

 使用大字体察看本文

阅读次数: 257

论我国有线电视法规中法律秩序的价值追求

肖燕雄 尹 熙

摘要: 秩序被视为法律的基本追求, 法律秩序的价值内涵表现为多层次性。我国有线电视法规的法律秩序价值追求是单一的。而今有线电视的发展出现了许多新情况、新问题, 法规制度在建构秩序时需要有新的突破。本文通过对有线电视法规制度发展的梳理和比较后提出: 追求政治秩序、保护公民利益、保障经济竞争是有线电视法的立法宗旨。本文着重强调竞争秩序的重要性。

关键词: 有线电视 法规制度 法律秩序 竞争

一

社会秩序是人类社会生存与发展的基本条件。社会秩序与规则具有内在的因果关系, 没有规则, 就没有社会的秩序。“社会规则是社会秩序的内核。” [1]“在社会发展某个很早的阶段, 产生了这样的需要: 把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来, 设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯, 后来便成了法律。” [2]自从国家出现以后, 主要的社会规则就是法律。古今中外学者认为, 法律与秩序是密切相关的, 秩序被视为法律的基本追求。如, “法律(和礼俗)就是某种秩序。” [3]“与法律相伴随的基本价值, 便是社会秩序。” [4]“如果在一个国家的司法中, 甚至连最低限度的有序常规性都没有, 那么人们就可以认为这个国家没有‘法律’。” [5]“一种法律或法律制度可能并不追求所有的法价值, 但它却不能不追求秩序。” [6]西方学者对法律秩序的运用有两类: 一是以凯尔森为代表, 把法律循序看作法律制度本身。二是以庞德为代表, 认为法律秩序是在社会中实现的与法律有关的秩序。我国学者吕世伦等认为: 循序是法律的基本要素和基本特征, “体现于静态的规则体系和结构上, 也体现于它的运行过程之中, 还体现于它的运行结果里”。 [7]

人类法制现代化的历史就是法律价值现代化的历史。例如在西方, 人们把社会秩序的价值抽象为平等、权利、公平等理念, 并体现于法律制度之中。“研究法律秩序的价值内涵的真正意义在于促进法律的实现, 建立有利于社会自身运行和发展的法律秩序。这不仅是法律秩序的价值所在, 而且也是法制现代化的真正内涵。” [8] 秩序有五种规定性: 限制性、相互性、可预知性、一致性和稳定性。据此, 法律秩序的价值包括, 一、人们安居乐业的政治秩序和谋求发展的经济秩序。前者表现为特定的意识形态性, 后者通过导向性规范和制裁性规范来使行为主体规则化。二、社会主体行为的稳定性和连续性要求, 法律必须建立和维护公民的权利、义务秩序。

二

不同于其他的电子媒介, 有线电视的发展有着自己独特之处。1964年, 由于要在北京饭店召开国际会议, 中央广播事业局电视服务部设计、安装了我国第一套共用天线电视实验系统, 我国的有线电视由此拉开了序幕, 发展至今已有40年的历史。在这并不太长的历史进程中, 相关的法规制度得到相应发展, 并在其发展过程中对有线电视起到了重大的促进作用。

关于中国有线电视史的分期有多种观点, 因为本文旨在分析有线电视法规制度, 因而将有线电视发展大致分为以下三个阶段: 第一阶段: 1964年至1990年。有线电视从无到有, 经历了共用天线阶段和网络发展阶段(或称闭路电视阶段)。第二阶段: 1990年至1998年。1990年11月2日《有线电视管理暂行办法》出台, 1994年2月3日颁布《有线电视管理规定》, 有线电视进入法制规范的发展轨道。第三阶段: 1999年至今。1999年, 国务院办公厅转发了信息产业部和国家广电总局《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”), 实现了台网分离, 有线电视网络资源进入市场(产业化), 此后, 数字电视开始起步, 原有法规制度亟需调整。

不论是共用天线阶段，还是网络发展阶段，我国的有线电视从诞生之日起就在中共中央的直接领导之下，和无线广播、电视一样，其事业性质十分明确，无论其节目内容还是网络资源，都由国家所有并管理，其管理机构是中央广播事业局。从整个社会环境来看，在第一阶段，我国经历了从大跃进、文化大革命到十一届三中全会、社会主义建设新时期的转变，可以说这是一段动荡的年代，在此形势下宣传是极为重要的，政府必须借助媒介对社会的发展、人们的认识进行引导。而有线电视因其技术上的特点，在统一宣传、加强控制上有着独特的优势，文化大革命期间农村有线广播的急剧发展就是很好的例子，革命委员会投入大量的资金建设农村有线广播，为的就是对这些无线不到的地区实行控制。到十一届三中全会后，及时纠正引导人们的认识，集中力量进行经济建设又需要宣传的保证。因而在这个阶段，有线电视只是无线电视的延伸、补充和发展，即扩大无线电视的覆盖面，改善无线电视的收视质量，帮助无线电视完成宣传功能。有线电视还只是无线电视的附庸，可以说其自身发展的矛盾尚未展露。也正是这一点决定了其管理方式仅为行政方式，还没有进入法制阶段。

1990年11月2日，国务院批准了《有线电视管理暂行办法》。艾知生部长在11月16日签署了广播电影电视部1990年第2号令，予以发布施行。这标志着我国有线电视事业走上了有章可循、有法可依的轨道。为了保证《有线电视管理暂行办法》的贯彻执行，广播电影电视部还先后出台了一系列关于有线电视的行政法规和技术规划、标准，如《〈有线电视管理暂行办法〉实施细则》、《有线电视系统技术维护运行管理暂行规定》等。1994年2月3日，广播电影电视部发布了《有线电视管理规定》，它与《有线电视管理暂行办法》最大之不同在于废除了有线电视站的设立，并将有线电视台分为行政区域性有线电视台和非行政区域性有线电视台。我国有线电视有了由行政法规和部门规章等组成的法律体系的管理。

有了法规制度的规范，我国有线电视发展喜人。截至1995年底，全国经广播电视行政管理部门同意建立的有线电视台已有1200座，有线电视用户达3000多万。[9]有线电视台的审批，有线电视节目的管理，有线电视与无线电视的关系等等问题都有章可循，这也充分体现出国家对有线电视的重视。

在这一阶段的分析中，我们仍以中美两国情况作比较，来看看我国有线电视法规制度的特点。美国的有线电视法主要有1992年《有线电视消费者保护和竞争法》和1996年《美国联邦通信法》第六章。我们首先列表对比两国有线电视的管理情况。



表一 中美有线电视管理情况比较

从此表中可以看出，两国的有线电视在制度、管理体制和营运批准单位上是相似的，但是在跨媒介经营、收视费、装机费、节目控制和盈利模式上却存在差异。前面我们已经分析了两国的有线电视在产生之初就由于国家对其的界定不同而有着性质上的根本差异，而国家的界定与国家的体制是分不开的，不同国家的管理自然是不同的。博登海默认为不能根据任何单一的、绝对的因素或原因去解释法律制度，若干社会的、经济的、心理的、历史的和文化的因素以及若干价值判断影响着和决定着立法和司法。橘生淮南则为橘，橘生淮北而为枳，身在淮南不知有枳时往往忽略自身生长之环境，比较之后方知其所以然。法律追求秩序，秩序从根本上来讲是一种有序性，对于某一事物存在和发展的管理亦旨在实现秩序，即使得造成无序冲突的各方达到均衡。中美两国在不同的环境下，所追求的秩序也有所不同。

我国《有线电视管理规定》所述之立法宗旨为：“为了加强对有线电视的管理，促进社会主义物质文明和精神文明建设。”这个宗旨是不明确的，是笼统的，乃至包罗万象的。而在美国，《联邦通信法》是针对电信和广播电视媒介的私营部分制定的，因而其管理的是有线电视的私有部分，立法宗旨是促进竞争，保证公平；而《有线电视消费者保护和竞争法》则旨在保障消费者的权益，协调同地面电视的关系，更多地从公益性上考虑其宗旨。可见，美国有线电视的产业属性是十分明显的，但它走的是一条市场化和政府调节结合的路子。下面我们从两个方面来分析两者的不同：

机构在授予特许权时必须指定两种频道的使用和容量。即对公共、教育和政府频道与商用频道的分配必须合理。第一种频道是为了保证有线电视的社会公器的作用，即它的公益性质；第二种频道——商用频道，是“供与有线电视运营商无关联的自然人或法人使用”，“目的是促进多渠道视频节目的竞争，确保随着有线电视系统的发展，为公众提供最多样化的信息源”，根据经营的规模不同所指定的容量也不同。对于合格的少数民族节目源、本地商业电视台信号、低功率电视台、非商业教育电视台的有线传输都作了明确的规定，包括是否允许收费等。而《有线电视消费者保护和竞争法》中有关于“强制载播”的条款，对于商业电视台规定了一定规模的有线电视系统必须载播所有本地地面电视台，只有达到一定数量后才有选择载播其他电视台的权利；对于非商业性电视台则规定少于12个频道的有线系统必须载播至少一个合格的非商业电视台。另外，有线订户还可以依据此法进行投诉，比如就节目基本层（公共、教育、政府节目）所应包含的内容进行投诉。在这里，有线电视是产业，因为其按照市场规律运作，那么恶性竞争和垄断都很有可能发生，所以要从法律上加以保护。而同时有线电视也是媒介，所以法律保障的竞争不仅仅是商业上的竞争，更是要保障文化上的多元竞争，防止垄断，因为这种垄断对于信息多元和言论自由是致命的，所以法律必须保证政府的声音、地方的声音、商业的声音、教育的声音等等。这里实现的就是一种公益性与竞争间的均衡。

我国的情况不同。根据《有线电视管理规定》，我国的有线电视台由政府或机关、部队、团体、企业事业单位设立，个人不得申请设立有线电视台，且不得与境外机构或个人合资、合股设立有线电视台和建设、经营有线电视网。在频道的安排上，只规定“有线电视台必须安排专用频道完整地直接传送中央电视台、省级电视台和当地电视台的电视节目以及国家教委办的电视教学节目”。有线电视台自办的节目包括“自制的电视节目、购买或交换的影视剧和录像制品、购买或交换的其他专题、文艺节目”。从这里可以看出，从制作源头上讲，有线电视中播出的节目，不论是自办的还是载播的都在政府的掌控之下，因为无线台是国家办的，私营台不存在，境外台不能进入，制播分离还未实现，同时节目还必须事前审查。也就是说，虽然能看看到更多的频道，但声音还是相对单一的，信息在很大程度上还是重复的。所以有线电法规建立的是主流意识形态下的秩序，它牢牢地控制着方向，并没有考虑和保证竞争。

第二，收费管理不同。美国《联邦通信法》第623条对收费管理有详细的规定，拥有制定通过有线电视系统为有线电视订户提供有线电视服务或其他通信服务的收费标准权利的是特许权管理机构，而联邦政府机构或州不可以规定有线电视服务的收费标准，除非另有规定。并且如果联邦通信委员会发现有线电视系统面临有效竞争，则该委员会、州或特许权管理机构都不得根据此条规定对有线电视服务的收费标准作任何规定。所谓的有效竞争是指当有线电视系统运营商的经营达到了一定规模（有明确条文规定）；而对于没有达到这一规模的运营商，特许权管理机构制定的收费标准是有益于他们在市场中的生存的。并且《1996年联邦通信改革法》规定，从1999年起取消对有线电视额外付费层等其他层订户收费标准的管理。由此可以看出美国有线电视提供的服务的商品性质是很明显的，其价格很大程度上是由市场来决定，管理机构只在宏观上加以管理。同时，《有线电视消费者保护和竞争法》则从保障公众，即消费者的视听权益的角度设立了条款，消费者可依此进行投诉。

有线电视的收费主要包括初装费、网络维护费、节目费和其他合法费用。美国有线电视收取的主要是节目费，其中基本业务每月19美元左右，其他专业频道（可自由选择）平均每户每月消费30美元左右。[10]从这里可以看出，有线电视经营者和订户之间是一种民事关系，各方的权利和义务均由法律明确规定。而这种关系的背后隐含的是一种直接的满足和使用的关系，它更多地受需求的影响，即言论自由和信息多元的需求。

我国的《有线电视管理规定》在附则中指出：“收取的设计费、安装费、验收测试费、建设费和收视维护费，其标准由省级广播电视行政管理部门商同级物价行政管理部门制定。”可见，我国的有线电视收取的主要是安装费和维护费，而不是节目费，也就是说用户是免费受视节目的，并且我国的有线电视收费基本上是世界各国最低的，90年代初每户收取安装费80到120元，到90年代后期也仅收取300元左右的安装费，每月10元左右的维护费，这个水平只是美国、欧洲等国的1/30，印度、南美等国的1/20。[11]由此可见中国有线电视的公益性和服务性是第一位的，这也说明在有线电视系统与用户之间不存在对等给付义务（用户按规定交费，系统保质保量传输节目），这样用户的收视权益也相应显得有点底气不足。在这样的关系下，供方显然处于强势地位，当然这能保证用户花较少的钱收看到清晰的节目，但多样化的需求在一定程度上可以说没有得到保证。

从这两方面的比较中，我们可以看出美国的两部法律希望建立的是一种有序的竞争秩序，在经营者、政府和用户之间形成一种张力，相互制衡，虽然有线电视仍被界定为媒介，政府仍有文化和意识形态上的考虑，但是它并没有凌驾于另两方之上，而是融入法律规定的秩序之中。而我国的有线电视法规看重的是政治的秩序而非经济的秩序，所以没有确保竞争，只是突出保证了政府的权力，其他方的利益没有得到直接的体现。当然这和中美两国法律体系不同有关（有线电视的接收者权利可以在我国的消费者权益保护法中寻求相关的保护规定）。博登海默认为法律是秩序与正义的综合体，一个法律制度要恰当地完成其职

能，就不仅要力求实现正义，而且要致力于创造秩序。[12]就具体的部门的法规而言，它们追求的是和整体的正义相一致的秩序，但在具体表现上有所不同，在有线电视上，美国通过保障竞争期望实现信息多元和言论自由，中国则是通过保证政府管理的权利来达到满足受众权益的目的，因为在我国立法的前提是，政府是代表广大人民群众的利益。

四

1999年11月，国务院办公厅转发了信息产业部和国家广电总局《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”），规定：“在省、自治区、直辖市组建包括广播电台和电视台在内的广播电视集团；广电和电信不能相互进入；广电系统改革，实行台网分离，要对网络资产进行公司化改造。”2001年8月20日，中宣部、国家广电总局、国家新闻出版总署最终形成了《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》（即中办17号文件）。文件的重点有三条，一是推进集团化，二是媒体可以跨行业、跨地区经营，三是经营性资产可以上市。据2001年4季度中国有线电视行业分析报告称：2001年全国的有线和无线台合并已经基本完成，所有的有线电视台已经基本完成了网台分离；全国各地原有网络资产组建的有线电视网络传输公司也纷纷成立，有线网络资产正在完成从非经营性资产向经营性资产的转变。另外，全国广电集团的体改、重组进程也明显加快，企业化的运作对有线电视的经营将起到很好的促进作用。

这一系列的事实都表明了在新的世纪里，有线电视发生了翻天覆地的变化，我们具体从两个直接而宏观地影响有线电视市场秩序的方面来探讨这些变化对于法规制度建设来讲意味着什么。

第一，台网分离的发展趋势。有线电视和其他媒介最大的不同之一就是它的网络资源，根据美国的有线电视法律，有线电视系统运营商拥有有线电视网络，因而拥有频道资源，政府以法律的形式对频道的使用进行管理。在我国，业界显然已经认识到了有线电视网络资源的巨大优势，首先它频带宽、传输速度快、信息量大，与电话网相比，它能以目前电话网1/10的价格、10倍的速度、传送10倍的信息量，同轴电缆带宽最高可达1000兆赫，几乎是电信网带宽的10万倍；其次入户率高，全国的有线电视用户总数已超过8000万户，收视人口以亿计算，在北京、上海等大城市入户率已达90%以上，在有的农村也达到40%；再次收费标准低，前面我们已经讲过我国有线电视的收费远低于世界其他国家，而与我国的电话收费相比也低得多，我国电话的初装费为1000上下，月收费在20元左右的基础费上加收计时通话费。[13]另外，除了电视服务之外，它还可以进行互动视频服务、网上通信、网上交易、远程教育等等业务，潜力巨大。1999年美国电话电报公司以巨资收购了美国第二大有线电视公司TCI，美国在线与时代华纳合并，都是看中了后者充足的用户和庞大的网络资源。而在我国，由于两份文件的颁布，网络资源进入了市场，2004年中国电子信息产业集团公司（CEC）和广电总局达成协议，以组建合资公司的形式来承担国家广播电视光缆干线传输网络的开发、运营和管理，这标志着国家广电传输网络开始向国有法人大规模开放。

第二，与电信管制的错综关系。美国的联邦通信委员会（FCC）的职能包括管理广播电视和管理电信两大部分，有线电视公司可以经营电信业务，比如美国电话电报公司收购TCI就是用其网络进入市话市场，打破电信业中的垄断。而电信公司也可以经营有线电视业务，但只能是双向视频服务，而不能是广播业务，两方进入对方的市场都是有条件限制的，是一种互补关系，而不是“双向开放”。[14]《联邦通信法》有专门部分对由电话公司提供的视频节目服务进行规范。在我国，还没有明确的法令规定有线电视和电信的业务可以相互渗透，但是在业界不乏这样的尝试，信息产业部电信研究院的郑红凤表示：“《电信法》和电信管制政策适用于有线电视业务是大势所趋，是技术融合、业务融合的必然。原先独立的管制机制也将走向融合、管制政策的拓展和融合也是必然。”数字电视出现后这种融合可能的性能几乎是不可避免的，而加入WTO后，电信市场对外开放，而有线电视不能，因此如何管理更需要从法规上加以廓清。

五

随着时代和技术的发展，许多的无序性加入进来，原有的法规秩序显然不能保证现阶段该有的竞争，需要重新确立游戏规则。实践会迫不及待地作出各种尝试，而法规没有确立相应的规范，市场就会混乱。例如，如果允许经营付费电视，对于收费标准自然要有详细的规定；网络资源产业化，甚至上市，管理的形式和性质都会有变化；而多样化的经营又会与电信业务有摩擦；受众作为消费者与有线电视台也免不了存在各种利益冲突。各方都渴望发展，而发展要靠竞争来实现。竞争要规范，利益要调节，在没有有效的法规制度来规范时，无序的竞争虽然也有规律在调节，但是发展的方向是不确定的，所以突破行政法规和部门规章的限制，及时建立新的秩序是必要的，同时，国家政府的宣传教育目的也是不能忽略的，所以必须从公法和私法两个领域考量并建构新广播电视法规。有线电视法规制度其根本作用不仅在于调节有线电视内部、有线电视和国家的关系，还必须调节有线电视与其他媒介、与社会各利益群体的种种经济关系。所以，我们立法的宗旨应该是既考虑政治秩序的建构，又尊重个人的权利诉求，还要均衡经济主体的利

益。在市场经济条件下，后者尤其重要。平衡经济主体各方利益的最好方法就是以法律手段保证公平竞争。追求秩序，当然包括允许公平竞争，竞争才能发展。所以本文在梳理我国有线电视法规的基础上，着重强调电视法规中竞争秩序的主体地位。

（肖燕雄：湖南师范大学新闻与传播学院副教授，北京广播学院新闻学博士生；尹熙：湖南师范大学新闻与传播学院研究生）

参考文献：

-
- [1] 邢建国：《秩序论》，北京：人民出版社，1993年，第32页。
- [2] 《马克思恩格斯选集》第4卷，北京：人民出版社，1972年，第538-539页。
- [3] 亚里士多德：《政治学》，北京：商务印书馆，1965年，第353页。
- [4] 奥古斯汀语。转引自彼得·斯坦等：《西方社会的法律价值》，北京：中国人民公安大学出版社，1989年，第38页。
- [5] 博登海默：《法理学：法律哲学与法律方法》，北京：中国政法大学出版社，1999年，第319页。
- [6] 同注[1]，第572页。
- [7] 吕世伦、邓少岭：《法律·秩序·美》，《法律科学》2002年第2期。
- [8] 夏锦文、董长春：《现代化进程中的法律秩序》，《江苏社会科学》1998年第5期。
- [9] 赵玉明主编：《中国广播电视通史》，北京：北京广播学院出版社，2004，第397页
- [10] 陈晓宁：《中国的有线电视》，<http://www.tvdiy.net/tv/6609-10.HTM>
- [11] 同注[10]
- [12] 同注[5]，第330页。
- [13] 《我国有线电视网已成网络新宠》，<http://www.shcia.org.cn/technic/show.asp?nid=30>
- [14] 马庆平：《各国的有线电视法》，《中国有线电视》，2000年第19期

文章出处：中国公法网

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办
电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com
地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720