

从维护观念市场的多元性看美国的广电规制

李文振

(中国传媒大学 政治与法律学院,北京 100024)

摘要:在美国,大众媒介受益于对表达自由的严格保护,政府对它们的规制往往会引发争议、招致批评。但是,美国的广播电视因自身的媒介特性和公共利益需要而受到来自政府的诸多规制。维护观念市场的多元性便是美国政府在规制广播电视时所追求的一项重要公共利益。为了维护这种观念市场的多元性,美国政府一方面对广播电视的节目内容进行规制,另一方面对广播电视的所有权进行规制。与节目内容规制相比,媒体所有权方面的放松规制对观念市场多元性的威胁更大,这是因为在追求经济目标的过程中,媒体所有权集中对于一个社会的政治、文化多元性的威胁往往被忽视。

关键词:广播电视;规制;公共利益;观念市场;多元性;美国

中图分类号:D902

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2012)04-0085-05

在广播电视发展初期,美国政府就确立了关于广播电视规制(Regulation)的专门法案与监管机构。但是,由于美国社会对于表达自由与市场自由的推崇,这些规制必须具有充分的正当性才会被接受,而这种正当性的一个重要来源便是美国。1934年《通讯法》中所确立的“公共利益”标准,即“满足公众(Public)的利益(Interest)、便利(Convenience)和需要(Necessity)”。不过,这种“公共利益”标准往往过于空泛,需要进一步界定其内涵,才能更好地将其作为依据去衡量政府对于广播电视的规制是否具有充分的正当性。实际上,从传播学与法学两个角度对美国广播电视规制进行相关分析之后,我们可以发现维护观念市场(marketplace of ideas)的多元性正是上述“公共利益”的重要内容。也就是说,美国的广播电视规制往往会涉及维护观念市场的多元性这一目标,或者促进这一目标的实现,或者对其造成损害。

一、美国对广播电视进行规制的依据

众所周知,美国宪法《第一修正案》中规定国会不

得制定“剥夺人民言论或出版自由”的法律。由于人们的言论和出版活动往往都依赖于各类大众媒介,因此这一宪法性保护为美国的大众媒介提供了有力的保护,使得政府不能轻易对大众媒介施加规制。

实际上,在宪法《第一修正案》确立时,报刊、书籍是社会中唯一的大众媒介。这些印刷媒介在美国当时的民主政治中发挥了重要的作用,并为开国先贤们所重视,因此,设立了宪法《第一修正案》对其予以严格保护,这种保护使得印刷媒介所受到的规制很少。

广播电视作为新的大众媒介出现之后,同样也受到宪法《第一修正案》的保护。但是,广播电视媒介并不像印刷媒介那样享有最高级别的宪法《第一修正案》保护,政府会依据法律法规对其施加更多的规制。“广播电视媒介受到的管制远远超过了普遍适用于传播者的一般法律……其中的许多管制如果适用于美国的印刷媒介,会被认为是不可容忍的。”^{[1]329}这主要是由广播电视自身的媒介特性所决定的。首先,广播电视所依赖的无线电频谱被认为是“稀缺资源”,无线电频谱的稀缺性导致了如果缺乏相应的管理,就会出现无序混乱、相

收稿日期:2012-05-15

基金项目:国家广播电影电视总局广播影视传媒法学研究课题(GD09065)

作者简介:李文振(1988-),男,山东临沂人,研究方向:传媒政策与法规。

网络出版时间:2012-7-3 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120703.1153.003.html>

互干扰的波段使用问题,结果是妨碍广播电视的发展;同时,广播电视所依赖的无线电频谱也被认为是全社会的“公共财产”,美国早在1927年《无线电法》(the Radio Act)中就确立了这样的一种理念,即“无线电频谱将被当作一种公共资源,任何个人不得主张对其拥有财产权。频谱被认为类似于一条全国性航道,单个的使用者关心的是私人利益,但是航道本身由政府控制。”^[133]此外,广播电视媒介在传播信息方面具有主动侵入性(Invasiveness)和无所不在性(Pervasiveness),更加容易对公众产生影响,因此,需要更为严格的规范,这些媒介特性为政府对广播电视施加规制提供了一定的正当性基础。

在美国,主要是由联邦通讯委员会(FCC)依据国会的相关立法以及自己颁布的规定对广播电视进行规制。同时,法院的相关司法判例也会对广播电视规制产生重要影响,这是因为国会的相关立法以及FCC的政策措施经常会因诉讼而受到法院的司法审查。

FCC的管制建立在对广播电视媒介的所作所为进行评估的基础上,而进行这些评估的一个主要标准就是在1934年《通讯法》中所确立的“满足公众(Public)的利益(Interest)、便利(Convenience)和需要(Necessity)”。这就是所谓的“公共利益”标准,它可以为许多关于广播电视的规制提供合理化解。但也正如很多人所批评的那样,这个“公共利益”的标准过于抽象,这样会给FCC留下宽泛的自由裁量权。

虽然西方社会的价值理念崇尚自由主义,并且强调个人自由的优先性和基础性,但是他们并没有否定个人的社会性,因此也并不排斥集体、社会乃至国家的价值。既然人类作为一个社会整体存在,而且整体往往大于各部分的简单相加之和,所以超越个人之上的“公共利益”的存在是不能否认的。因此,美国的广播电视因自身的媒介特性和公共利益需要而受到来自政府的诸多规制。

二、观念市场理论与广播电视规制

观念市场理论(也被称为思想市场理论)的起源可追溯至约翰·弥尔顿的《论出版自由》和密尔的《论自由》。这一理论的基本思想认为:为了接近真理,唯一的方法就是保证各种不同意见能够在“公开的市场”上进行自由竞争;人们的意见不可能都是相同的,应该以承认他人的权利为前提,保障每个人自由表达自己意见的权利;在各种不同意见的讨论和碰撞中,最终能够产生出一般人所能承认的最合理的意见^[2]。

观念市场理论在20世纪初期便得到了当时的美

国最高法院大法官霍姆斯与布兰代斯的认可和倡导。在最高法院对Abrams v. United States一案所做的判决中,霍姆斯大法官在异议部分指出:如果一种观念(思想)具有这样的力量——在市场竞争环境中被人们所接受,那么这种观念(思想)便经历了对于真理的最好的检验;通过这样的检验而获得的真理,才是人们顺利实现其美好愿望的基础。霍姆斯关于“观念市场”的分析,虽然在当时并未能成为主流观点,但是在之后的岁月里,他的这一观点产生了深刻的影响。

不难看出,观念市场理论追求观念的自由交流、追求一种“百家争鸣”的状态。由此可见,观念市场理论必然要求多元性,多元性是观念市场的“健康体征”。

但是,观念市场的多元性并不是自然而然的结果。实际上,正是由于观念、思想的自由交流,多元发展受到阻碍,观念市场理论才应运而生。当时对观念市场多元性的最大威胁来自政府对书籍、报刊的严厉规制,而这些大众媒介正是观念市场的主要组成部分。因此,在当时的印刷媒介环境下,观念市场理论最初是用来反对政府随意干预言论和出版自由的,也就是说,起初,维护观念市场的多元性要求尽可能地减少政府对媒介的规制。不过,“政府干预是否总是与‘思想市场’理论格格不入呢?在有关电子媒介的个案里,政府干预在某些方面与这一理论倒是不谋而合。”^[139]

观念市场理论参照了经济学中的市场竞争理念,但是随着相关的实践与理论不断发展,人们已经认识到市场经济存在一些固有的缺陷,市场自身并不能完全保证形成充分、有效的竞争,经常会面临垄断的风险,其健康发展在很多时候离不开国家政府的宏观调控。观念市场的健康运行——维持多元状态,面临同样的问题。而且,随着大众媒介环境的变化,维护观念市场多元性不仅要提防政府方面的威胁,更要应对来自商业力量的侵蚀。

尤其是在广播电视领域,维护观念市场的多元性反而离不开政府的适当规制,这主要是因为:一方面,美国的广播电视的商业私营体制在很大程度上是以广告为基础的。而广告商对于广播电视最基本的要求是其拥有尽可能多的受众。因此,为了赢取尽可能多的广告收入,广播电视业者倾向于制作、提供那些能吸引多数人的节目,而忽略那些作为少数群体的受众。对于这种情况我们并不陌生,例如,当选秀节目赢得观众的追捧时,各家电视台就一哄而上的推出选秀节目,当相亲节目提高了收视率时,各家电视台又都纷纷打造各类相亲节目^[4]。

另一方面,广播电视并不像报刊那样可以由人们

自由创办。虽然美国的广播电视媒介和报刊一样实行商业私营，但是无线电波的资源稀缺性和公共财产属性，使得广播电视的创办要经过许可。而且，广播电视的创办经营在人力、财力以及技术条件方面的要求都远远高于印刷媒介^[5]。因此，与印刷媒介相比，广播电视只能为更少的人所掌握。同时，这种为少数人掌握的媒介比印刷媒介具有更为广泛的社会影响力。此外，随着媒介环境的变化，大众媒介领域的集中与垄断现象日趋严重，广播电视作为观念市场的主要组成部分，面临被少数媒体寡头操纵的危险。

可以说，在广播电视领域，为了维护观念市场的多元性，“需要重新考虑政府权力的介入，用法律确立政府权力介入的方式和程度”^[6]。

如上文所述，美国政府可以以公共利益为依据对广播电视进行规制。实际上，自从规制广播电视的“公共利益”标准被1934年的《通讯法》确立以来，美国的法院、国会和FCC一直在商讨这一条款的涵义。其中，多元性(diversity)，尤其是观念和意见的多元性，被视为“公共利益”的本质内容之一^[7]。只有当观念市场中充满多种声音、多种信息时，公共讨论才会是充满活力的，见多识广的公民也才能得以培养，而这些在继续民主的过程中是必不可少的。从这个角度来看，维护观念市场的多元性无疑是在促进公共利益。因此，在实践中，维护观念市场的多元性便成为了规制广播电视的主要指导方针之一。

在美国，对广播电视进行的规制内容涉及两个主要部分——节目内容和所有权，下面本文就从这两个方面的规制来讨论对于观念市场多元性的维护。

三、节目内容规制与观念市场的多元性

虽然1934年的《通讯法》禁止FCC对广播电视进行新闻审查，但是这并不意味着FCC不可以对广播电视的内容进行任何的管制。

法院在关于FRC(FCC的前身)的早期判例中确立了两个基本主张：FRC(及其继任者FCC)并未被国会认为只是通信技术的管理者，至少从全面、一般的角度说，该机构可以广泛关注电台提供的节目是否符合“公共利益、便利和需要”；其次，这种审查并不必然违反第一修正案。FCC对续展申请时由于过去节目不符合要求而拒绝批准申请的行为并不必然成为违宪的事先约束，而是对于不符合1927年《无线电法》及《1934年通讯法》所要求的公共利益义务的电台所进行的合宪的事后惩罚^{[3]652}。

实际上，观念市场理论所要确保的多元声音、多元

观念，主要是针对政治性问题和公共事务而言的。因此，本文着重关注的是对于广播电视中政治与公共事务节目的规制。

在美国对于政治与公共事务节目进行的规制中，笔者认为，FCC在规制广播电视媒介时围绕公平原则的一系列行为，在很大程度上就是基于维护观念市场多元性这一公共利益的考虑。

公平原则的理论依据是，“无线电的有限频谱根本不能让所有想拥有自己电台的宗教性、政治性或社会团体得偿所愿。因此，每位电台执照持有人有义务确保所有的观点得以传播。公平原则明确规定，所有广播电视台应当将合理数量的节目时间提供给重要的、有争议的公共问题，而且应当就这些问题提供正反双方的观点。”^{[1]370-371}

1967年，FCC从公平原则中引申出另外两个具体规则，即个人抨击规则和政治性社论规则。前者是指，在讨论公众关注的争议时，某人或某一团体的诚实、品格或廉洁遭到点名攻击后，广播电视业者必须给予被攻击的一方以回应的机会……将这一攻击告知遭到攻击的个人或团体……并为该人或该团体提供合理机会，以通过该广播电视对攻击做出答复^[8]。后者是指，如果广播电视业者在本身的社论中支持某一竞选政府公职的合法候选人，它应在社论发表后24小时内，告知竞选该政府公职的其他合法候选人……并为其他候选人提供合理机会，答复这一社论^[9]。

一般来说，公平原则及其两个引申规则有利于使关于特定问题的正反方意见、观点都得到呈现，从而也就保障了观念市场的多元性，有助于社会中的公共讨论，这也是FCC创设它们的出发点。

然而，对于广播电视的这一规制在实践中却很可能是导致相反的结果。新闻报道中的很多内容往往都具有争议性，如果对于这些报道都要按照公平原则的要求来进行“平衡”，那么广播电视业者就会被迫对外提供大量的精力和节目时间，而这一负担便有可能使广播电视业者选择更加省时省事的做法——完全不去报道具有争议性的新闻。其后果就是，广播电视节目内容的多元性，不仅没有增加，反而是被削减了。

1985年，FCC发表了《广播许可证持有人所承担的公平原则义务的调查研究》这一报告，其中就指出了“我们要质询它们(指公平原则)是不是无意中抑制了或‘冷却’了广播公司的言论报道。如果政府的审查制度导致了(或者即使只存在这种可能性)许可证持有者自己的审查，那么政府管理所希望达到的多样化的好处很可能比不上对公司的不利后果”^[10]。此外，FCC还认

为,当时“广播媒体的数量已急剧增长,相对于印刷媒体似乎数量更多、也更多元化,因此,公平原则也许就不合时宜了。”^[8]最终,FCC于1987年废止了公平原则,其两个引申规则也在2000年被联邦上诉法院在一份判决中否定。

不难看出,在对广播电视的节目内容进行规制的过程中,不论是确立公平原则,还是最后废弃公平原则,其出衡量依据都是维护观念市场的多元性。

四、所有权规制与观念市场的多元性

对于媒介所有权的管制,在很大程度上是为了确保媒体内容供应商的多元性、防止垄断的出现,是维护政治与文化多元性的必要条件。实际上,“市场中独立供应商的数量是多元化的一个决定性因素。由于媒体和跨媒体的所有权越来越集中,涉及媒体供应的独立自主组织的数量将逐渐减少。单个的供应商越强大,对多元化的潜在威胁就越大。”^[9]这是因为,媒体的所有者可以通过财政、人事等方面的措施来直接或间接实现对媒体内容的控制。因此,“从某种意义上讲,媒体供应商的数量为最低限度的独立话语权提供了表达途径,同时它也代表了实现多元化的最直接的方式。”^[9]

长期以来,美国联邦通讯委员会一直倡导:广播电视向公众提供多种不同观点,在某种程度上服务于公共利益,而允许媒介所有权集中在少数人手中,则效果相反……联邦通讯委员会在传统上秉持一种哲学观念,即应当鼓励新的所有人进入广播电视台领域,不能容许某个所有权人无限制地获取广播电视执照的数量^[10]。因此,历来在执照颁发过程中,联邦通讯委员会普遍接受所有权的多样性理念,因为这被认为是一个令人期待的社会目标^[10]。

但是,到了20世纪90年代早期,“放松规制”(de-regulation,或称为放松管制)成为国会的主流思想。《1996年电信法》是对广播电视媒介进行“放松管制”的一个具有里程碑意义的标志。

《1996年电信法》以“推动竞争、放松管制,以保证为美国电信消费者提供更低的价格和更高品质的服务,鼓励新兴电信技术的加速运用”为宗旨,从根本上解除了已经存在60年之久的对美国全国和地方电台所有制的管制。首先,《1996年电信法》改革了执照更新程序,将原有的审核程序变为自动更换,而且执照所有人基本不用接受公众监督,同时还将电视台和电台的执照年限延长到8年。其次,《1996年电信法》进一步放宽了对广电媒体交叉所有权的规制,取消对同一市场中电视台和电台共同所有权的限制,也允许电视

网经营和拥有其他广播电视网,允许无线和有线电视的跨媒介所有权。同时,该法案还取消了不得在全国范围内拥有超过12家电台或者电视台的规定,同时把受众人数的上限从全国受众的25%提高到35%^[11]。

对于“放松规制”的做法,“大量的大众媒介研究者与广播电视批评家认为,放弃与放松这些规则代表着政府把美国民众出卖给了广播电视业者。另外一些人,特别是广播电视业者却认为变化来得太迟,他们认为政府早就应该承认宪法《第一修正案》必须像适用于印刷媒介一样适用于广播电视。”^[12]

美国在对广播电视媒介“放松规制”时认为,在今天的媒介环境下稀缺性原理不再是一个有效的概念,受众可以获得多样的节目选择。但是,这种想法很可能只是“看上去很美”,它作为对广播电视媒介放松规制的依据并不充分。

虽然现在广播电视频道已经大大增多,并且还出现了以互联网为基础的新的媒介形式,但是这主要意味着受众选择新闻信息的渠道增多了,而并不能保障观念市场的多元性,因为许多电视频道以及互联网站的所有权都是掌握在同一家公司手中,这就会导致信息、意见在内容和立场上基本趋同。

毕竟,市场主宰下的内容的多样化并不等于思想文化上的多元化。内容与形式上的多样化与政治、文化观点上的多元化有根本的区别。多样(variety)指由市场决定的相对狭窄的一些形式的多样选择,多元(diversity)则是基于传统的新闻自由概念的不同观点、不同价值体系,尤其是相对立的观点的并存。它超出基于市场所能提供的消费者的选择。商业性的窄播往往把观众定位于各种类型的消费者,而不是有不同政治经济利益、不同观点的、有责任、有义务的公民和利益群体,它们提供的往往是多样,而不是多元,是“可口可乐”与“百事可乐”之间的没有根本区别的选择^[13]。

须知,商业力量的本质在于最大化的攫取利润。在商业私营的体制下,对于所有权的放松将为传媒垄断的形成创造条件,这种垄断对于观念市场的多元性是巨大的威胁。FCC近些年对于媒介所有权的调整,似乎是过多的强调经济方面了,因此有人批评指出“美国联邦通讯委员会的责任是保护和增强传媒多样化、竞争和地方特性,而不是效率。”^[14]

五、结语

广播电视媒介受到美国政府的较多规制,其规制目的主要在于促进公共利益。广播电视媒介是现代社会的观念市场,而民主社会的建设要求维护观念

市场的多元性。因此,维护观念市场的多元性便成为美国政府对广播电视媒介进行规制时所要考虑的公共利益之一。这种多元性的维护,一方面与广播电视的节目内容规制有关,另一方面与广播电视的所有权规制有关。就前者而言,由于广播电视的节目内容与表达自由直接相关、与观念市场多元性的关系也较为明显,因此政府在进行规制时比较谨慎,这一点从 FCC 创设又废止公平原则的过程中可以看出来;但是,如果这种谨慎态度导致了“无为”,对维护观念市场的多元性也会带来损害,毕竟,美国的广播电视是以商业运营为主,这种追求利润最大化的商业模式往往会导致广播电视的节目内容去迎合多数人的兴趣与需求,而容易忽略少数群体在政治、文化方面的诉求。不过,当前观念市场多元性面临的最大威胁应该是对于媒体所有权规制的放松。随着经济全球化的发展,各国的媒体也面临着来自国际方面的激烈竞争,为此,包括美国在内的许多国家都倾向于放松媒体所有权限制,通过规模经济与范围经济的效应来提高本国媒体的经济效率,增强它们在国际市场上的支配力,促进媒体扩张;而在追求这种经济目标的过程中,媒体所有权集中对于一个社会的政治、文化多元性的威胁往往被忽视。

参考文献:

- [1] 约翰·D.泽莱兹尼.传播法:自由、限制与现代媒介[M].张金玺,赵刚,译.北京:清华大学出版社,2007.
[2] 郭庆光.传播学教程[M].北京:中国人民大学出版社:1999:

136-137.

- [3] 吉尔摩,等.美国大众传播法:判例评析[M].梁宁,等,译.北京:清华大学出版社,2002.
[4] 王立新,全彩宜.开放兼容与商业品格二元构成语境下的香港电视文化[J].重庆交通大学学报:社会科学版,2010,(6):74-76.
[5] 郭锴.电视传媒企业价值链重构与增值环节识别[J].沈阳工业大学学报:社会科学版,2010,(3):248-253.
[6] 王四新.表达自由——原理与应用[M].北京:中国传媒大学出版社,2008:128.
[7] Mara Einstein. Media Diversity: economics, ownership, and the FCC[M]. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2004: 1.
[8] 李丹林.论美国广播法的公平原则[J].国际新闻界,2010,(10):19-22.
[9] 吉利恩·多伊尔.传媒所有权[M].陆剑南,等,译.北京:中国传媒大学出版社,2005:14-16.
[10] 约瑟夫·多米尼克.美国电视法规与管理研究[J].世界电影,2006,(2):141.
[11] 张咏华,何勇,等.西欧主要国家的传媒政策及转型[M].上海:上海人民出版社,2010:140-141.
[12] 彭伯.大众传播法[M].张金玺,赵刚,译.北京:中国人民大学出版社,2005:551.
[13] 赵月枝.公共利益、民主与欧美广播电视的市场化[J].新闻与传播研究,1998,(2):39.
[14] 张咏华.美国新自由主义思潮和FCC新规定之争[J].新闻记者,2003,(11):44.

责任编辑:陈于后

A Study on the Broadcasting Regulation in the USA Based on the Theory of “Marketplace of Ideas”

LI Wenzhen

(Politics & Law School, Communication University of China, Beijing 100024, China)

Abstract: The mass media benefit from the strong protection of the freedom of expression in the USA. Thus, most regulations imposed on the mass media by the government tend to be criticized. However, because of its peculiar media properties and public interests, the broadcasting is frequently regulated by the government in the USA. These regulations aim to preserve the diversity of the marketplace of ideas, which is viewed as a prominent public interest. To achieve this aim, the USA government imposes regulation both on the content of the broadcasting and the ownership of the broadcasting system. While the government takes into account the diversity of the marketplace of ideas more often, the government's de-regulation on the ownership is criticized for its potential threats to the diversity.

Key words: broadcasting; regulation; public interest; marketplace of ideas; diversity; the USA