

美国有线电视管制研究

王四新

(中国传媒大学 政治与法律学院,北京 100024)

摘要:美国有线电视发展的过程,是与其他媒介产业尤其是已经发展到一定规模的公共广播电台、电视台共同竞争、共同瓜分受众和市场的过程。在这个过程中,美国有线电视经历了从无到有、从弱到强,直至形成规模产业的过程。在这个过程中,作为政府特设管理机构的美国联邦通讯委员会,立足于美国有线电视的实情及其与其他媒介产业的关联度,在认真衡量与其他媒体产业共同构成的产业格局的前提下,利用积极透明的政策和有符合市场和产业发展规律的法律、法规,对其进行管制。而法院对有线电视案件进行审理的过程中,也认识到了这种新兴产业对既有产业的冲击和挑战,通过积极能动的司法,既有效地防止了政府管制有线电视权力的滥用,又进一步促进和保护了宪法第一修正案所保护的有线电视享有的新闻自由。

关键词:有线电视;宪法第一修正案;新闻自由;联邦通讯委员会;管制

中图分类号: D93 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-8580(2014)06-0020-20

有线电视在美国的出现,要追溯到上个世纪 40 年代。当时,美国的一些偏远地区由于距离(偏远地区)和地形(山区)的原因,或者因为处于早期电视服务区域的边缘,无法收到清晰的电视信号。一些急于展示电视这种新产品的老板们就树起高高的、巨大的天线,用这些与放大系统和传送系统相连的天线接收无线电视台发送的电视节目,然后以极低的花费将这些节目通过同轴电缆传送到附近居民的家中。因此,有线电视并不像广播那样需要占用稀有的频道,这给联邦通讯委员会像管理广播那样来管理有线电视带来了一定的难度,加之有线电视最初只是改善了部分社区接受无线电视节目信号的能力,因此有线电视在其最初的 20 多年时间内,并没有受到政府明显的管制。

20 世纪 70 年代,有线电视开始发展。其他早已发展起来的广播电视台利用对政策制定体制的影响来抑制有线电视的发展。联邦通讯委员会也开始改变自己最初的态度。联邦通讯委员会于 1966 年制定的规则,限制有线电视社区输入远程电视台节目,使得有线电视节目的种类和数量大减。不仅如此,联邦通讯委员会的规则还将有线电视传送的信号限定在本地的电

作者简介:王四新,博士,教授,博士生导师(E-mail:wgsx6718@sina.com)

视信号范围内,连非本地电视台节目的拷贝都不允许有线电视使用,这极大地影响了有线电视的发展^①。

美国最高法院最终支持了联邦通讯委员会对有线电视的管理,在 *United States v. Southwestern Cable Co.*^②一案中,法院认为:联邦通讯委员会有权在合理、有效地行使管理电视广播的职责范围内,对有线电视进行管理。授予有线电视特许经营权的地方政府,也与联邦通讯委员会一道可以在许多方面对有线电视进行管制。尽管有线电视对这种管制非议颇多,但这好象并没有对有线电视的发展造成太大的影响。

到了 20 世纪 70 年代后期,对有线电视的很多强制性管理措施或者由于联邦通讯委员会的废除,或者因为法院的判决而归于消失。到 80 年代,对有线电视的管制已经基本解除。这除了导致有线电视迅猛发展以外,还产生了一些意想不到的问题,比如有线电视服务费用的增加和对无线电视的冲击。许多人还提出:相比较于联邦通讯委员会对广播电视施加的许多限制,对有线电视不管不问的做法显然不太公平,而且更为重要的是,当时还有相当一部分人因为各种各样的原因而没有订购有线电视台的节目。对他们来讲,免费的无线电视是他们获取信息、进行娱乐的主要途径。对这种具有自然垄断属性的有线电视如果不加限制,势必影响到这些人的利益。因此,进入 80 年代以后,重新对有线电视进行管制的呼声越来越高,国会也分别制定了 1984 年的《有线电视政策法案》、1992 年的《有线电视消费者保护与竞争法》和 1996 年《电讯法》,并通过这些法律来加强有线电视的管制,同时也为有线电视的发展提供必要的保护。在这个过程中,由于法院引入了宪法第一修正案,使得美国对有线电视的管制复杂起来。

一、从放任到介入——早期的有线电视管制

半个世纪以前,当第一个社区天线电视系统将信号从费城传送到宾夕法尼亚的马霍尼(Mahoney)时,这项新技术颇受当地人的欢迎。当时,有线电视主要是为边远地区的小镇或山村居民提供由少数几个特高频(VHF)电视台提供的娱乐和体育节目。因此,在有线电视系统将此类节目信号传到这些边远地区之前,这些地区的居民无法收看到电视节目。无线电视台的所有者并没有将刚刚产生的有线电视系统当作其竞争对手,反而其当作扩大无线电视台受众的手段,其节目也会由此对广告商产生更大的吸引力;电视网节目的赞助者也将有线电视作为推广其广告信息的路径。电视节目的制作者成为起初唯一抱怨有线电视的人,他们认为,羽翼未丰的有线电视系统更像是自由装卸工,随意使用他们享有著作权的作品而又不想支付各种各样的费用。但当联合艺术家电视业(United Artists Television)起诉西弗吉尼亚的克拉克斯堡(Clarksburg)和费尔蒙特(Fairmont),要求有线电视系统不得播放他们获得电视网授权的电影作品时,美国最高法院却否决了他们的请求。法院认为,有线电视所做的,只不过增加了受众接收广播信号的能力,而且随着电视信号传送范围的扩大,个人拥有电视机的数量也有相当程度的增加^③。很明显,法院的判决基于以下理论:有线电视所做的只是传送无线电视台通过空中载波传递的信号,而没有有线电视的话,这些边远地区的用户就不可能收到这些信号。因此,没有对有线电视的做法除了进行鼓励以外,不应当进行不必要的限制,因为这很可能会

妨害它的发展。

在当时,这可能是真的。1965年,只有不到1400个有线系统为边远地区的家庭传送数量很少的信号^④。在这些系统中,只有10%制作节目。但不到20年,一度发展缓慢的家庭有线电视就变成了一股强大的势力。其订户的数量超过了5300万,接近58%的家庭都安装了这种系统^⑤。而且更为重要的是,与无线电视相比,有线电视网制作的节目也越来越多,质量也越来越高。结果,有线电视从电视网那里夺走了大批的观众,也占有了更多的广告份额。

起初,联邦通讯委员会和国会都以法院在联合艺术家一案中的方式对待有线电视。到20世纪60年代,当有线电视开始向观众收取特定的费用(主要是体育节目和电影节目的费用)时,国会改变了自己对有线电视的态度。无线电视公司此时也开始将有线电视看作自己在观众和广告方面的竞争者。

当时,主要由地方政府对有线电视进行调控。象电话和电报公司一样,有线系统只能通过公共街区的电缆(stringing wires)或从属于私人拥有所有权的附属建筑物,向订户提供服务。这使得有线电视必须获取地方政府的特许经营权,才能从事有线电视节目的传送。为了在某个社区获得传送有线电视节目的权利,有线电视不得不忍受地方官员为他们提出的条件。通常,地方政府管辖权可以对服务的质量和提供的频道的数量、向用户收取的费用、特别是必须传送的电视台的节目,提出具体的要求。在这种情况下,请求为某个社区提供有线电视节目的权利有时会出现激烈的竞争,有时还会带有一定的政治色彩。正因为如此,有线电视运营商所付努力而得到的结果,也会存在极大的差别。

从1965年开始,尽管有线电视没有使用人民拥有的电波来传送他们的节目,联邦通讯委员会还是对有线电视施加了某些方面的限制。

联邦通讯委员会对有线电视进行限制的依据,与其在20世纪40年代对广播网控制的依据一样。因为所有的有线节目都来自于广播系统,而广播系统早已纳入联邦通讯委员会的调控范围。因此,至少部分属于广播的有线系统也应当由联邦通讯委员会对其进行管制。联邦通讯委员会的要求主要有以下几项:要求有线系统在其所覆盖的区域,传送对当地观众来讲是至关重要的所有观点;要求有线系统满足其在雇佣和提升少数民族成员以及妇女方面提出的要求,为少数民族和妇女提供更多的就业机会;那些播送自己节目的有线系统所有者,应当遵守与政治选举过程中与候选人获得平等机会有关的公正原则;限制淫秽内容的传播等。

有线电视经营者抱怨说:地方管理机构出台的措施使他们处于几乎无利可图的境地。但在20世纪70年代,对有线电视服务的要求始终还是在稳步增长。1970年底,有线电视的订户已经增加到1000万,年利润约30亿美元。有线电视产业的这种迅速发展,招致了有线电视法律地位的改变。1976年,国会重新修改了版权法,不仅对有线电视系统的特许经营权征收费用,而且还授权 Copyright Royalty Tribunal 在节目经营者之间分配税收指标。

二、保护与促进——有线电视政策法案

美国国会在1984年通过立法确立了“与有线通讯”有关的全国政策^⑥。该法的目标之一是确保“有线电视传播能够为公众提供多样化的信息和服务”。从更世俗的观点来讲,法案为保

护有线电视运营者反对不公平地否决其特权经营权的更新,确立了一种正当的程序,使他们在良好地履行了本法规定的情况下,免遭特许续延方面的不公正待遇。借助于服务标准,该法案要求:只要有有线电视运营者提供的服务质量符合这些标准,它们的特许经营权就应当在其到期的时候获得更新。

(一)立法背景

上个世纪末,随着有线电视系统的成长和变得越来越强大,有线公司发现,他们处在一系列为控制通讯系统而发起的战斗之中。卷入其中的某些人认为,这些斗争可以改变社会的进程。竞争者包括电话公司、报纸、广播、地方政府、计算机数据的提供者和广告商。

在斗争的早期阶段,电信公司占据着明显有利的位置。在他们提供服务的地区,大多数家庭都有他们铺设的线路。与发展时期铺设的同轴电缆或光纤(Fiber Optics)一道,他们不仅可以向其订户传送电话信息,同时也可以提供其他服务,特别是他们极具商业价值的电话黄页服务。选择了这种服务的订户,可以在其电视机屏幕上加装一个键盘,他们的手指一动,就可以选择广告商所提供的电子商品或服务。报纸担心电信公司的这种服务会极大地影响它们的分类广告,并因此而展开了与电信公司的一场纷争。在国会和有线电视经营者的帮助下,它们劝说联邦法院,让其阻止美国电视和电报公司以及作为其附属部分的地区电视公司,让他们停止提供电子信息服务。同意贝尔系统(Bell System)拆分之判决的法官哈罗德·格林(Harold Greene)写道,如果许可AT&T同时从事信息的传送和生产,会存在巨大的危险。因为这种作法不仅会将其他的电子出版商挤出市场,还会在更广泛的意义上对其他信息的生产形成垄断。而一旦这种事情真的发生,Harold格林法官说,便会对宪法第一修正案的核心原则,即美国人民有权从多种信息渠道中获取信息,造成致命的打击^⑦。

这里需要强调的远远不止这些。到20世纪80年代,远距离浏览(Far-seeing)报纸出版商,知道他们的投递系统—将许多页的新闻纸传入订户家里—是他们经营中最低效的部分。格林法官提到了新近用在有线电视电子出版系统传送用户化报纸的可能性,即报纸可以在每个用户的家中出版。纽约时报公司的主席苏兹贝格(Arthur Ochs Sulzberger),是几个呼吁取消适用于广播的政治限制者之一,他认为:印刷新闻和电子新闻之间的区别已经很小并且这种区别还在不断消失^⑧。如果将来的报纸真的使用有线电视系统传送信息,而联邦通讯委员会仍然使用规范广播的方式限制它们的话,报纸的宪法第一修正案权利便会受到损害。

有线电视经营者同样需要改变现有的法律和政策。他们觉得自己受到了地方政府特许权政策的挤压,地方政府左右着他们向用户征收的相关费用,这不仅对他们的正常经营带来了负面的影响,而且影响它们向自己的订户提供更好的电视服务。

在这种情况下,1984年,国会通过了意在建立与有线通讯有关的《有线通讯政策法案》(Cable Communication Policy Act)。该法案许可地方政府延续行使其对有线系统的特许经营授予权。但法案限制地方政府征收的一些费用的额度,同时收回了政府在节目控制方面的权力。重要的是在1987年,该法案又有效地终止了地方政府规范有线电视系统向用户征收费用的权力。结果,基础有线服务的费用在随后的3年中提高了将近50%^⑨。当然此类服务的频道数目也有相应增加。因而,法案的后果之一便是极大地提高了有线电视系统的身价^⑩,法案另一个

效果是为有线电视带来了新的压力,它可能诱发政府对有线电视新一轮的管制,包括对服务费用的限制。早先的特许经营协议,授权有线电视经营者在其签约服务的地区享有特许经营权和更新特许证的假定。结果,有线电视像电话和电气公司那样,被当作了公共事业来对待。在洛杉矶,将有线电视当作公共事业的观点受到未获得经营有线电视特许权的公司的攻击并由此导致了最高法院的一份判决。在判决中,最高法院认定:市政当局拒绝竞争服务的作法,违犯了宪法第一修正案^①。

(二)立法宗旨

本法的宗旨是:制定有线电视传播的国家政策;规定特许权的步骤和标准,鼓励有线电视系统的发展,确保有线电视系统满足地方社区的利益和需求;为联邦、州和地方政府管理有线电视系统提供指导原则;确保有线电视传播能够为公众提供多样化的信息和服务;为特许协议的延续提供规范的程序,保护有线电视系统运营商,使他们在良好地履行了本法规定的情况下,免遭特许延续方面的不公正待遇;促进有线电视领域的竞争,减少不必要的管理对有线电视系统造成的经济负担。

(三)频道使用和系统所有权限制

法案准许签发有线电视特许经营权的当局向有线电视运营商提出要求,要求它们为公众、教育、或政府使用电视频道而预留频道。严禁运营商对通过预留频道而播放节目的内容行使编辑权。此外,频道数目超过36个的有线系统,应当许可其他传播媒介出于商业目的(包括报纸),使用预留频道。有线电视运营商可以对这些使用其频道的商家收取合理的费用。但无权对这些内容行使编辑权,即使用预留频道的用户有权决定播出什么和不播出什么,当然,有线系统也不必为此节目的内容承担责任。地方当局有权禁止有线电视传送“淫秽、邪恶或其他不受宪法保护的言论”。该法还规定:地方当局可以责令传送淫秽内容的系统关闭。

禁止电视台的拥有者在其提供服务的同一地区拥有有线系统。但可以拥有为其他地区提供的有线系统。地方当局不能因为某人是任何一种大众传播媒体的所有者或者控制者而拒绝其经营有线电视的申请。然而,联邦通讯委员会有权阻止其他媒体所有者,例如报纸的所有者在同一社区拥有有线系统。公众承运人(common carriers),例如电话公司,禁止拥有有线系统。在某些地区,如果不由电话公司提供有线服务,则无人提供类似服务的地方,象电话公司这样的公众承运人才可以拥有有线系统。

(四)特许经营权

地方政府保留了授予和更新特许经营权的权力。然而,法律不允许地方政府将有线电视当作公众承运人。这样便将有线电视从公用事业公司必须遵守的费用评定程序(rate-setting procedure)中解脱出来。

地方政府同样保留了要求有线电视的运营商为这种商业上的特权付费的权利。然而,该法将费用的数额限定在有线电视运营商年收入的5%。如果5%的最低费用增加的话,运营商可以根据这种区别对待而向用户征收费用。

除了少数几个地区,即既不存在有线系统自己的竞争,也没有有线系统与其他无线广播竞争的地方,1987年生效的这个法案,从地方政府那里收回了调整有线系统服务收费的权力。

这种作法是国会在有线电视政策方面意义深远的变化。有线服务的费用增加了,但由有线系统提供的电视频道也在相应地增加。利润的增加还使得有线电视成为吸引投资的行业。在 1985 年,1500 美元被认为是用户支付有线费用的危险的高价^②。在 1989 年,纽约时报公司为新泽西州的彻丽山(Cherry Hill)附近的乡村社区提供的电视节目,向每个订户收取的费用在 2500-3000 美元之间^③。在佛罗里达的布沃德县(Broward County),一个订户要想享受有线电视服务,就必须支付 2878 美元。

如果有线电视运营商能够证明:“从商业运作的角度来讲,其原初的经营条款难以实施的话,”该法案允许其修改自己的特许经营条款。这意味着,如果频道提供者向有线电视运营商收取的费用增加的话,或者在用户支付的费用极低的情况下,有线电视的运营商可以提出减少节目频道的建议。但有线运营商的建议必须经过公众听证会。

如果地方政府不满意某个有线电视运营商的服务并因此而不再更新其特许经营权时,地方政府必须在特许经营权终止前三年半时,组织一次听证会。在听证会上,官员必须说明:社区今后的需要和利益已经不再需要目前的运营商。而如果有线电视的运营商想继续获得特许经营权,其请求一般会满足,除非进一步的听证会能够证实下述情况的存在:

- (1) 运营商未能与现有特许经营权的实质性条款大体上保持一致。
- (2) 服务质量,包括信号质量,对用户投诉的回应和收费行为不能令人满意。
- (3) 由于经济、法律或其他问题,致使运营商不能按照特许经营条款的要求提供服务的。
- (4) 正如在早先的听证会所证实的那样,运营商为满足社区需要而提供的计划不符合合理或过于昂贵。

决定不再更新特许经营权的地方政府,必须以书面决议的方式,给出政府这样做的理由。运营商可以就这种决定向法院起诉。未能遵守法律规定的程序或法院发现上述四个方面的说法没有足够的证据支撑的话,法院可以撤销地方政府不予更新特许经营权的决定。也就是说,有线电视运营商的特许经营权的更新受到法院强有力的支持。而地方政府几乎不可能随意剥夺有线电视运营商更新特许经营权的权利。

如果特许经营权未能更新,法律要求颁发特许经营权的当局或新获得特许经营权的公司向原来的运营商支付“合理的”费用。法律不允许地方政府从颁发特许经营权中获利。如果某个特许经营权因故被收回,新获得特许经营权的所有者,应当向被剥夺特许经营权的有线电视运营商提供足够的补偿。

(五)有线电视服务的获取和对隐私权的保护

在有线电视运营商获得了特许经营权的地区,不能因为本地居民收入低或居民中的多数家庭还没有成为其订户而取消或拒绝向这些地区传送节目。根据 1984 年的有线政策法案,使用私人地面接收装置,即所谓的碟状天线接收未被干扰的卫星传送的信号是合法的。根据《联邦通讯法》(Federal Communications Act),用这种方法接收信号在多数情况下却是违法的。然而,根据 1984 年的有线政策法案,有线频道和其他使用卫星传送节目的人,可以对信号进行干扰,而且许多有线系统的运营商已经开始这样做。因为他们不希望成千上万的碟状天线拥有者,在没有支付任何费用或得到他们授权的情况下,收看他们的节目。联邦通讯委员会和地方

政府都有权通过其他的方式,规范私人地面接收站的这种行为。例如,地方政府通过划界或采用其他规范,试图将不显眼和巨大的接收天线驱逐出社区之外。但联邦通讯委员会的决定却认为:只有当电视接收装置违犯了合理和明确界定的“健康、安全或美学”考虑的时候,地方政府才可以禁止后院或房顶天线的使用^⑩。1996年,联邦通讯委员会采用了另外的规则,该规则进一步架空了地方政府控制卫星接收天线的权力。新的规定禁止市、镇和私房所有者协会对直径不超过1米的天线施加任何限制。当然,如果这种天线的安装存在公共安全隐患或破坏历史遗址的情况,则可以禁止安装接收天线。

有线电视订户的隐私也是有线电视立法和联邦通讯委员会制定的规则所关注的问题之一。由于有线电视广泛使用双向服务系统,使得有线公司极易获得订户大量的私人数据。订户通过电视订购的商品、所收看的电影、电视节目、通过电视进行的投票活动以及在这些过程中养成的消费习惯等,都可能成为有线系统的计算机进行搜集、加工、处理的对象。对于这些订户数据,有线系统运营商可以用于合法的目的,也可以用于非法的目的。当有线系统运营商将这些数据用于非法目的时,就会对订户的隐私权造成极大的伤害。即便是单向的有线服务订户,也会向有线系统运营商提供他们可能不愿意让公众知道的信息,比如订阅了有线电视系统提供的色情视频、音频节目的订户的私人身份方面的信息,就是一个很好的例子。在一般情况下,他们不会愿意将自己的名字或自己订阅成人节目的内容让公众、特别是自己的亲友知道,而一旦有线系统运营商将他们的私人信息泄露出去,就会给他们的身心造成极大的伤害。

在保护订户的隐私权方面,有线电视政策法规规定:只有在出于下述两种目的的情况下,有线系统的运营商才可以收集订户的个人“标识信息”^⑪。为订户提供服务所必需的信息;查找未经授权而使用有线服务的用户。

上述目标一旦实现,有线系统运营商就应当将所搜集的个人标识信息销毁。并且有线系统运营商在未获得订户的书面或电子同意前,不得公开订户的个人标识信息。同时,还应当采取必要措施,以防止除用户和运营商之外的任何未经授权的自然人或法人获利此类信息。政府也不能随便获得此类信息,除非政府提供了清晰和令人信服的证据,说明该信息有理由被认为是用于犯罪活动,而该信息可以成为案件中的实质性证据。

有线政策法规还规定了有线系统运营商可以公开订户个人标识信息的情形:

(1)如果有必要为订户安排有线电视服务或有线电视系统运营商提供的其他服务,或从事与有线电视服务或有线电视系统运营商提供的其他服务有关的正当业务活动。

(2)如果法院的指令授权作某种公开,如果订户得到了接收该指令的自然人或法人的通知。

在与用户签订提供有线电视服务或其他服务协议之时,并在随后至少每年一次,有线电视系统运营商应当以明白无误的书面形式,专门向客户发出如下通知:

(1)可能将该类信息公开的真实目的、频率和用途,包括接收该类信息的人的身份。

(2)已经向订户征询的或将要向订户征询的个人标识信息的真实目的,以及该信息的真实用途。

(3)有线电视系统运营商准备持有该类信息的时间期限。

(4)订户可以接近该类信息的时间和地点。

(六)服务和设施调整

法案不再许可地方政府对有线电视运营商的服务、设施和设备享有管理权。法案将制定设备标准的权力和制定传送到用户家里的图像质量标准的权力,交给了联邦通讯委员会。法案同样剥夺了地方政府要求运营商传送特定“视频节目或其他信息服务的权力”。当然,要求有线系统传送特定频道节目的权力必须传送规则(must carry rules)被认为是联邦通讯委员会享有的权力。然而,联邦上诉法院的一个法官却在一份判决中认定,这种规则违犯了宪法第一修正案,侵犯了有线系统运营商的宪法权利。当然,法院与有线系统有关^⑥的判决不只这一个。

(七)其他要求

该法还要求,地方当局应当督促有线电视运营商,让他们按照法律规定的标准经营,向订户提供符合相关标准(信号的质量等)的服务。

该法规定,未经授权而盗用某个有线系统的,如果这种盗用是出于商业用途的话,可以对当事人处以高达 1000 美元的罚款和其他更严重的处罚,包括监禁。

三、挑战与修改——《有线电视消费者保护和竞争法》的出台

在控制有线电视的斗争中,市政当局认为他们是个失败者,他们因而想通过法院挑战有线政策法案的规定。其他组织包括美国公民自由协会(ACLU)、有线电视使用联盟(Cable Television Access Coalition)、国家城市联合会(The National League of Cities)和一些有线系统所有者也加入了市政当局挑战有线政策法案的行列。它们主要的攻击目标是特许经营权的费用限额和联邦通讯委员会的法则:将有线系统排除在向其用户收取费用的控制之上。哥伦比亚地区巡回上诉法院审理并就以上两项规定作出了判决。另一项诉讼攻击的目标是联邦通讯委员会根据有线政策法案之授权而为服务质量确立的技术标准。这场最后打到美国最高法院的官司,以法院用判决的方式确立联邦通讯委员会的权力而收场。

(一)美国公民自由协会诉联邦通讯委员会^⑦

在美国公民自由协会诉联邦通讯委员会案中,法院对节目评定和费用作出了更加全面的判决。在该案中,法院首次着手处理联邦通讯委员会限定“有效竞争”的规则。根据授予特许经营的当局有权为基础有线服务设定标准的规定,在某个有线系统不服从有效竞争的情况下,政策法案的 623(b)(1)授权联邦通讯委员会制定规则。如果在有线电视提供服务的社区有三家以上的无线电台(off-the-air station),任何一个或所有的有线电视系统的加入便会变得没有必要。在这样的地区,委员会通常会认定竞争是在存在的。

联邦通讯委员会下一步的目标是确定特许条款。联邦通讯委员会认为,允许颁发特许经营权的当局在本地区制定调整有线电视服务等级的法令,会影响有效的竞争。法案许可对“基础电信服务”,即任何包括地区无线电视(over-the-air)频道在内的服务等级而收取的费用进行调控。联邦通讯委员会将这种调控限定在仅仅包括定期向所有订户提供的、包括所有“必须传送的广播频道”的服务等级方面。在这种等级范围,联邦通讯委员会的规则同意有线运营商可

以自动将有线系统提供商收取的额外费用,包括版权费用的增加,加到他们的订户身上。作为它们的基础节目,一些有线系统运营商,例如提供体育节目的 ESPN 节目网、或 CNN、Ted Turner 的 24 小时新闻服务便是这样做的。在 1989 年,CNN 每月从有线电视运营商那里收取其从每个用户身上收取费用的 30 美分;ESPN 收取 32 美分。自 1983 年以来,CNN 收取的费用已经增加了一倍;而 ESPN 现在收取的费用已经涨到了原来的 3 倍多。

ACLU 和其他原告认为:在决定有效竞争和限制地方当局控制收费方面,联邦通讯委员会过于武断。但法院并不同意。除了三种情况外,法院赞成联邦通讯委员会所有方面的收费规则。法院认定:在为决定“有效竞争”而确立的准则和许可运营商自动转嫁成本方面,联邦通讯委员会的作法有点武断。法院还进一步认定:在重新确定基础层服务(basic tire of services)方面,联邦通讯委员会忽略了国会的明确意图。

法院命令联邦通讯委员会重新为确定某个无线电台是否抵达某个社区而制定准则。至少,相当数量的观众必须收到清晰的图像。法院还告知联邦通讯委员会,它必须受到法案确定“基础有线服务”(basic cable service)的清楚和明确的语言的约束。法院说,法案条文使用的语言明确告诉我们:有线运营商可以以他们所喜欢的方式,自由建构它们的服务层。

在否决自动转嫁规则时,法院说,法案包括的程序保障,足以保护运营商免受地方当局武断地否决包括其费用成本之增加而引起的收费增加。此外,法院还指出,法案许可运营商根据他们自己所掌握的情况,每年提高 5% 的收费。法院据此得出结论认为:在起草有线政策法案时,国会已经为费用的自动增长创造了一个详细的方案,有线系统的运营商因此无需联邦通讯委员会的额外帮助。

(二) 纽约市诉联邦通讯委员会[®]

打到最高法院的案件是由纽约市提起的,其他几个地市和全国城市联合会(National League of City)也加入到了纽约市的行列。尽管这一起诉讼仅仅针对法案的第 544 条(e)款,该授予联邦通讯委员会为有线系统确定技术标准的权力,但诉讼还是对法案本身提出了挑战。该案提出的问题是:联邦通讯委员会能够取代地方而对有线系统行使控制权吗?最高法院将本案当作近三十多年来联邦政府、州和地方当局为规范有线电视的不同侧面而正在进行的努力的又一次发展。在这种情况下,最高法院的法官们一致认定:联邦通讯委员会在治理有线电视信号质量方面凌驾于州和地方政府之上制定技术标准的权力并没有越权。以纽约市为代表的一方抱怨道:由联邦通讯委员会确定的技术标准太低。他们争辩说:他们应当有权让有线电视运营商按照更高的超标准运营,并借此让众看到更高质量的节目,享受更高水平的服务。法院从宪法的超级条款中寻找这个问题的答案(第 6 条第 2 款)。鉴于这是一条早已确立的条款,法院认为它不仅适用于国会制定法律的行为,还适用于由国会授权的行政机关制定的规范。这里的当局是清楚的,遗留的唯一问题是在设定技术标准时,联邦通讯委员会的行为是否合理。法院认定联邦通讯委员会制定的标准是合理的。在确定标准方面,联邦通讯委员会说,如果许可标准因社区之不同而有所变化,它就会给有线系统运营商、消费者和产业回应技术变化的能力,带来潜在的消极影响。随着有线电视法案和联邦通讯委员会规则的不断改进,它们成了在全国都有效的、调整有线系统的法律。除了少数不存在有效的无线竞争的地方,地方当

局都无权控制有线运营商向订户收取的费用。除非他们能够列出非常充分的理由,也不允许地方当局剥夺有线运营商更新特许经营权的权利。

(三)有线电视政策法案的修订

毫无疑问,1984年的有线电视法案有利于有线系统运营商的发展。但这一法案生效五年后,国会中的实力派议员却开始关注这样的问题:有线电视法案是否有利于有线服务的订户、是否有利于无线电台、是否有利于信息和娱乐领域的其他竞争者?一些人指责说,有线电视政策法案的效果之一便是创造了一种需要由公众利益对其进行驯化的垄断^⑨。在20世纪90年代中期,参议院和众议院都考虑对有线电视制定更严格的规则,特别是有线运营商收取订户费用有关的部分,就更应当如此^⑩。一些证人告诉参议院商务委员会:在田纳西州的一些城市,订户的费用在过去增加了100%,每月的平均基础服务费用从1980年的7.5美元,涨到了1990年的16美元。

众议院和参议院都同意给予联邦通讯委员会处理“不合理或滥收费”的权力,但两院都不同意恢复地方政府对有线电视系统的控制,两院也不同意增加5%的特许经营权收费。其他的一些改动如下:

(1)寻求阻止有线运营商垄断节目源或歧视那些在节目上拒绝给其提供财政利益的节目制作者。

(2)重新启用要求有线运营商为地方台、地方商业和非商业电台提供预留频道的规则。

(3)限制有线系统的规模。

(4)允许地方当局执行比联邦通讯委员会确立的标准更高的技术标准。

(四)《有线电视消费者保护和竞争法》

1992年的《有线电视消费者保护和竞争法》(The Cable Consumer Protection and Competition Act of 1992)的出台,也是一个多方努力的结果。经过有线运营商、广播网、公共利益群体和其他钟情于政府管制的人历经四年的游说,布什总统终于在1992年签署了这个法案。

这个法案最大的卖点是它授权联邦通讯委员会审查有线收费和限制那些被认为是不合理的收费项目。对有线系统基础服务的费用调整可能是最严格的,基础层服务包括多数无线电视台,还有公众、政府和教育频道。第二服务层(second tier of service),即通常包括ESPN, CNN和其他通过空中电波不可能收看到的节目,也会受到调整,如果系统超过70%的观众订购了第二服务层服务的话。

法案同样许可地方电视台对使用其频道的有线系统收取费用,法案要求有线系统运营商全天24小时之内,都应当有专人通过电话的方式,接受消费者提出的服务申诉,并且禁止运营商出于订购诸如HBO或Cinemax等超级频道之目的而强迫订户订阅第二层服务。

尽管这些要求招致了一片反对、责难,但联邦通讯委员会还是制定了实施这些要求的细则^⑪,例如,必须传送规则。按照联邦通讯委员会的要求,提供12个或少于12个频道的有线系统,必须拿出一个频道用作非商业的教育电台和至少三个频道用于地方商业电台。拥有13到36个频道的有线系统,必须拿出不少于3个频道,用于地方非商业电台和将其频道的1/3用于地方商业电台。

四、问题的复杂化——有线系统与宪法第一修正案

40 多年以来,尽管法院所作的判决之中已经涉及了有线系统,但关于有线系统的宪法第一修正案地位,法院一直未能在其判决中明确其立场。当时,法案给予有线系统的宪法第一修正案保护并不比其给予广播的多。但另一方面,法院又认为:与广播相比,有线系统更象报纸。

在 1982 年的一次研讨会上,法院的这种不确定性成为 60 多位教育工作者、律师、有线系统运营商、政府管理人员、科学家和许多集团的成员讨论的对象^②。研讨会的任务是为将来的信息传送系统出谋划策并共同思考应当怎样规范有线系统。那些会议的招集者想当然地认为,在不远的将来,有线电视便会成为将新闻、信息、娱乐节目传送到大多数家庭的主要手段。尽管与会代表在许多方面意见不一,但在以下两个方面,他们达成了共识:宪法第一修正案阻止并且应当阻止为印刷媒体、广播媒体或任何二者结合在一起的内容规范;那些将文本材料的传送转换成电子信号传送的印刷媒体的出版者,应当享有与他们现在享有的宪法第一修正案同样级别的保护。

值得指出的是,在法院的判决中,从来也没有将上述两点完全考虑进去。法院目前在处理有线电视问题方面的趋势是将有线系统看作提供混合的言论系统,这样便从理论上将有线系统当作了一种象征性言论(symbolic speech)。关于这一问题,代表性的案件是合众国诉奥·布恩(United States v.O'Brien)^③。在本案中,最高法院为政府可以规范与行为相连的言论设立了四个标准。只有在下列情况下,才能对某个有线系统施加限制。

(1)属于宪法授予给政府的权限范围内。无论限制的类型如何,这种限制都必须是涉案的政府有权去采取的行为。

(2)这种作法推动了某个重要或实质性的政府利益。政府应当以这种行为推动将使相当数量的民众受益的某种目标的实现。

(3)政府的利益与受到压制的自由表达无关。政府不能仅仅出于阻止非主流观点之目的而对某个有线系统施加限制。

(4)附带对所称的宪法第一修正案的自由的限制,小于对那种利益的实质性的推动。如政府不能出于阻止某些人接触色情内容而禁止在整个有线系统播放色情内容。

(5)在攻击授予有线系统排它性特许经营权的判决中,法院使用了这些标准,根据这些标准而确立的原则要求有线系统运营商传送特定电视台的节目、传送反映民众要求的节目,禁止播放州和地方法律不允许播放的内容。

(一)必须传送的节目

有线电视法中,必须传送规则是一个倍受关注同时也几乎未能取得一致看法的规则。在一般情况下,当有线电视用户安装了有线电视设备后,他们原来用于接受无线电信号的天线设施便会显得多余,因此将其拆除便成了自然而然的事情。他们完全可以依靠有线电视来收看各种各样的节目,既包括有线频道传送和制作的节目,也包括他们使用天线接收的无线节目。接下来的问题是:如果有线电视发展起来,会不会从根本上挤跨无线电视?从而影响到没有条件收看有线电视或尚未开通有线电视的地区的用户,收看他们原本可以看到的无线电视

节目? 无线电视是通过天线发射的,因而可以免费收看。相比之下,有线电视系统利用的是电视机与发射装置之间的物理连接,通过这种方式,有线电视运营商就可以提供许多频道的电视节目。如果不对有线电视和无线电视之间存在的这种不均衡进行有效的干预,有线电视很可能会将地方电视台的无线节目完全排除在外。而且更为重要的是,全国还有许多人因为各种各样的原因而没有订购有线电视服务,如果任由有线电视对市场进行垄断,势必会影响到这些人收看电视节目的权利。

到 1980 年的时候,联邦通讯委员会放弃了许多保护规则,只留下这样的要求,即如果任何地方电视台或“任何明显引人注目”的电视台请求的话,有线系统就应当传送其节目。这种规则的受益者是公共电视台(public television station)和独立的超高频(UHF)电视台,因为这等于为他们的节目提供了一个达到有线订户的机会。进入 90 年代以后,随着有线系统日益成为广播网有力的竞争者,联邦通讯委员会也随之对有线节目施加了各种各样的限制。其中的一些限制是为了阻止有线系统将节目传送到很远的电视台,因为这样做会从地方电台传送的节目中夺取大量的观众,从而影响到有线电视的生存和发展。其他的一些限制则旨在保护超高频电视台,它们传送的电视信号的质量远远不如有线系统。

1992 年有线有线电视消费者保护与竞争法第 4 条和第 5 条,要求有线电视系统提供一部分频道,用来播出地方无线广播电视台的节目。国会认为:有线传输的物理特性加之有线电视业日益集中的经济力量,使得有线电视业对无线广播电视业的竞争能力造成了极大的威胁。国会因此认为,对于无线电视业采取像必须传送这样的约束,有助于改善无线电视和有线电视业之间的这种不均衡。而如果放任这种不均衡的无节制发展,它带来的不仅仅是无线电视业灾难,还会对宪法第一修正案保护的利益造成损害。

但特纳(Turner)广播系统却对此提出了异议。特纳广播系统认为:宪法第一修正案和广播以及有线电视业发生的变化要求重新审视必须传送规则。与此同时,华盛顿昆西(Quincy)的一个有线系统,对联邦通讯委员会的一个 5000 美元的罚款决定提出上诉。联邦通讯委员会对其进行处罚的依据是这个有线系统置一项要求它传送华盛顿斯波坎市(Spokane)的电视节目的命令于不顾。美国哥伦比亚地区巡回上诉法院将两个案件合并审理并在 1985 年的昆西有线电视诉联邦通讯委员会(Quincy Cable TV v. FCC)^②案中裁定:必须传送规则侵犯了有线运营商的宪法第一修正案权利。法院得出结论认为:联邦通讯委员会并没有证明通过要求有线系统传送特定电视台的节目,推进了政府的某项实质利益。

广播和代表电视观众的利益群体对此提出了抗议。他们担心有线运营商会完全将受众极少的地方电视台,包括公共电视台撇在一边,利用自己在电视节目传送方面所具有的垄断性地位,传送更受欢迎的节目,从而从根本上置地方电视台于无人问津的地步。国家有线电视协会(National Cable Television Association)介入这场谈判,试图通过谈判,找到一个双方都能接受的修正的必须传送规则。在国会的推动下,联邦通讯委员会采用了这种妥协。几乎在联邦通讯委员会采用这种妥协的同时,它就受到了挑战并导致了一份上诉法院的判决的产生。这便是世纪通讯公司诉联邦通讯委员会(Century Communication Corp.v FCC)^③。在本案中,法院再次认定必须传送规则违犯了宪法第一修正案,联邦通讯委员会主席丹尼斯·帕特里克(Dennis

Patrick)随后说:判决证明了联邦通讯委员会不愿修订必须传送规则的正当性。他说:“在缺乏真实的伤害的情况下,任何传送体系都难以满足宪法第一修正案的要求。”^⑥从他的话来看,国会极不情愿放弃必须传送规则。

国会宣称,必须传送规则可以服务于三种相互联系的利益:保证了免费的无线电视节目的获取;促进来自于多种渠道信息的广泛传播;促进电视节目市场的公平竞争。1996年,联邦通讯委员会的有线电视规则又明确规定:有线电视系统必须传送地方电视台的“重要节目”。尽管人们在必须传送规则是否侵犯了有线电视公司的宪法第一修正案仍然存在较大的争议,但至少这个问题在最高法院那里,已经有了明确的答案。1994年,联邦最高法院宣布必须传送规则是合宪的。法院认为,只要必须传送规则对言论的限制性规定不是很多,限制是公正、不偏不倚,并且这种限制性规定促进了政府的实质性利益,联邦通讯委员会实施的必须传送规则就应当受到支持。在1997年的特纳有线系统有限公司诉联邦通讯委员会(Turner Broadcasting System, Inc. v. FCC)^⑦案中,肯尼迪大法官在判决中写道:必须传送规则追求的利益和其所带来的限制相当,因此我们认为,“必须传送规则是经过精细考量的,其目的是保存为美国40%没有有线电视的家庭服务的各种电视台。”

现在,必须传送规则已经发展成为一项完善的有线电视管理措施。

(二)公众使用频道

许多社区要求有线系统为公众提供免费的频道,以便使任何想向大众传送非商业信息的人使用。有线运营商在这种情况下应当提供信息传播所需要的视频、音频和其他辅助设备。一些有线运营商的服务也确实包括此类事件,如高等院校体育运动会颁奖晚宴、乐队音乐会(band concert)和服务性俱乐部演说家的情况。有时运营商在这些事情发生时传送这些节目,有时在这些节目过后传送它们。人们之所以要求有线系统运营商这样做,是因为许多人认为:传送此类节目的频道在某种意义上具有公众论坛的性质,借助于这种论坛,公众不仅可以共享事关本地区公共事务方面的信息,还可以就这些公共事务充分地进行讨论,并且在讨论的过程中,形成他们对一些地区重大事务的看法。从长远的角度来讲,这对于本地区的民主建设是必不可少的。

根据1984年的有线政策法案,授予特许经营权的地方当局,可以要求有线运营商为公众使用、教育和政府使用预留频道,有时也将这些频道称作PGE频道。这种规定虽然也受到过挑战,但只要预留的PGE频道的数目不是太多、对有线运营商施加的义务不是太重,法院就会认为这种做法是合宪的,因为它有利于避免地方观众接受到本地的节目,还可以通过保护地方电视台的方式,保证人们接受到多样化的信息。

然而,这里却留下了一个令人困惑的问题,它事关地方政府、有线运营商和公众频道使用者之间真正的法律关系的定位:谁将为这些必须预留的公众使用频道的内容负责?可以用某种方法将不合适的内容,如色情内容,仇恨和纳粹言论屏蔽掉吗?或者这些在法律上称之为“公共论坛”的频道可以等同于公园里的某个电子讲坛吗?

为了使上述问题有个说法,1984年的有线政策法案规定:除了他们认为是确定无疑的淫秽内容外,有线运营商不得对使用公众使用频道的其他人所传送的节目进行审查。同时,如果

其他使用公众使用频道的人用有线运营商提供的频道传送诽谤、淫秽、煽动性、侵犯他人隐私或进行虚假广告的内容时,有线运营商不负任何法律责任。但国会在 1992 年的有线电视消费者保护与竞争法中改变了这一规则。尽管没有直接要求,但法案还是许可有线运营商对公众使用频道传送的“下流”或“冒犯性”的性节目内容进行屏蔽。但问题是,与完全不受宪法保护的淫秽内容相比,有相当一部分“下流”内容是受宪法第一修正案保护的表达。这里因此而产生了一个可以预见的宪法第一修正案问题:如果有线运营商采取有效的措施,将公众使用频道中播放的明显具有冒犯性的节目屏蔽掉了,根据 1992 年的有线电视消费者保护与竞争法的规定,这种做法是否可以等同于一种政府行为或者根据宪法第一修正案,这是否可以被当作某种难以接受的审查?

1995 年上诉法院的一份判决明确表示:有线电视运营商屏蔽明确具有冒犯性内容的行为,不能归结为政府行为,因此它并不涉及宪法第一修正案问题^②。但在重新审理此案时,最高法院却以另外的方式做出了判决。在丹佛地区远程教育集团(有限)公司诉联邦通讯委员会案中^③,意见严重分歧的法院并没有直接回答公众使用频道是否属于公共论坛。法院的多数意见认为,作为市政准的土地的一部分和私人土地所有者不再保留占有权的地方,PGE 频道等同于公共建筑物的保留部分或为街道和公园开辟的地方。如果政府的行为是一种具体行使占有权的行为,它就应当归属为一种政府行为,而宪法第一修正案明确规定,国会不得制定剥夺人们言论自由的法律。因此,在这种情况下,屏蔽明显具有冒犯性的节目的作法就是政府为保护青少年免受不良内容影响而采取的未经仔细考量的行为,法院因此而否决了 1992 年法案中的屏蔽条款,因为它侵犯了使用此类频道的用户的宪法第一修正案权利。

因此,一般的规则应当是:一旦某个公众使用频道是在授予特许经营权的地方当局的下令下设立的,根据宪法第一修正案,政府就无权控制公共使用频道的内容,并且一般情况下,有线电视运营商也禁止对通过预留频道而播放的节目行使编辑权。

三 K 党(Ku Klux Klan)这样的美国纳粹组织和其他偏激的组织同样发现并利用了这样的频道。它们制作带有他们组织的标记性的节目,并通过他们的成员将这样的节目传送的信息带入公共领域^④。它们使用这种频道的权利同样来自于宪法第一修正案。因此,既然这些频道可以被当作公共论坛,它就应当向所有的人或组织开放,无论人们在这些论坛上传播的观点是如何的具有冒犯性。另外,《有线政策法案》还不允许有线运营商对这些频道的节目进行审查,这等于为此类偏激组织进行宣传打开了方便之门。一些社区就只好通过组织讨论的方式,来反驳种族主义的观点并试图阻止这种观点的传播。

在密苏里州、堪萨斯州,市政当局采取其他的方式来对付由三 K 党使用的有线频道。市政当局在其授予给美国有线电视(American Cablevision)的特许经营权中,取消了公众使用频道。在美国公民自由协会的帮助下,三 K 党以其言论自由权被剥夺为由提起了诉讼。审理此案时的地区法院裁定:宪法第一修正案不允许地方政府出于将三 K 党拒之于门外的目的,而关闭公众使用频道。因为法院认为,政府不能在不同的观点间以区别对待的方式来操纵有线电视频道^⑤。市政当局最后不得不恢复了三 K 党使用的公众频道,并赔偿了三 K 党的法律费用。

无论对于地方政府,还是有线系统运营商和那些使用公众使用频道的组织来讲,通常他

们都不希望出现像三 K 党那样的事情。大家还是希望能够尽可能地和平共处。在这种情况下,有线电视提供的节目既能够符合一定社区的道德要求,同时又能够满足一定的质量标准。但这个看似不高的标准并不太容易实现。因为追求这些目标,常常会带来相应的宪法第一修正案问题并引发新的诉讼。

例如,对于借助公众使用频道播送非本地节目的有线电视能够收取费用吗?在 1999 年,地区上诉法院给予否定回答^②。不能够公布所有在公众使用频道出现的人的形态吗?可以要求节目提供者因有线电视运营商遭受的法律损害而作出赔偿吗?可以要求使用者遵守协议,发誓不去记录任何非法行为吗?2002 年,某个地区法院的判决,好像对上述问题说“不”,并签发了一份初步的禁令^③。

(三)性节目

最高法院在其判决中认定:联邦通讯委员会具有惩罚播放猥亵节目的广播电台和电视台的权力。但在对待有线电视方面,法院却没有明确授予联邦通讯委员会类似的权力。事实上,最高法院在没有发表意见的情况下,维持了一份下级法院的判决。下级法院的这份判决否决了犹他州的一个法律,该法意在限制有线系统播放色情内容。尽管立法者在制定法律时严格遵守了法院在帕西菲卡(Pacifica)案^④和米勒(Miller)^⑤案中的标准,盐湖城地区法院还是认定该法违犯了宪法第一修正案。在判决中法院认为,该法对淫秽的定义是如此宽泛,以至于有线电视运营商会“在什么样的节目具有冒犯性”这样的问题上,手足无措。

犹他州的法律授权州和地方政府提起民事诉讼。如果这些节目按照社区标准属于“明显具有冒犯性”的内容的话,可以通过诉讼,寻求对那些播送淫秽材料的有线运营商进行处罚。在确定处罚时,此类节目的播放时间是一种需要考虑的重要事实,因此,不同的时间段,收看猥亵节目的观众会有很大的不同。州检察官将这种法律解释为:那些猥亵(indecent)但法律上并不淫秽(obscene)的节目,只有在午夜和早上七点之间播出。州政府认为,对于保护青少年和不愿收看此类节目的观众来讲,这种限制是一种合理的措施,它能够促进政府保护青少年等利益之实现。还有另外 10 个州的总检察长一同向法院递交了他们支持犹他州的意见书。

但法院并不这样认为,法院不同意像对待广播电台和电视台的权力的色情内容那样来限制有线电视播放此类节目。这样,对有线运营商的限制就只剩下了《有线通讯政策法案》的第 559 条。按照本条规定:那些传送淫秽节目的运营商,将被处以不超过 10000 美元的罚款和不高于两年的监禁,严重的可以二者并罚。从某种意义上讲,第二种限制来自公众的压力。辛辛那提的一个大陪审团控告了为那个城市提供部分有线电视节目的 Warner Amex 有线系统。因为该系统为其订户提供由 Playboy Enterprise 制作的节目。作为驳回这一指控的交换条件,华纳兄弟娱乐公司(Warner)答应不再提供 X 级(X-rate)的节目^⑥。

法院在考虑有线电视上明显具有冒犯性的内容与宪法第一修正案的关系时,很难取得一致的看法。这一点在丹佛地区远程教育集团(有线)公司和社区媒介联盟起诉联邦通讯委员会案^⑦中表现得非常明显。原告以 1992 年《有线电视消费者保护与竞争法》的三个条文(统称赫尔姆斯修正案)违宪为由,向法院提起了诉讼。该法第 10 条(a)款允许有线电视经营者禁止在租用节目中播出“有线电视经营人员合理认定的、以同时代社区标准衡量的、性或淫秽的行为

或器官的节目”。该法第 10 条(b)款遵从与前文叙述相似的联邦通讯委员会关于“猥亵”的定义,要求有线电视经营者将“明显冒犯性”的租用节目放在一个单独的频道里,封锁它们,只有在定购人书面要求取得它们时,才可以在 30 天内将它们开放,通过这种方法向公众提供他们偏好的节目。该法第 10 条(c)款允许联邦通讯委员会制定规则,授权有线电视运营商禁止在公共、教育或政府的频道中播放包含可能诱使或促进非法行为的淫秽内容。这一规定与 1984 年的《有线政策法》不同,因为当时的法律不允许有线电视运营商在租用收看频道中享有任何节目编辑权。这样,如果别人在自己租用的有线频道播放赤裸裸的性节目的话,有线电视运营商实际上没有办法限制此类内容的传播。

经过哥伦比亚巡回法院上诉法庭审理后,最高法院审理了此案。意见严重分歧的法院最后认定:有线电视运营商有权禁止在出租的公共频道中播放这些节目。同时法院认定下列规定是违宪的,即当商业租用频道可用时,要想收看这些频道上的“明显冒犯性”节目,订户必须提前 30 天提出书面申请。在这一点上,布莱尔法官向法庭提出的意见是唯一获得法庭多数同意的意见。布莱尔法官认为,这种规定没有考虑到消极作用更小的选择,就实现保护儿童而言也没有经过“合理而精细地考量。”因为它将收看此类节目的观众置于一种容易暴露的境地,这些人也会比较容易地沦为“收看猥亵节目”的观众行列。

法院虽然不赞同完全禁止有线运营商播放淫秽节目,但在节目的分段、阻塞和定时播放方面,法院许可有线运营商采取更主动、更积极的政策。针对主要播放成人节目的频道,1996 年的电讯法(telecommunication act)要求联邦通讯委员会建立明显与性节目有关的规则^⑧。联邦通讯委员会起草的规则规定:除非用户选择了收看这样的节目,否则,这类节目播放的频道应当受到干扰或阻塞。如果有线运营商不干扰这样的频道,它们就必须在早上 6 点到晚上 10 这段时间,为用户提供其他可供选择的节目。最高法院通过否决一个联邦地区法院禁止该规定生效的方式,支持了这一规定^⑨。

(四)V-芯片的应用

1996 年的《电讯法》还尝试以一种不同于以往的方式来解决电视上淫秽或猥亵节目泛滥的问题。该法第 551 条鼓励视频节目制作者(video programming industry)建立一套自愿的分级制度,以区分性、暴力、淫秽或其他应当由父母决定是否由青少年观看的节目。电视台还应在播出信号之前或播出节目的过程中,自动显示所播出的节目的等级。该法进一步要求联邦通讯委员会“与来自民间的公益团体或是其他有兴趣之个人磋商”,讨论视频节目产业的计划,并决定“这样的规定是否为委员会所接受”。该法第(c)项及第(e)项第(1)款同时也要求联邦通讯委员会发布命令,要求电子制造业(electronic manufacturing industry)在 1998 年 2 月以后所生产的电视,都应当附加所谓的 V-芯片,以帮助电视观众、特别是那些关心子女成长的家长,在收看节目时,能够更多地知道将要播出的电视节目的内容,或者能够知道所播出的节目是否适合他们的子女观看。

所谓的 V-芯片,实际上是一种对电影、电视节目进行分级的科技产品 (technology of zoning)。安装在电视机中的 V-芯片会根据电视所接收的信号,来告诉收看电视者将要收看的节目包含某些青少年不宜的内容,如果接收者不想收看这样的节目或不想让其子女收看这样

的节目,他可以通过 V-芯片事先将这样的节目予以堵塞,使其不出现在自己的电视机屏幕上。这项技术的核心技术是节目分级系统(programme rating system),根据 1996 年的电讯法,电视制造商将有一年的时间来在自己生产的电视机上安装 V-芯片,如果过后还不能在自己的电视机上安装 V-芯片,政府将强令它们这样做。

通过 V-芯片,电视的使用者可以自行设定家中电视的观赏等级,而与设定等级不符的节目将不会被播出,这样便免去了青少年通过电视(当然包括有线电视)接触到猥亵、暴力(violence)、淫秽信息的机会,以达到保护青少年身心健康之目的。当电视机前没有青少年时,成年人可以改变电视机接收节目的内容,成年人收看色情节目的合法权利因此不会受到太大的影响。而且更为重要的是 V-芯片主要是一种行业自律行为,联邦通讯委员会并不直接介入其标准的制定和具体的实施,这样便避开了政府对电视节目内容进行事先审查的嫌疑。

五、新的机遇——1996 年的电讯法

直到 1996 年,广播和电报公司都受到垄断法和联邦通讯委员会所制定的规则的限制,这给了有线电视绝佳的发展机会。而这也是有线电视能够迅猛发展的原因之一。如果没有对电话公司的限制,这种早已将自己的线路铺设到千家万户的公司,很可能会占到极大的便宜。电话公司只要将自己的电话线稍加改装,换成同轴电缆或光纤电缆,电话公司就不仅会在声音和图像的传送方面占据主导地位,而且还会成为有线电视信号的主要传送者,更为重要的是电话公司还会成为电子新闻和广告业最具实力的竞争者。

然而,全国性的电话公司却被拒在了有线电视产业的大门之外。此外,在 20 世纪 80 年代,作为美国最大的电话公司,AT & T 还受到了美国司法部的攻击,原因是该公司几乎垄断了美国的电话服务业。司法部也因此对该公司的拆分付出了极大的努力并在 1984 成功地将其拆分。设在加利福尼亚地区的美国地区法院法官格林批准了一份协议,该协议又称允诺裁定(consent decree)。这一裁定将原本巨大的公司拆分成相互独立的、地区性的电话公司。此外,法院还在长途电话服务方面,引入了其他竞争者。AT & T 因此而进入了与充满生机活力的公司、如 MCI 和 Sprint 等著名的通讯公司竞争长途电话服务的时代。

AT & T 的拆分改变了一切。在这种充满着激烈竞争的时代,作为规范电话市场的政府,很少或根本无须担心新产生的、小规模的电话公司会主导国家的媒介产业。例如,当新的 AT & T 提出本公司想通过互动电台使其提供的电话黄页服务传送到千家万户时,这项建议受到了报纸出版商和有线系统运营商的联合抵制。他们合起手来共同劝说法官格林,让其禁止 At & T 向用户提供电子信息服务。但法官格林却没有听从他们的劝说。法官格林表示:如果电话公司能够证明不存在电话公司使用垄断性权力伤害竞争的“实质性可能”的话,法官便会同意电话公司进入电子信息服务产业。

在电话公司能否进入电子信息服务产业方面,哥伦比亚地区巡回法院比格林法官更倾向于创造一个相互竞争的市场。该法院的法官对格林法官说,即便是“实质性可能”的标准,对于电话公司来讲也过于严苛^⑩。上诉法院认为:如果允许电话公司提供电子信息服务是出于公共利益,电话公司就应当有权进入这一产业。法官格林随后也改变了自己的看法,提出:只要他

能够相信电话公司进入电子信息服务业不至于损害竞争，他就会同意电话公司经营此项业务。报纸出版商对此极力反对，并试图通过最高法院阻止法官格林的裁决生效，但最高法院却否决了报纸出版商的请求。

1996年，国会通过新制定的电讯法，不仅认可而且鼓励这种新出现的竞争。该法案对1934年的电讯法案作了大幅度的修改并在许多地方代之以格林法官的允诺裁定。根据新的电讯法，电话公司可以与单独的兄弟公司和合资公司一道，将其业务扩大到电子出版领域。更为重要的是该法还允许有线公司与电话公司在电话、录像和高速数据通讯（包括电视）方面进行全方位的竞争。1996年，AT & T也在其经营了111年以后，首次破天荒地宣布，它将加入与有线电视正在展开的竞争中去。

1996年的电讯法不仅许可电话公司进入有线产业，它还许可有线电视公司进入电话业务，并且电话和有线公司都可以在同一社区乃至全国拥有相互竞争的电视台和系统。此外，该法案的第301条还修正了1992年《有线电视消费者保护和竞争法》的第3条，其中规定，在1999年3月1日之前，将逐渐废除有线电视收费管理^①。尽管这一立法最终的结果难以预料，但即便是在国会为多种媒体共同参与竞争扫清道路之前，有线产业还是亲历了其潜在的竞争对手眼花缭乱的变化：At & T将自己一分为三，分出去的其中一部分还放弃了其传统的经营项目，试图在通讯领域寻找新的发展机会；四个主要的全国电视网也与多媒体公司进行了合并：美国哥伦比亚广播公司（CBS）/威斯丁豪斯（Westinghouse）、都市（Capital Cities/ABC）/沃特·迪斯尼公司（Walt Disney Company）；7个贝尔（Bell）电话公司中的两个，即尼克斯（Nynex）和贝尔大西洋公司（Bell Atlantic）提出了一个合并建议，如果这个建议实施，他们将获得进入从弗吉尼亚的到迈阿密的地方电话和移动系统的权力。因此，1996年电信法拉开了全面竞争的序幕，用来自马萨诸塞州的民主党参议员爱德华·J·马基（Edward J. Markey）话来讲，这是一个“数字通讯向所有人开放的时代”^②。

六、结 论

美国有线电视发展的过程，是与其他媒介产业共同竞争、共同瓜分受众和市场的过程。在这个过程中，有线电视依靠联邦政府总体上有利的立法和法院总体上带倾向性的保护，获得了迅猛的发展。

在对有线电视进行管制的过程中，既有政府的参与，同时也有法院的参与。政府主要通过立法的方式，而法院则主要通过自己的判决来支持或否决政府通过立法对有线电视所进行的管制。当然最后也是最重要的参与者，是有线电视的竞争者和民众挑起的诉讼，他们成为推动国会立法和法院进入对有线电视进行规范的推动力量。

对有线电视管制的方面多种多样，既有特许经营权方面，也有内容和频道限制方面，甚至还包括费用竞争方面的管制。但无论是联邦政府，还是法院来讲，对有线电视进行管制的目标却是统一的：即通过管制，促进宪法第一修正案所保护的言论自由的价值的实现。在这个过程中，法院充当了宪法第一修正案价值保护神的角色。

注释:

- ① Second Report on CATV Regulation. 2 F.C.C. 2d 725 (1966).
- ② 392 U. S. 157 (1968).
- ③ *Fortnightly Corp. v. United Artists Television*, 392 U. S. 390, 88 S. Ct. 2084, 20 L. Ed 190 (1968).
- ④ Thomas Whiteside, "Onward and Upward with the Arts: Cable-1." *The New Yorker*, 20 May 1985.
- ⑤ Summary of Broadcasting & Cable, Broadcasting, 2 July 1990, p. 61.
- ⑥ 47 U. S. C. §521.
- ⑦ *U.S. v. America Tel. & Tel. Co.*, 552 F. Supp. 131 (D.D.C.1982); *Maryland v. U.S.*, 460 U. S. 1001, 103 S. Ct. 1240, 75 L. Ed. 2d 472(1983).
- ⑧ Sulzberger, *Paley Call for End of the Equal Time Rule*, Editor & Publisher, 27 November 1982, p. 10.
- ⑨ Rep. Lee Hamilton. "the Changing TV Industry." Newsletter to his 9th Indiana District constituents, 11, July 1990.
- ⑩ Laura Landro, "Market for Cable TV Systems Heats Up," *Wall street Journal*, 9 March 1988.
- ⑪ *City of Los Angeles v. Preferred Communications*, 476 U. S 488, 106 S. Ct. 2034, 80 L. Ed. 2d 480 (1986).
- ⑫ Laura Landro, *Market for Cable TV Systems Heats Up*, *Wall street Journal*. 9 March 1988.
- ⑬ Laura Landro, *Sales of Two Cable Firms Set for \$2 Billion*, *Wall Street Journal*, 10 January 1989.
- ⑭ *Loschivaro v. Dearborn*, 33 F. 3d 548(1994).
- ⑮ "个人标识信息":根据 1984 年的有线政策法案规定,不包括任何集成数据记录,因为这种数据记录不能如实反映某个人的具体面貌。显然,个人标识信息是指能够如实反映某个人的具体面貌的信息,如姓名、种族、职业等。
- ⑯ *Century Communication Corp. v. Federal Communication Commission*, 835 F. 2d 292 (D.C. Cir 1987).
- ⑰ 823 F.2d. 1554 (1987).
- ⑱ 468.U.S.57.108.S.Ct.1637.100.L.Ed. 2d 48(1988).
- ⑲ Dennis Kneale, "Why Viewers would like to Zap Their Cable Firm. "; Jack J. Valenti, "Is Cable Monopolizing Television? How Congress Created a Cable Monster," *New York Times*, 24 May 1987.
- ⑳ "Cable Takes a Hit In the House," *Broadcasting*, 2 July 1990, p. 19 +.
- ㉑ Mary Lu Carnevale, "FCC Adopts Regulations on Service, Use of Local Signals by Cable Industry," *Wall Street Journal*, 12 March 1993.
- ㉒ First Amendment Congress. "Special Report," *The Newspaper Center*, Washington. D.C (1982).
- ㉓ 391 U. S. 367, 88 S Ct. 1673, 20 L. Ed. 2d 672 (1968).
- ㉔ 768 F. 2d 1434 (D.C.Cir.1985).
- ㉕ 835 F. 2d 292 (D. C. Cir. 1987).
- ㉖ *Wall street Journal*, 14 Dec. 1987.
- ㉗ 117 S. Ct. 1174, 137 L. Ed. 2d 369(1997).
- ㉘ *Alliance for Communication Media v. FCC*, 56 F.3d 105 (D.C. Cir. 1995).
- ㉙ *Denver Area Educational Telecommunication Consortium v. FCC*. 518 U. S. 727, 747 (1996).
- ㉚ *Wall street Journal*, 12 July, 1988.
- ㉛ *Missouri Knights of the Ku Klux Klan v. Kansas City*, 723 F. Supp, 1343 (W. D. Mo. 1989).
- ㉜ *Horton v. City of Houston*, 179 F. 3d 188 (5th Cir.1999).
- ㉝ *Demarest v. Athol/Orange Community Television, Inc.*, 188 F. Supp. 2d 82 (Mass 2002).
- ㉞ 1978 年的 *FCC v. Pacifica Foundation* 一案中,法院即支持了联邦通讯委员会针对纽约某电台的淫秽言论所进行的处分。该电台播出了一份由 George Carlin 录制、名为"脏话"(Filthy Words)的约 12 分

钟的录音带。该段独白不断地列举“不能在公共电波上说的”七个字,并不断地重复叙述,甚至还示范其用法。最高法院在审理此案时表示,即便其广播的内容还没有达到不受宪法保护的程 度,联邦通讯委员会对此做出的处分仍不违宪。因为广播对于美国人之生活而言,具有独特的渗透功能(unique pervasive presence)。因此,明显冒犯、低俗的信息,经由电波可以轻易地进入每个人的家中而与隐私相冲突,而在这种情况下,保护公民的隐私权显然要优于保护进行此类表达的人的言论自由权;其次,广播信息容易为青少年所吸收、影响,因此,为保护青少年不受此类信息的影响,联邦通讯委员会也应当对其进行处罚。

⑳ 美国最高法院在 Miller v. California 一案中,确立了猥亵的标准:具有争议的言论而言,从总体上看,依当时社区一般人之标准观察,此类内容意在激起人们的性欲;以明显冒犯的方式描写或形容特定的性行为;并且整体言之,欠缺重大的文学、艺术、政治或科学价值。

㉑ “Warner Amex Cable Unit in Cincinnati Indicted Obscenity,” Wall Street Journal, 15 June 1983.

㉒ Denver Area Educational Telecommunication Consortium, Inc. v. FCC. 116 S. Ct. 2374, 135 L. Ed. 2d 888(1996).

㉓ 47. U. S. (561).

㉔ Playboy Entertainment Group, Inc. v. United States, 918 F. Supp. 813.(D. Del. 1996).

㉕ United States v. Western Electric Co., 900.F.2d 283 (D. C. Cir. 1990); cert. denied, 111 S. Ct. 283 (1990).

㉖ Telecommunication Act of 1996, §301(b)(1)(C), 110 Stat. at 115 (Codified at 47 U. S.C. §543(c)(3)).

㉗ Edmund L. Andrews, “Congress Votes to Reshape Communication Industry Ending a 4-Year Struggle.” New York Times, 2 February 1996, P. A1.

责任编辑:万东升

A Review on the American CATV Regulation

WANG Sixin

(Politics and Law School, China Communication University, Beijing 100024, China)

Abstract: The quick development of the U.S. Cable Television has witnessed a long process of competition and re-dividing the audiences and market with the other medium industries that have already been in their mature stage. In this process, the American Cable Television has experienced starting from scratch, becoming the strong from the weak and finally forming a scale industry. Based on the truth of American cable TV and its correlation with other media industry and after carefully weighing the industry pattern formed between it and other media industry and making use of the positive and transparent policies, laws and regulations conforming to the law of development of market and industry, FCC, the special government agency, has successfully conducted the surveillance to it. Meanwhile, in the process of case hearing concerning the cable TV, the court has keenly recognized this emerging industry's impact on the industry and challenges. Through the active exercise of the judiciary power, the court has effectively prevented the abuse of the government authority on the one hand, promoted and protected the freedom of speech and the freedom of the press which has already been prescribed by the First Amendment on the other hand.

Key words: CATV; First Amendment; freedom of press; FCC; regulation