的傳播制度，研究社會、政治、經濟和文化等因素，在傳播制度形成過程中所扮演的角色及影響力，並預測未來的可能發展，乃邀集各國學者對本國廣播電視事業的歷史及現況，作有系統的整理及介紹。

本文就是這一連串個案研究所得結果之一，由郝曼 (E.S. Hallman) 和辛得萊 (H. Hindley) 兩人合作，於一九七七年初版出書。其他同一系列出版的還有「瑞典的廣播電視」(Broadcasting in Sweden) 和「馬來西亞的廣播電視」(Broadcasting in Peninsular Malas Malaysia) 等。

加拿大公共電視與商業電視節目內容百分比

電視類型 節目類	公共電視	商業電視
新聞性	二一·〇	一三·〇
教育性	三七·〇	一五·〇
娛樂性	四二·〇	七〇·〇
公共服務性	〇	二·〇

貳 加拿大廣播電視的環境

一、人口與地理——複雜的人種及六大地理區

一九七四年，全國人口二二一、四四六、〇〇〇人。

全國面積三、五六〇、二三八平方哩，合計九、二二一、〇〇一平方公里。

加拿大人民使用的語言種類很多，最常使用的幾種依序為：英語、法語、義大利語、德語、烏克蘭語、印地安土語、希臘語及中國語等。

習慣上，加拿大全國土地可以區分為六個各具特色的地理區，大西洋沿岸省份、魁北克省、

安大略省、大草原省、英屬哥倫比亞和加拿大北區。這六個地理區不但互相隔離，而且歷史背景不同。地理環境的歧異和人種的複雜對該國的廣播電視發展有相當影響。

加拿大和美國一樣，都是由移民所締造的國家。但是和美國不同的，移居加拿大的各民族各自群居，形成許多文化色彩濃厚的民族區，未曾產生民族融合的現象。

法國人是歐洲民族中最早移居加拿大的一支，他們定居的地區是聖勞倫斯山谷、大西洋和大湖區之間的水路沿岸、還有草原區的邊緣。英國移民隨後定居在紐芬蘭、愛德華島、魁北克省、安大略省及東海岸地區等地。

從整體來看，加拿大人口的分佈頗不平均。絕大多數人口，集中在美加邊境約兩百哩寬的狹長地帶的中央，人口最密、資源最豐，也是全國製造業的重心。魁北克省是法人中心，百分之八十以上人口為法裔、說法語。安大略省的居民則以英語系人口為主，另外還包含許多加勒比亞沿岸和亞洲國家的移民，儼然一個世界性的大都市。

加拿大政府規定，英文及法文為官定語言，但是並不禁止其他語言的使用。聯邦政府的用意是希望透過各移民集團文化及語言的保留，造成一個文化生命蓬勃發展的新國家。而由於地理區的分隔和語言的分立，加拿大的廣播電視事業主要目標便在傳遞各地區、各民族人民的生活習慣，促進相互的瞭解。

二、政治結構——中央與地方權制度

一八六七年英國國會制訂的「不列顛北美法案」(British North America Act)是加拿大聯邦憲法的基礎。這部法律經過數度修正，規定加拿大全國分設十個省、一個中央(聯邦)政府，採取君主立憲制度，英王為名義領袖，其代表為聯邦政府所推薦的總督。

憲法規定，加拿大採中央與地方分權制度，凡是有關全體加拿大人民利益的事項，如外交、刑法、國防、金融、賦稅等等，均由聯邦政府立法管轄。至於僅僅牽涉地區或私人性質的省內事務，以及省內的財產權與公民權，如教育事宜，則屬於省政府的管轄範圍，聯邦政府無權干涉。

然而，中央與地方權限的劃分，卻一直是加拿大建國以來時常引起爭議的問題。其中，廣播電視的管轄權就是衝突來源之一。憲法規定，廣播電視事關全國人民利益，應由聯邦管轄；可是，電纜電視興起之後，電化教學節目的製作，究竟依其教育性質而歸省政府統轄呢？還是仍由聯邦管理？至今正由中央及地方政府進行協商，尚未有最後的結果。

在聯邦政府組織中，負責廣播電視事業的官員有二：外交部長和傳播部長。加拿大所有全國性的文化機構，如全國影片協會(National Film Board)、全國圖書館(National Library)、全國檔案處(National Archives)、全國畫廊(National Gallery)、及加拿大廣播公司(Canadian Broadcasting Corporation, 簡稱CBC)等都必须透過國務院(Secretary of State)向國會提出報告。傳播部長(Minister of the Department of Communication)則直接管轄加拿

大廣播電視委員會 (Canadian Radio-Television Commission, 簡稱 CRTC) ; CRTC 負責頒發執照及管理聯邦傳播 (包括廣播電視) 的事項。至於操控電話系統的電訊公司 (the common carriers), 則同時受聯邦與省政府的管轄。

三、經濟制度——混合市場經濟

加拿大政府在該國經濟部門的活動中，向來居於輔導地位，幫助私人企業發達國家財富。私人投資在整體經濟活動中，佔有很大的比例。社會福利政策範圍十分廣泛，涵蓋退休給付、老年給付、公醫制度、醫療保險、失業保險等各方面。

外商在加拿大的投資也很多，其中百分之八十的資本來自美國。聯邦政府為防止外商勢力在該國形成壟斷，於是成立外商投資審查會 (Foreign Investment Review Board), 以檢查外商在加拿大投資的型態 (pattern)。

一九七〇年初，聯邦政府立法，要求傳播系統的所有權及控制權，應該操在本國人手中。在目前，加拿大的廣播與電視組織，大部分是由本國人所擁有與控制；然而外來電視節目、電影、雜誌及書籍等，卻形成一股很大的競爭力量。

四、教育制度——省政府自行制定

依不列顛北美法案的規定，聯邦政府不能立法干涉各省的教育行政事宜。各省均有公立的初

級和中等學校系統，中等以上學校和大學亦由省政府補助。除了魁北克省使用法文之外，其他各省均規定英文為正式教學語言，在移民較多的大都市中，允許教師以其他語言教學。

傳播學術的研究，在加拿大的大學中，並未獨立成爲一個專門學科，只在政治經濟學（Political economics）的研究中，兼治傳播的經濟和歷史等問題。傳播法規是學術界比較重視的領域，多倫多大學法學院，每學期開授兩門傳播法課程，並出版傳播法學評論（Communication Law Review）。一般學校教學，著重就業訓練及傳播技巧之傳授，因此畢業學生，均能迅速而充分地就業。對於教育性的廣播電視節目，目前是由聯邦政府負責電台執照的發給，一般管轄權的歸屬尙在爭議之中。

五、全國電訊事業

一八六七年的不列顛北美法案，實際上就等於是加拿大的聯邦憲法，該法規定省爲自治團體，享有完全的自治權力，但是有兩項例外而歸聯邦立法的事項：

（一）省際運輸及電報等電訊事業。

（二）設在一省之內，但是與兩省以上或全國利益有關之事業。

基於上述的規定，收音機廣播是由聯邦管轄，國際短波通訊事業亦屬聯邦之管轄範圍。

一九七一年，加拿大的電報線共長七三九、八三六哩，內含海底電纜一三、〇〇〇哩。

一九七二到七三年間，加拿大的電話線長六三、〇〇〇、〇〇〇哩，平均每百人有電話五十

部。

一九六二年，第一顆人造衛星發射。現在共有五顆通訊用人造衛星，均由一九六九年國會通過設立的加拿大通訊衛星公司（Telesat Canada）經營控制。

叁 加拿大廣播電視的發展

下面幾個時間，是加拿大廣播電視演進過程中的重要年代：

一九一九年，一家正式播音的廣播電台，在蒙特利爾（Montreal）設立，是加拿大廣播事業的開端。

一九二七年，國會通過廣播法案（The Broadcasting Act）。

一九二九年，第一次皇家廣播委員會（Royal Commission on Broadcasting）組成，該會惟恐美國廣播網，在加拿大設立電台，乃建議成立一個公共廣播公司，以服務商營廣播無法普及的地區。此一新公司，應發展為獨佔全國廣播權的廣播網。

一九三三年，國會根據廣播法案設立加拿大廣播事業委員會（Canadian Radio Broadcasting Commission）；同時又成立一個使用英文及法文播音的廣播網。

一九三六年，廣播法案修訂，規定成立加拿大廣播公司（即CBC）。CBC的經費來源是執照費和廣告收入，它同時負擔提供全國性廣播服務，及管理全國其他廣播事業的雙重任務。

從一九三六年到一九五八年之間，私營的廣播業者一直在爭取自由、減少控制，尤其希望能

免除 CBC 充當管理者的角色。

一九五八年，廣播法案再度修訂，成立一個獨立的廣播管理機構，即廣播管理委員會（the Board of Broadcast Governors）。CBC 則繼續其全國性廣播服務的角色。

一九六八年，廣播法案三度修訂，設立加拿大廣播電視委員會（Canadian Radio-Television Commission，簡稱 CRTC），負責頒發執照、管理並監督所有廣播體系（包括廣播、電視、電纜等）的營運。

依照一九六八年廣播法案的規定，全加拿大只能容許一個公私廣播電視網，由加拿大廣播電視委員會（CRTC）所控制的單一廣播電視系統。所有的節目，必須能反映全國各種不同的興趣、利益及地區需要，同時要能促進全國的團結。

最近，傳播部、CRTC、CBC、和其他政府部門正共同合作，擬訂一個擴大廣播範圍計劃（Accelerated Coverage Plan 簡稱 ACP），目的在使缺少廣播電視服務的偏遠地區，也能建立轉播站，接收廣播及電視節目。此計劃預訂完成時間為五年，屆時將使英文電視節目服務人口佔全國人口百分之九十六，法文電視節目服務人口達百分之九十五；在廣播方面，英文節目服務全國百分之九十八人口，法文節目則服務百分之九十七的人口。

一九七〇年之後，有線的電纜電視設備進步神速，加拿大電視系統處在美製節目強大的競爭壓力之下。

肆 當前廣播電視的結構

一、主管機關

負責管理全國廣播電視事業的聯邦機關有兩個，一是傳播部（Department of Communication），一是國務院。

傳播部長負責推動廣播法案中所規定有關廣播電視的行政工作，加拿大廣播電視委員會（CRTC，頒發執照、管理監督廣播電視體系的組織）和加拿大運輸委員會（Canadian Transport Commission，簡稱CTC，管理一般運輸公司的組織，不過其職權即將為CRTC所代替）均需透過傳播部長而在國會提出年度報告或接受質詢。

國務院則是加拿大廣播公司（CBC）在國會的發言人。

二、廣播電視組織

加拿大的廣播電視經營，採公商並行制度，無論大小電台或廣播電視網，均先需領有CRTC所頒發的執照，才能播放節目營業。廣播電視組織依其服務範圍的廣狹可以區分為全國性廣播網及地區性廣播網。

全加拿大共有左列幾個廣播電視網：

(一) CBC，全國性，總部在渥太華，為公共電視。

(二) 加拿大電視公司 (CTV)，全國性的商業廣播電視網，經費完成來自廣告收入，總部在多倫多。

(三) TVA，商營的地區性法文電視網，經費也是由廣告收入維持，總部在蒙特利爾。

(四) 環球傳播有限公司 (Global Communication Limited)，商營地區性英文電視網，依廣告收入維持，總部在多倫多。

(五) 安大略教育傳播公司 (Ontario Educational Communication Authority OECA)，是一個省屬的教育廣播電視網，每年經費均由省政府撥款贊助，負責教學節目的製作，提供學校教學補助及空中學校教學之用。總部設在多倫多。

(六) 魁北克廣播公司 (Radio-Quebec)，省屬教育電視網，省政府每年撥款補助，總部在魁北克和蒙特利爾。

(七) 艾伯特教育傳播公司 (Alberta Educational Communication Corporation, ACCESS)，省屬的地區性廣播及電視網，同樣提供教育性節目，省府補助，總部在艾德蒙吞 (Edmonton)。

此外，加拿大尚有四家不屬於任何電視網的獨立電視公司。

三、電纜系統

一九七五年，全國有超過四百家的有線電纜電視系統。這些系統的營運事先均得到CRTC頒發的執照，供應訂閱的家庭本國和美國製作的電視節目。加拿大擁有電視的家庭半數以上均接受有線電視的服務，收視費每月在五到七美元之間。

伍 廣播電視法規

加拿大主要的廣播電視法規有二：廣播法案（the Broadcasting Act）和無線電廣播法（the Radio Act）。此外尚有三、四種有關廣播電視的法律條文，現分別敘述如下。

一、廣播法案

此法於一九二七年頒布，內容規定加拿大的廣播政策、加拿大廣播電視委員會（CRTC）職權、傳播部長的保留權力、以及懲罰條款等。

根據該法規定，加拿大國內的傳播事業必須遵守左列政策：

- (一) 所有公、商營廣播電視單位都必須屬於單一的體系、同受CRTC的管轄。
- (二) 廣播電視事業，必須由本國人所有及控制，同時必須使用本國資源製作節目。
- (三) 廣播電視事業，必須在能夠表達社會各種利益的前提下，才能享有新聞自由。

(四)以英文及法文進行廣播，是全體加拿大人民之權利。

(五)加拿大廣播公司(CBC)必須以英文及法文進行廣播、服務全國所有地區；同時必須提供國內各種不同文化的有關新聞及娛樂；更不能忽略全國團結的目標，要繼續增加全國人民的國家認同感。

(六)CRTC是監督所有政策執行情形的機關。

關於CRTC的職權，廣播法案的規定有四個要點：

(一)發給各級廣播電視單位營業執照。

(二)制訂管理規則，管理項目包括節目水準、廣告型態及數量、政治傳播要點、執照費、財政收支等。

(三)各級傳播單位，如有違反規定嚴重者，CRTC可以撤銷其營業執照(CBC例外)。

(四)有關執照的申請和一般政策事項，CRTC可以召開公眾聽證會，邀集各方團體出席報告，以搜集完整的意見。

在傳播部長的保留權力方面，廣播法案規定：若CRTC及CBC對頒發執照的附帶條件有爭議時（例如：該電台應保留多少頻道或時間給CBC播出公共節目），得請求傳播部長裁決。而這項裁決必須於十五日內提交國會並刊登在國會的機關報「加拿大公報」(Canada Gazette)上。

二、無線電廣播法

此法授權傳播部長，管理有關廣播電視事業技術層面的各種事務。

三、其他有關傳播的法規

(一)傳播部法 (The Department of Communications Act)。此法於一九六九年通過施行，依法設立傳播部，負責發表加拿大的傳播政策和計劃。規定部長為廣播法案、電報法、及加拿大海外傳播法等之執行人，並為CRTC之國會發言人。

(二)食品及藥物法 (Food & Drug Act)，藥物所有權及專利法 (Proprietary or Patent Medicine Act)。依這兩項法令規定，所有商品都必須經過檢查及CRTC的認可方准其撥出廣告。

(三)選舉法 (Canada Elections Act)，限制聯邦官員候選人的競爭經費，規定由公共基金補助其競選 (含廣播電視費用)。廣播電視業者必須提供免費時段為各政黨候選人公平使用。

此外，國會已經在一九七五年，通過一個C-5法案，但尚未正式施行。此新法案，規定設立一個加拿大廣播電視及電訊委員會 (Canadian Radio-Television & Telecommunication Commission 簡稱CRTC)，CRTC不但擁有原先CRTC的所有權力，同時其管轄範圍，更擴大到電話及電報事業的管理上。

陸 廣播電視機構間的相互關係

一、CRTC（加拿大廣播電視委員會）和廣播電視業

根據法律規定，CRTC可以監督廣播電視事業，頒給或撤銷其營業執照。各電台和廣播網的主管，經常和CRTC的官員，會同討論各項計劃或提出興革意見。

CRTC和CBC亦經常舉行聯席會議，調查兩者共同關心的事項。但由於兩者之間並無常設的諮議單位，以致在行動上常有無法協調的情形。一九七四及七五年，CBC在對國會的年度報告中，均有設立常設諮議單位的建議。

二、CBC和各大小電台

直接附屬於CBC的電台，必須仰賴CBC提供節目。而即使是商營電台，亦必須撥出所製作的公共節目，故各大小電台，和CBC之間都維持著相當密切的關係。

三、政府和廣播電視業

依國務院組織法規定，CBC透過國務院而向國會提出年度報告。但是加拿大政府，已經決定逐漸把CBC的管理權移轉給傳播部。

國會衆議院設有「廣播電視、電影和藝術支援常設委員會」(Standing Committee on Broadcasting, Films and Assistance to the Arts)，每年邀請 CBC 總裁和 CRTC 主席列席接受質詢。有關重大投資計劃，則由國務院、財政部等內閣重要官員會議決定是否通過。

此外，加拿大政府更不時組成皇家委員會 (Royal Committee)，或特別委員會 (Special Committee)，研究廣播電視事業未來的可能發展，及目前傳播體系的運作情形，最近一次的委員會調查是在一九七一年參議院的特別委員會。

四、其他關係

CBC 提供教學節目給各省的學校。學校方面則有教育首長會議，經常與 CBC 會商節目計劃，決定經費的分攤。近來，各省的教育單位已經開始自行製作教學節目，但仍舊必須使用 CBC 的設備。

柒 廣播電視事業的組織

由於 CBC 是加拿大最具代表性的廣播電視公司，因此通常以 CBC 爲分析之對象。

CBC 成立於一九三六年，職責在於提供全國人民內容豐富的廣播電視服務。其僱用人員達一萬一千人，一九七四年的資本額是三億四千萬美元。由於加拿大沒有全國性的報紙發行，因而廣播電視必須跨越時區、語言、宗教等障礙，負起聯繫全國的責任。

根據廣播法案第八條規定，CBC 除了在新聞和公共事務節目上，扮演「告知者」的角色之外，尚須兼負多種功能（藝術的擁護者、多種文化的反映者、英法語文的傳譯者、銷售節目的企業家等等）。由於負擔功能的過多，CBC 已經面臨財政困難的危機。

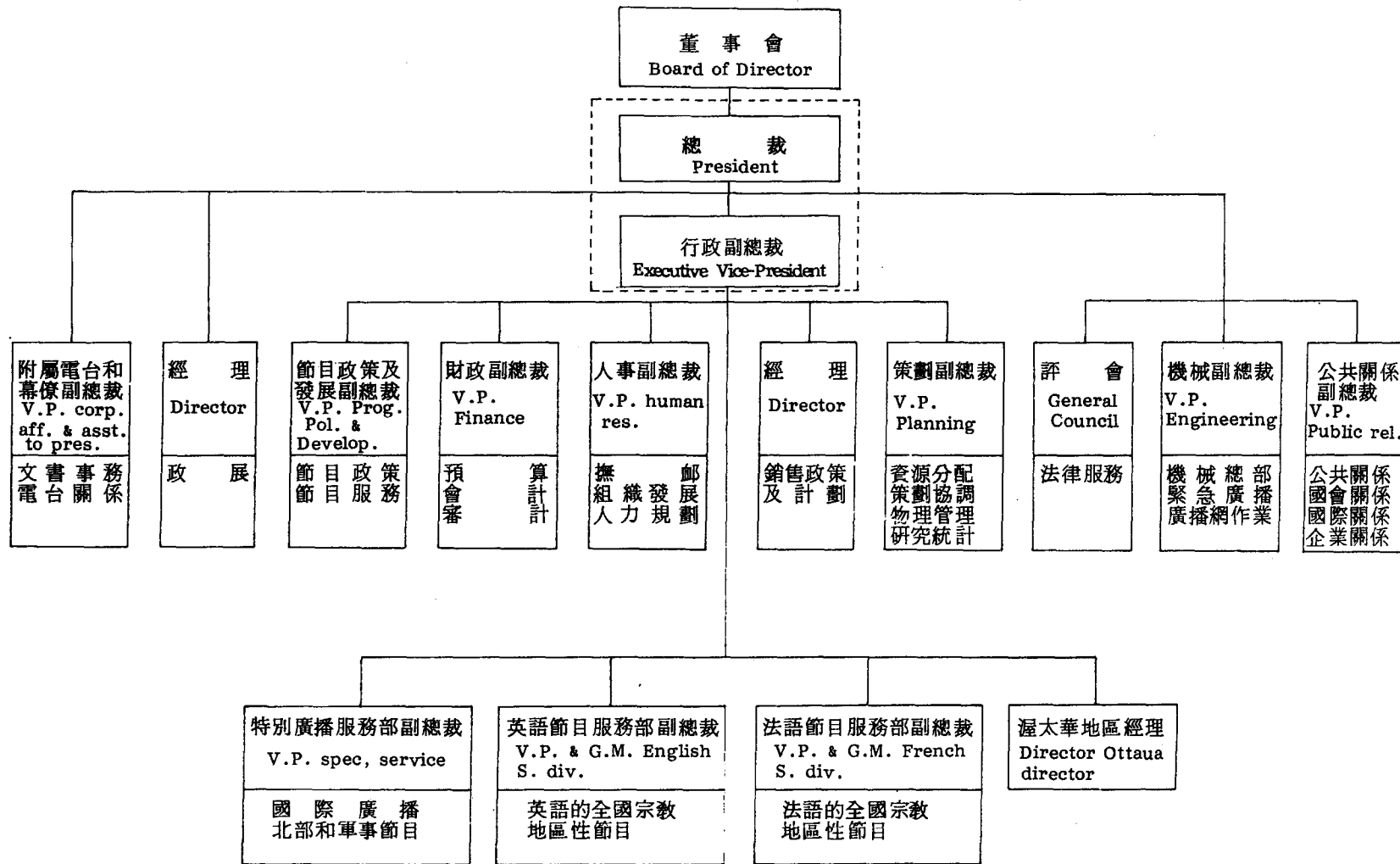
組織上，CBC 的總裁是行政首長兼董事會主席，行政副總裁是他的主要助手。（詳細組織型態見附圖）

CBC 的資金來源分兩方面，一為政府每年的補助，一為該公司的廣告收入。一九七五年，廣播部門停止出售廣告時間，電視部門雖仍然播出廣告，但是有嚴格的廣告標準。廣告時間不但較比法律規定少，而且新聞、公共事務節目及兒童節目均不插撥廣告。目前，很多方面建議 CBC 把電視廣告一併禁止。

CBC 內部有許多各類技術或專業人員，所組成的利益團體，依加拿大勞工法（Canada Labor Code）的規定，而進行活動。這些利益團體均和 CBC 訂有協議，規定僱員的工時、工資、工作環境設備、休假制度、年資、退休撫卹等事項。協議有效時間為二至三年，遇通貨膨脹或特別時期，則予縮短。CBC 內部工作人員中有八、二五人均參加這種利益團體的組織。

CBC 最受讚許的制度之一，是允許公眾的參與。公眾可以利用 CBC 的廣播設備製作有關當地公共事務或服務性節目，在廣播間歇的時段，由地方向全國播出。CBC 並派人指導廣播基本原理，協助節目的製作及播出。

CBC 本身也製作了一些公共事務性質的節目，表達民衆對公共事務的看法。例如在廣播方



附圖：加拿大廣播公司內部組織（1975）

面，有一個 ACCESS 節目，在電視方面，有一個 OMBUDSMAN 節目。這兩個節目的製作單位不但四出採訪民衆意見，更不時邀請民衆上節目發表言論。

捌、傳播政策與傳播的未來

加拿大政府在傳播政策上，最大的爭議係在於廣播電視事業應該由聯邦或各省政府分開管轄？

有關這項爭議可遵循的標的有如下各項：

一、一八六七年制訂的不列顛北美法案，規定電報（當時對傳播事業的定義）由省政府管轄，但是連接兩個以上省份者必須由聯邦管理。

二、爾後有一連串的司法判例，將傳播事業的含義擴張到電話和其他電子媒介上，不列顛北美法案的規定，也適用到這些媒介之上。

三、加拿大傳統上即有遵循英、美兩國模式的習慣，在廣播電視事業方面也基於此項傳統而兼取英美作法，形成公商並營制度。

截至目前為止，加拿大還沒有制定一個全國性的傳播政策。聯邦政府和省政府經過政治協商的結果，初步決定成立一個由聯邦政府和省政府有關傳播事業的部會首長所組成的政策委員會，以決定國家的傳播政策。這項決議成於一九七五年，但是魁北克省拒絕加入，英屬哥倫比亞亦持保留態度。

加拿大電視節目內容百分比

節目類型	公共電台			商業電台	
	Radio Canada	CBC	Radio Quebec	TVA	CTV
新聞性	36.61	33.6	41.7	44.3	20.8
教育性	-	1.0	-	3.9	-
文化性	23.6	23.4	8.3	18.2	6.6
宗教性	-	-	0.9	-	3.4
娛樂性	39.6	41.7	49.3	33.8	69.3

加拿大商業電台的廣告約佔播出時數 13.8%

在廣播電視事業的發展方面，廣播的變遷速度已經減慢，電視市場也已呈現飽和，競爭十分激烈，唯一可能的擴展是 CBC 等機構在極北地方的擴大廣播範圍計劃（ACP）。電纜及衛星傳播，將是未來發展的主流。

