

A Century of British PSA History under the “Shackles” of Government Communication

Ying Ming Chu Guangzhi

Abstract: UK is one of the earliest countries in which PSAs originated and has developed a mature and unique mode of operation. By reviewing the development of PSAs in the UK over the past century and analyzing the changes of operating department and the characteristics of PSAs in different historical periods, we find that the development of PSAs in the UK has been influenced by multiple factors, including the political environment, media environment, and factors inside and outside the operating organization.

Key words: Public service advertising; Public information film; Government communication; COI

政府沟通“镣铐”下的百年英国公益广告史

应 铭 初广志

摘 要: 英国是公益广告发源较早的国家之一，形成了成熟且独特的运作模式。通过回顾百年来英国公益广告的发展历程，分析不同历史时期的主体部门的变迁和公益广告呈现的特征，发现英国公益广告受到政治环境、媒介环境、机构内外多重因素影响下的发展脉络。

作者简介：应铭，中国传媒大学广告学院广告学博士生；初广志，中国传媒大学广告学院教授、博士生导师。

课题项目：本文系国家社科基金重大项目“新中国公益广告发展史”（20&ZD328）的阶段性研究成果。

文章引用：应铭，初广志. 政府沟通“镣铐”下的百年英国公益广告史[J]. 中国新闻评论, 2023, 4(2): 128-135.

<https://doi.org/10.35534/cnr.0402012>

关键词：公益广告；公共信息影片；政府沟通；中央信息办公室

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



自1986年我国第一支电视公益广告的播出以来，公益广告在维护公共利益，促进社会问题的缓解或解决中起到了重要的作用。公益广告发端于美国，在不同国家呈现出各异的运作机制，国内学者们的研究主要集中在比较有代表性的社会主导型、企业主导型、媒体主导型、政府主导型机制的国家，分别以美国、日本、韩国、新加坡为代表^①。对英国公益广告机制的研究相对较少，对于其发展的历史脉络更是缺少关注。而英国作为公益广告发源较早的国家，已经形成了成熟且独特的运作模式，且公益广告与政府沟通的关系与我国类似，对其探索与讨论对于我国公益广告运作机制的建构与完善有重要价值。

一、英国公益广告概念及机制

公益广告概念的不完全映射给国内学者研究英国公益广告带来了很大的挑战。公益广告在我国是一个独立的概念，在英国却并没有一个专有名词与之相对应，这些维护公共利益，针对普遍存在的社会问题，通过广告的形式引发大众的关注，强化或改变他们的观念，呼吁他们采取行动，以促进这些问题的缓解或解决的非营利性宣传手段^②，很少被提及为“广告”，“公益广告（public service advertising, PSA）”这一概念也鲜少出现，而公共服务信息（Public Service Announcement），公共信息影片（Public Information Film）、政府传播（Government Communication）、公共信息活动（Public Information Campaign）、电视插入短片（Fillers）则更常被用于指代广泛认知意义上的公益广告。因此，公益广告研究一般不归类于广告研究之下，

^① 陈丽娜. 公益广告的认知演化进程：从宣传、观念营销到公共传播——公益广告国内外研究综述 [J]. 广告大观（理论版），2013（5）：37-46.

^② 初广志. 公共视角的公益广告概念：溯源、反思与重构 [J]. 山西大学学报（哲学社会科学版），2020，43（3）：48-55.

而是归类于公共服务、公共传媒（Public Service Broadcasting）或者政府公关等研究领域^①。从这个意义上来说，我们所谓的公益广告在英国是一个不成型的概念，国内公益广告研究在英国也不存在相对应的研究领域。

从公益广告实践来看，英国没有一个单独的公益广告机构，政府是公益广告最大的传播主体，将公益广告作为传播手段之一来实现治理目标。同时，媒体、企业、民间慈善机构在公益广告中发挥了重要的作用。英国广播公司（BBC）会专门留出一定的时间段播放公益广告，英国广播电视协会（NAB）会监督其旗下各个电视广播台，确保每周达到6小时的公共服务信息播放量。英国企业通常是以赞助的形式参与到公益广告的事务中。NGO组织和社会企业以贡献慈善资源的方式参与到公益广告事业平台中^②。因此，英国公益广告机制体现出以政府主导为主、民间慈善为辅的模式^③。

概念的不对应，公益广告与政府传播实践的界限不明，都给研究英国公益广告带来了难度。实质上，英国政府已有百年的公益广告实践历史，我们仍然可以从政府传播实践中探究英国公益广告的机制，并试图从政府传播的历史进程中探讨英国独特公益广告机制的形成逻辑。

二、英国公益广告的百年历史演进

现行英国政府沟通服务部门（government communication service, GCS）的工作手册中，将沟通与立法、监管、税收和支出并称为五大政府手段^④。一个多世纪以来，公益广告伴随着英国政府沟通的发展，逐渐成为维护公共利益、改善社会问题的重要手段。

（一）从电影院走向电视的公益广告

英国最早的公益广告片可以追溯到1919年，流感的公共卫生危机爆发，当时还不存在一个专门的政府沟通职能部门，这条名为Dr. Wise on Influenza的公益广告由当时的地方政府委员会（后来的卫生部）委托制作，在电影院放映，希望人们按照影片建议采取预防措施。这条公益广告具有特殊的历史意义，除了它，在一战最后一年造成英国20万人、全球高达1亿人死亡的流感没有被任何电影、新闻报道记录下来。可见，在战时媒体审查制度下，一方面为了避免恐慌，

① 陈丽娜. 公益广告的认知演化进程：从宣传、观念营销到公共传播——公益广告国内外研究综述[J]. 广告大观（理论版），2013（5）：37-46.

② 初广志. 公共视角的公益广告概念：溯源、反思与重构[J]. 山西大学学报（哲学社会科学版），2020，43（3）：48-55.

③ 徐金灿，万安凤，杨雪萍. 英国公益广告及公益广告机构——中央新闻署COI研究综述与分析[J]. 广告大观（理论版），2012（4）：64-75.

④ GCS. Government Communication Service Handbook [R/OL]. [2023-03-30]. <https://gcs.civilservice.gov.uk/>.

另一方面避免在战时舆论中失势，当时政府沟通将战时宣传视为优先级，公益广告等其他沟通形式的发展非常缓慢。

英国公益广告深受电影艺术的影响。在前电影时期，政府更多使用海报、报纸、杂志、传单和广播，当时也有许多出色的英国平面公益广告。电影进入英国后，成为当时的新媒体，影像形式的广告和新闻片^①是在电影院放映的，当时电影拥有可观的观众通过观影满足信息需求并缓解战争带来的焦虑、恐惧等情绪，在20世纪30年代，英国有4,967家电影院，1934年卖出了创纪录的9.03亿张电影票^②。公共信息影片（public information film, PIF）在很长的一段时间里承载了公益广告功能，PIF与公益广告是一个交叉概念，指代是向观众传达一个信息，以期望观众成员将按照特定的方式思考或行动，以实现影片的传播目标^③。公共信息影片包含了政府及其他主体发布的公益广告，还涵盖了政府发布的其他类型影片，如纪录片、宣传片等。电影艺术还影响了公益广告的创作，早期很多公益广告都是由著名电影导演拍摄完成的，还有一些知名导演的职业生涯开始于政府委托的电影^④，英国政府第一个沟通部门（department of information, DOI^⑤）就邀请了当时好莱坞炙手可热的电影导演格里菲斯（DW Griffith）。此外，世界大战期间政府与公众沟通的需求大规模增加，战时宣传深度依赖电影媒介。*Documentary News Letter* 曾评论道：二战期间英国政府对电影的参与规模与深度依赖，夸张地说在世界范围内任何公共机构都是没有尝试过的^⑥。通过各种类型和时长的影片以达成不同的传播目的，类型片主要用于长期国内外宣传，将英国战争中的普通故事戏剧化、呈现国家形象，纪录片能即时以更直接地方式发布信息内容。

直至20世纪50年代，电视成为政府向公众传递信息的重要的媒介，1956年英国国内电视机的数量达1,560万台，公益广告开始出现在小银幕上。而公共信息影片这一名词一直沿用至电视时期，足见电影时代对公益广告的影响力。制作好的公益广告会免费提供给广播公司来填

① 新闻片是一种短纪录片形式，包含新闻报道和时事热点，在20世纪初至20世纪70年代盛行。新闻片通常在电影院放映，是数百万电影观众了解时事、信息和娱乐的来源。新闻片通常在故事片之前放映，但在20世纪30年代和40年代，许多主要城市也有专门的新闻片剧院，一些大城市电影院还包括一个较小的剧院，在那里全天连续放映新闻片。到20世纪60年代末，电视新闻广播已经取代了这种格式。新闻片被认为是重要的历史文献，因为它们通常是某些文化事件的唯一视听记录。

② Mackenzie J M. *Propaganda and Empire: The manipulation of British Public Opinion, 1880-1960* [M]. Manchester, England: Manchester University Press, 2017: 88.

③ Shelton S M. *Communicating Ideas with Film, Video, and Multimedia: A Practical Guide to Information Motion-Media* [M]. Great Britain: Southern Illinois University Press, 2004: 66.

④ <https://www.nationalarchives.gov.uk/help-with-your-research/research-guides/government-film-making-and-the-film-industry/>.

⑤ 1918年更名为Ministry of Information。

⑥ Chapman J. *The British at war: cinema, state, and propaganda, 1939-1945* [M]. London: I. B. Tauris, 1998: 249.

补未售出广告时段，被称为 Fillers^①，在 20 世纪 60 至 80 年代被广泛使用。现在广播公司未售出的广播时段则大大减少，更多是在夜间时间。

（二）主体部门变迁和公益广告发展

政府是公益广告的最大主体，政府沟通职能部门则是公益广告实践的主体部门。百余年来，公益广告主体部门则经历了数次变更与改革。从政府发布的公共信息影片来看，涵盖了征兵、战时宣传、公益广告、公共信息、海外形象等多重工作内容，公益广告与政府宣传、政策宣传等其他政府传播实践交织在一起，同属于英国政府沟通的一部分。

1. 世界大战期间——扩张的沟通部门与缺位的公益广告

英国的政府沟通最早可以追溯到 19 世纪 50 年代，但直至一战才催生了真正的职能部门，外交部成立了新闻部，内政部成立了中立新闻委员会^②，以及一个秘密组织“Wellington House”，后被命名为战争宣传局^③。1918 年，信息部（ministry of information, MOI）成立，并控制几乎所有英国官方宣传组织。一战结束后，MOI 被解散，宣传的控制权回到了外交部，后于二战期间得以重新建立，并采用了报纸、杂志、海报、电影、新闻短片和广播多样的方式对海内外的受众宣传，通过在信息源设置审查机构实现了信息管控，在管控与内容生产双管齐下实现了公众的议程控制。

这一时期，一些看似与公益广告相关的主题，如节约粮食、鼓励妇女工作、种植蔬菜等，事实上都是为战争目标服务的，而并非为了公共利益。节约粮食和种植蔬菜是为战争节约资源，甚至还号召人们为战争捐赠食物和其他资源；而鼓励妇女工作则是为了缓解战争供给中劳动力不足的问题。特别地，公益广告被用来解决战时措施带来公共安全问题，如灯火管制造成民众看不见路而发生意外的问题，当时的海报呼吁人们多吃胡萝卜增强夜间视力^④。因此，这一期间公益广告是基本缺位的，但战时宣传成为战后公益广告发展的重要基础。

2. 和平时期——降格的机构与顺势发展的公益广告

和平时期公益广告主要可以分为两个时期，分别是 COI 和 GCS 时期，徐金灿^⑤、刘念^⑥等国

① “Fillers（填充广告）”是媒体创造的名词，意指“填补”节目空间间隙的内容，媒体所有者将间隙时间捐赠，通常较短，包括政府公益广告、媒体自制短片，以及慈善公益广告。相比付费广告，填充广告效果依赖媒体的捐赠时间，缺乏对受众和播出时段的控制。

② Neutral Press Committee。

③ War Propaganda Bureau。

④ Chapman J. The British at war: cinema, state, and propaganda, 1939–1945 [M]. London: I. B. Tauris, 1998: 123.

⑤ 徐金灿，万安凤，杨雪萍. 英国公益广告及公益广告机构——中央新闻署COI研究综述与分析[J]. 广告大观（理论版），2012（4）：64–75.

⑥ 刘念. 英国公益广告机构政府传播服务（GCS）研究与启示[J]. 广告大观（理论版），2015（6）：95–104.

内学者梳理了两个部门的工作机制。虽然仅发生一次部门变革，但关于政府沟通中立立场、沟通部门应中心化还是分散化设置、政府沟通范畴和规模的讨论一直存在，COI经历了数次的审查，以及在此基础上发生的部门改革。

战后新的政府沟通部门中央信息办公室（central office of information, COI）于1946年成立，取代了MOI。COI级别从部委降格为政治中立的行政机构，从而实现了机构的去政治化。这次机构的变更，是为了避免MOI在战争时期的宣传方式和声誉影响到和平时期的政府沟通工作。COI作为政府支持型部门，主要职能是服务于政府各部门的传播需求，协助政府达到最佳的沟通效果，以达成其政策目标，并保证资金发挥最大使用价值，COI存续了66年，直至2012年3月关闭，是目前英国公益广告历史上存续时间最长的部门^⑦。

COI时期是英国公益广告发展的黄金时期，在使用传统媒介基础上，还拍摄了大量公共信息影片^⑧，其中很大部分属于公益广告。除了内容数量增加，制作方式也逐渐从早期自制影片发展到之后的采购服务，即委托独立电影公司制作电影。

1945至1951年是战后重建时期，国家负债经济紧缩，实行配给制，工党政府大力推行改革和重建计划，期间COI拍摄了大量政策宣传片外还拍摄了一些健康主题的公益广告，如《咳嗽与打喷嚏》（1945）、《现代健康指南》（1947）。除了关注民众的身体健康之外，更重要的是对抗旷工，推进国家的重建，其中《咳嗽与打喷嚏》这一系列是由最早的公益广告制作公司制作，主演理查德·马辛厄姆（Richard Massingham）成为这期间具有代表性的公益广告人物形象。虽然COI的成立体现了英国政府试图摆脱战时宣传的传播理念，从战后重建期间的公益广告来看，仍然延续了战时的理念，公益广告背后体现的是政府期望达到的政策目标。

1951年至1964年期间，公益广告片的数量减少，由于执政党的变更，政府沟通支出被大幅削减，到1954年，政府在沟通上的支出不到工党政府时期的三分之一，期间著名的皇冠电影部门也被关闭了^⑨。

1964至1979年是COI影响力逐渐扩大的时期，当时电视成为主流媒体，广告业也处于黄金时期，政府沟通理念越来越接近现代公共关系，有大量标志性的公益广告在这期间发布，主要关注了酒驾、吸毒、吸烟、道路安全、犯罪预防、狂犬病防范、儿童安全和献血等问题。值得注意的是，恐惧诉求被大量应用在针对儿童的公益广告中。代表性的作品有诸如“怀孕的男

^⑦ Matt Tee. Review of government direct communication and the role of COI [R/OL]. [2023-04-20]. <https://www.gov.uk/government/news/review-of-government-direct-communication-and-coi>.

^⑧ 文中提到的公共信息影片均来自英国国家档案馆网 [EB/OL]. [2023-04-20]. <https://www.nationalarchives.gov.uk/films/>.

^⑨ Az Mc Kenna. 100 Years of Government Communication [M]. 2018.

人”“查理说”和“绿十字守则”等，其中同一主题下系列广告塑造的卡通和人物形象深入人心，也通过重复性试图达成更好的说服效果。

1979至2006年间，公益广告延续了上一时期较为成功的公益广告角色，如交通安全广告中的绿十字侠等，并在卫生健康和公共安全主题中的作用凸显，如艾滋病和禁毒的倡导，在国际局势紧张时还发布了关于在核袭击如何生存的公益广告。这期间互联网逐步发展，还发布了关于网络购物的公益广告。

公益广告的黄金时期也伴随着COI的关闭和互联网新媒体的出现而落幕。

1998年至2008年期间政府沟通的工作人员规模扩大了两倍以上，政府沟通的成本也达到了10亿英镑之高，对此政府开展了审查，这次审查深入讨论了应如何建构政府沟通职能，并将COI于2012年关闭，政府传播服务（government communication service, GCS）于2014年1月1日成立并接替了政府传播的职能。

伴随改革而来的是沟通工作的多重挑战，首先，要让沟通预算物尽其用，达到最好的沟通效果，COI被审查的最大问题就是巨额沟通成本，GCS不仅需要控制预算，且要更科学地做好沟通设计和效果评估。其次，GCS需要快速适应新的沟通环境，包括如何更好地利用互联网和社交媒体等新媒介来传播信息和互动，通过大众媒体播放公益广告已无法达到良好的沟通效果。GCS推行了更加开放和扁平的沟通模式，注重民众参与和透明度，如在线互动和社交媒体等，还推出了一些数字化沟通和互动沟通的活动和平台，如政府数字服务部门（government digital service, GDS）。为了使政府沟通能够保持长期的专业性，GCS搭建了研究、培训、实践全方位的架构，重视传播的科学性和专业性，并不断发布政府沟通的框架和新的研究报告，以期在新时期更好地完成沟通目标。

GCS政府沟通目标定为通过数字化传播，增强政府的透明度和公信力，促进政府与公众的互动和合作。在新时期，公益广告作为一种内容形式被整合在沟通活动中，体现出新的内容生命力。

三、影响英国公益广告发展的因素

英国政府公益广告发展史是与政府传播实践交织在一起的实践史，回顾百年来的发展，公益广告实践受到媒介环境、政治环境、沟通机构内外多重因素制约。

公益广告需要不断适应不同的媒介环境，英国公益广告的发展跨越了从纸媒到电影、电视、新媒体三次媒介环境变化，适应不同时期媒介的特征。电影极大地影响了英国公益广告，而电视时期英国公益广告才达到了黄金时期，期间也出现了大量标志性的公益广告。

公益广告在数量、内容和表现上都受到政治环境的制约，这也和英国政治体制有关。每当

执政党变更后对政府沟通预算的削减，或者调整政府沟通工作的重心，如战时宣传，都会影响到公益广告的数量。甚至于 COI 的关闭就是新政府为精简机构和削减开支的举措。

公益广告议程也受到机构设置及监管的影响。英国政府沟通部门设置一直在中心化和分散化之间摇摆，所谓中心化，即设置单独沟通部门为其他政府部门沟通需求服务，分散化即每个部门配置自己的沟通团队^①。以 COI 为例，作为中心化的沟通部门主要项目计划取决于政府各部门的需求，而不是基于对社会公益的洞察，议程是相对被动的，且缺乏全局规划。沟通部门的级别也影响到其工作的开展，作为非部级机构的 COI 持续面临维持预算的斗争。政府还通过沟通工作的监管影响公益广告的发展进程，COI 在 20 世纪 40 至 60 年代经历一系列对其工作表现、政治立场和财务支出的质询和审查，机构的去政治化不等同于沟通实践的去政治化，沟通的中立性是常被质疑的问题。

此外，在沟通部门的内部也存在沟通资源的制约，当其他沟通目标被先置于公益广告改善社会问题目标时，如战时宣传，政策变革疏通、塑造国家海外形象等，公益广告的发展也会减缓。同时，政府关于如何有效和公众沟通的理念也影响到公益广告的表现。

虽然公益广告受到政治环境、媒介环境、机构内外种种因素的制约，百年间英国公益广告仍旧在起伏中不断发展，呈现出多元化的主题、大胆创新的内容表现等风格。

^① Matt Tee. Review of government direct communication and the role of COI [R/OL] . [2023-04-20] . <https://www.gov.uk/government/news/review-of-government-direct-communication-and-coi>.