

第二届全国优秀 MPA 学位论文提名奖

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学 号: X200206106

UDC_____

厦 门 大 学
硕 士 学 位 论 文

中国有线电视业的政府规制
改革研究

A Study of Government Regulation Reform In China's
Cable Television Industry

田 继 芳

指导教师姓名: 朱 仁 显 教授

专 业 名 称: 公共管理(MPA)

论文提交日期: 2005 年 7 月

论文答辩日期: 2005 年 月

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005 年 7 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆ ☆☆☆

论文指导小组：

朱仁显 教授

吴亚汝 副书记

范鸿达 讲师

内容提要

有线电视业是我国政府规制体系中规制内容较广、规制程度较深、规制手段较为严格的一个产业。本文试图在充分考虑到有线电视业在我国社会经济发展过程中的特殊地位和特殊功效的前提下，以寻求社会效益与经济效益相结合为原则，以改革和完善中国有线电视业政府规制体制为目标，通过对中国对有线电视业规制的演进、现状和存在问题的分析，结合有关理论，借鉴美国、日本有线电视业政府规制经验，对中国有线电视业政府规制改革的基本思路作一探索，并就有关必要解决的问题提出对策建议。全文除引言外共分四个部分：

第一部分：介绍政府规制及其改革的基本理论，分析有线电视产业的内涵及其特征，阐释有线电视业政府规制的理论依据和基本逻辑。

第二部分：阐述美国、日本有线电视业政府规制机构、内容，分析美国和日本有线电视业政府规制可资借鉴的经验。

第三部分：对中国有线电视业的发展，政府规制的具体内容和规制过程中存在的问题进行了实证分析。

第四部分：针对第三部分实证分析中暴露出的中国有线电视业规制中的实际问题，提出了我国有线电视业政府规制改革的整体思路和改革的对策建议。

关键词：政府规制；有线电视业

Abstract

Cable Television (abbr. CATV) is one of the most extensively and strictly regulated industries in China. In this thesis the author tries to explore the basic ideas of government regulation reform in China's CATV industry and makes suggestions for the solution of some specific problems. In doing so, the author analyzes the historical development, status quo and existing problems of the government regulation in China's CATV industry, taking into account the special function and position of CATV industry in China's socio-economic development and bases the argument on the principle of combining social and economic benefits. Extracting useful experience from the United States and Japan and integrating some relevant theories, the author aims to make a contribution to the reform and perfection of the government regulation in China's CATV industry. This thesis consists of four parts:

Part One introduces the general theory of government regulation and reform, analyzes the characteristic and various features of CATV industry and the regulation over it.

Part Two expounds the government regulation over CATV industries in the United States and Japan, including their institutions and contents, to extract some useful experience.

Part Three gives a matter-of-fact analysis of the development of China's CATV industry, specific contents of the government regulation and the existing problems.

Part Four brings forward the general ideas of the government regulation reform in China's CATV industry and makes some suggestions regarding the policy-making.

Key Words: government regulation; CATV industry

目 录

导 言.....	1
一、政府规制与有线电视产业.....	3
(一) 政府规制与规制改革.....	3
(二) 有线电视产业及其技术特征.....	8
(三) 有线电视产业的经济特征.....	9
二、美国、日本有线电视产业的政府规制.....	15
(一) 美国有线电视业的政府规制——以经济性规制为例.....	15
(二) 日本电视产业的政府规制——以社会性规制为例.....	19
三、中国有线电视产业规制实践分析.....	23
(一) 中国有线电视业的发展轨迹.....	23
(二) 中国有线电视业政府规制的主要内容.....	25
(三) 中国有线电视业政府规制存在的问题.....	29
四、中国有线电视产业政府规制改革的基本思路.....	37
(一) 中国有线电视业政府规制改革的目标和原则.....	37
(二) 改革中国有线电视业的政府规制体系.....	38
(三) 放松经济性规制.....	44
(四) 改善社会性规制.....	47
参考文献.....	50
致 谢.....	52

Contents

Introduction	1
Chapter 1. Government Regulation and Cable TV Industry	3
(1) Government Regulation and Regulation Reform.....	3
(2) Cable TV Industry and Its technical Characteristic	8
(3) Cable TV Industry and Its Economic Characteristic.....	9
Chapter 2. Government Regulation Over Cable TV Industry in the United States and Japan	15
(1) Government Regulation Over Cable TV Industry in The United States —Economic Regulation for Example	15
(2) Government Regulation Over Cable TV Industry in Japan—Social Regulation for Example	19
Chapter 3. An Analysis of the Regulation Practice in China’s Cable TV Industry	23
(1) Historical Development of China’s Cable TV Industry	23
(2) Main Contents of the Government Regulation in China’s Cable TV Industry	25
(3) Existing Problems of the Government Regulation in China’s Cable TV Industry	29
Chapter 4. The Basic Ideas of the Government Regulation Reform in China’s Cable TV Industry	37
(1) Objective and Principle of the Government Regulation Reform in China’s Cable TV Industry.....	37
(2) Reshape the Regulation System in China’s Cable TV Industry.....	38
(3) Loosen the Economic Regulation	44
(4) Improve the Social Regulation.....	47
Bibliography	50
Acknowledgement	52

导言

从经济层面来看，有线电视业和其他产业一样，同样要遵循市场经济条件下一般产业的发展规律，即在开放的市场环境中开展自由竞争。同时，有线电视又是网络性产业，具有自然垄断的技术经济特征，需要遵循自然垄断性产业发展的经济规律。从社会层面来讲，有线电视业不仅有经济属性，而且有意识形态属性。有线电视节目的制作、经营、播出、传输、接收不仅仅是一项单纯的经济活动，而且也是一种文化、思想和宣传活动，这必然会涉及到一个国家的文化安全和意识形态的安全。因而从有线电视管理的层面来看，就不可避免地会涉及到政府规制问题。

有线电视业是我国政府规制体系中规制内容较广、规制程度较深、规制手段较为严格的一个产业。我国政府对有线电视业的规制背景既有对保证和提高文化、教育和人民群众文化生活水平的考虑，又包括经济方面的因素，同时它也是我国社会主义制度下党和国家意识形态工作的一项重要内容，担负着“以科学的理论武装人、以正确的舆论引导人、以高尚的情操塑造人、以优秀的作品鼓舞人”^①的重任。总之，我国政府对有线电视业的规制，既有经济性规制，同时也有社会性规制。

由于我国有线电视业长期处于政府严格控制和管理之下，受观念、政策能力、体制、机制等因素的影响，虽然近年来我国有线电视政府规制改革取得一定进展，规制放松和市场化进程加快并取得一定成效，但当前我国政府对有线电视业的规制实际上仍然是传统计划经济管理和事业单位行政管理的延续。无论是规制的原则、体系、依据、手段还是规制机构的设置等方面都存在一系列有待解决的突出问题。

为此，本文试图在充分考虑到有线电视业在我国社会经济发展过程中

^①江泽民：《在中共中央思想政治工作会议上的讲话》，1995年。

的特殊地位和特殊功效的前提下，按照建立社会主义市场经济体制的要求，以寻求所谓社会效益与经济效益的完美结合为基本原则，以改革和完善中国有线电视业政府规制体制为目标，通过对中国有线电视发展轨迹、规制现状和存在问题的全面分析，借鉴美国日本等先进国家政府规制的有益经验，结合有关理论和本人在广播电视系统长期工作的实践，对中国有线电视业政府规制改革的基本思路作一探索，并提出有关对策建议。

一、政府规制与有线电视产业

（一）政府规制与规制改革

规制一词，是从英文“Regulation”翻译过来的，是指“政府为实现某种公共政策目标，对微观经济主体进行的规范与制约，主要通过规制部门对特定产业的微观经济活动主体的进入、退出、价格、投资及涉及环境、安全、生命、健康等行为进行的监督与管理（监管）来实现”。^①规制思想的产生起源于现代经济的一个重要特点——企业经营的大规模化，甚至垄断的形成，它关注的是市场的效率和公平问题。为了维护自由经济制度，使市场机制能够有效地发挥其配置资源的功能，按照规制的思想，对非竞争性行业的市场准入、价格、服务数量和质量在合理的条件下向用户提供服务做出的规定。

按照主流经济规制理论的分类，规制可分为经济性规制和社会性规制两部分。其中经济性规制“是在存在着垄断和信息偏在（不对称）问题的部门，以防止无效率的资源配置的发生和确保需要者的公平利用为主要目的，通过认可和许可的各种手段，对企业的进入、退出、价格、服务的质量以及投资、财务、会计等方面的活动所进行的规制”。^②经济性规制主要针对自然垄断与信息不对称问题。而社会性规制处理的则主要是其外部不经济、信息不对称和非价值物（即依照道德伦理规范而应在一定程度上或者是全面限制和禁止其生产销售的物品，如毒品、黄色书刊和电视节目等）问题，“是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生以及保护环境和防止灾害为目的，对物品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各种活动制定一定标准，并禁止、限制特定行为的规制”（植草益，1992）

^①谢地：《政府规制经济学》，高等教育出版社，2003年版第3页。

^②植草益：《微观规制经济学》（中译本），中国发展出版社，1992年版第22页。

需求与供给是对政府规制进行经济分析的基本范畴。政府规制的需求主要导源于自然垄断性和外部效益这两大问题。就自然垄断而言，自然垄断产业的显著特点是规模经济、范围经济和成本弱增性，由一家或极少数企业提供特定的产品和服务能使成本极小化。但由于企业实行垄断经营，垄断企业就会本能地追求自身利益最大化。这就使以追求社会整体经济效率、实现社会福利最大化为导向的政府规制成为必要。自然垄断产生了对政府规制的需求：拟制企业制定垄断价格，推动社会分配效率；防止破坏性竞争；保证社会生产效率和供应稳定。产生政府规制需求的另一方面是市场经济中广泛存在的外部效应问题，使一定的经济行为对外部造成正负两方面的影响，造成私人（企业或个人）成本与社会成本、私人收益与社会收益之间相偏离的现象，而这种偏离难以通过市场评价表现出来，需要政府规制和制度安排，促进正外部效益，减少甚至消除外部负效益。

综合大多数市场经济国家的经验，在市场经济条件下，与市场及其效率相关的政府规制主要包括以下方面：

（1）产业的进入（退出）规制。政府对产业进入实行规制的目的是将企业纳入依法经营，接受政府监管的范围，并控制进入某些产业主要是自然垄断产业的企业数量，以防止过度竞争。政府对产业退出进行规制的目的是为了获得进入的企业，担负“供给责任”，控制企业在无利可图或者在更好的投资业务的吸引下，任意退出市场，以免造成特定社会产品或服务供应的不稳定。进入（退出）规制的主要手段有：特别许可、注册制度、申报制度等。

（2）价格规制。主要指在受规制产业中，政府规制部门从资源有效配置和产品或服务的公平供给出发，对产业价格体系和价格水平进行的规制。包括对垄断行业的价格规制、对保护性行业的价格规制、对金融等行业的价格规制、对不正当价格的规制等。

（3）数量、质量的规制。数量规制是指为了防止因投资过多（过少）

或产出过多（过少）而造成价格波动、资源浪费或消费者需求难以获得满足而采取的规制。质量规制是指为了提高商品服务的总体质量水平，提高资源配置的效率，为了维护人们的安全与健康，提高人们的生活水平而进行的规制。

（4）设备规制。主要是出于维护受规制产业的产品或服务一定的质量性能、规格、以及安全、外部性等方面因素的考虑，对有关生产设备和设备进行的以一定的标准体系和审核制度为主要途径的规制。

此外还有产权契约规制、资源环境规制、会计统计规制、社会保障规制等。社会性规制由于既涉及环境保护、公众健康、安全等领域，又包括政府对文化、教育和居民生活水平的考虑，所以社会性规制的内容更广泛复杂。

政府规制始于 19 世纪末 20 世纪初的西方资本主义国家。特别是在经历了全球性的经济大萧条之后，市场机制配置资源存在的一系列功能缺陷和不足显现出来：从微观经济运行看，在竞争过程中，竞争引起的生产、资本集中会自发导致垄断的出现，损害资源配置效率；某些行业的经济技术特点造成一家企业满足全部市场需求的自然垄断状况，市场机制难以有效发挥作用；在许多竞争十分激烈的行业，某些微观经济主体在利益的驱使下，经常做出有损社会和公众利益的行径，存在外部效应。为了克服不受限制的市场竞争引发的市场失灵所带来的社会和经济弊端，美国和一些西方资本主义国家政府越来越多地采取了包括经济法制、国家所有等各种手段，按照市场经济有效运作的客观要求，对自然垄断的大型公有企业和厂商实行规制。这种规制资本主义的体制安排一直延续到 20 世纪 70 年代，对解决美国及其他西方国家当时面临的主要经济问题起到了重要的作用。

然而，对政府规制改革的历史观察表明，几乎在多数国家系统化规制政策形成的同时，理论研究就已经发现了政府规制特别是经济性规制所存在的一系列缺陷。对政府规制弊端的早期分析主要是循着两种思路展开的。

其中一种思路从具体规制措施本身的合理性与否出发，重点针对价格规制的多种方法提出质疑，其代表性学说即所谓的 A-J 效应^①。A-J 效应即由于回报率规制使受规制的垄断企业用资本替代劳动来提高其资本回报率的基数，从而使垄断者对生产要素组合的选择偏离了成本曲线，因此，在资本回报率受限制的情况下，利润最大化必须偏离成本最小化的原则。而另一种思路则从政府规制的利益导向着手，分析并评判各种利益集团对规制政策导向的影响，并试图从总体上揭示政府规制政策的局限性，其中最著名的是施蒂格勒（George J. Stigler）和佩尔兹曼（S. Peltzman）等人提出的规制的“俘获理论”（The capture theory）。“俘获理论”认为政府规制是为了适应利益集团最大化其收益需要的产物，一个特定的利益集团能够通过说服政府实施有利于自己的规制政策而把社会其他成员的福利转移到自己手中。规制当局最终会被产业所控制，即所谓的执法者被产业所俘获（Stigler, 1971）。“俘获理论”增强了反政府规制的倾向。至于近期对政府规制弊端的理论研究，则大多集中于对整个规制体系的全面批判上。

在早期理论批判的同时，来自规制实践的相关问题也逐步显露，甚至越来越多的学者和政府官员都倾向于把政府规制不当作为受规制产业的低效率以及 20 世纪 70、80 年代资本主义经济不景气的重要原因。政府规制失灵的存在导致了西方国家的规制改革运动。在政府规制改革初期，多数国家的改革主要是围绕着对具体规制措施的调整和改善进行的，而并不涉及对规制目标、原则和基本规制思路的转换。从 20 世纪 70 年代末起，几乎所有资本主义国家相继出现了以放松规制（Deregulation）为特征的政府规制改革浪潮，政府规制改革的实践和对规制改革理论研究的探讨，形成了政府规制改革理论。

政府规制改革理论主要包括两方面的内容：为各国放松规制实践服务的放松规制理论；以提高规制效益为目的的激励性规制理论。放松规制理

^①该效益以艾弗奇（H. Averch）和约翰逊（L. Johnson）两个名字的第一个字母命名，故称 A-J 效应。

论包括规制的成本——效益理论，和对作为经济性规制的主要理论基础——传统自然垄断理论进行反思和修正后，提出的新自然垄断理论和可竞争市场理论。成本——效益理论认为，如果一项规制的效益大于规制成本，实施规制将有意义；相反，如果一项规制的效益小于成本，则应改革规制，包括取消规制和激励规制。新自然垄断理论用成本的弱增性来定义自然垄断，在一定程度上拓展了自然垄断的范围，也解决了长期困扰经济学家和政府关于自然垄断的两难选择（即规模经济和竞争的两难选择）问题，从而为自然垄断产业的放松规制提供了理论依据。可竞争市场理论提出了可竞争市场这一概念。所谓可竞争市场是指来自潜在进入者的竞争压力而对市场上的供给者的行为构成很强约束的市场。认为对自然垄断产业的政府规制并不成为必然，从而为自然垄断产业的政府规制提供了一种新的思路。

激励性规制理论是为提高受规制企业的效率，降低规制成本而产生的，指的是在保持原有规制结构的条件下，给予受规制企业以提高内部效率的刺激，即给予受规制企业以竞争压力，提高生产效率和经营效率的正面诱因。激励性规制的方法包括特许投标、区域间竞争、价格上限规制、社会契约制度等。特许投标就是在政府规制中引进竞争机制，通过拍卖的方式，让多家企业竞争某一产业的特许经营权，在一定的质量要求下，最终由提供最低报价的那家企业获取特许经营权。区域间竞争就是将受规制的全国性垄断企业划分为几个地区性企业，使特定地区的企业在其他地区企业绩效的刺激下提高自身效率。价格上限就是把价格规制的主要目标确定在把价格和利润保持在一个既不失公平又对企业有提高效率的刺激水平上，并把价格规制和零售物价指数和生产效率挂钩，在规制价格的同时给企业以利润最大化的自由，给予企业通过技术创新和挖掘生产潜能提高生产效率的激励。社会契约制度就是规制者与受规制企业之间在修订收费时，就设备运转率、热效率、燃料费、外购电力价格、建设费等签订合同，企业如

能实现比合同规定更好的成绩则给予奖励，否则予以处罚。^①

与经济性规制的命运不同的是，由于在规制目的、原则和基本措施方面的歧义和不良后果并不特别显著，以致在政府规制改革的浪潮中，大部分社会性规制仍然获得了各界的肯定，或者至少能够保持相对的稳定并一直延续至今。

（二）有线电视产业及其技术特征

1. 有线电视产业的内涵

当今的电视，按照信息传输方式不同，分为无线电视、有线电视和卫星直播电视，通过线缆传输电视信号的是有线电视。根据产业经济学理论，有线电视产业是指区域内（一国或一个地区等）所有传输电视信号的线缆网络及依存该网络提供电视节目和其它信源服务的企业和为建设维护有线电视网络生产供应设备及服务的企业的集合。总体说，有线电视产业可分为有线电视节目、有线电视网络和有线电视设备三个部分。有线电视设备具有其它产品通用的特点，本文不列为研究范围。

2. 有线电视网络的技术特征

有线电视网，是一种广泛普及的向用户传送广播电视信号的线缆网络，它是有线电视产业中最基础最核心的部分。其中国家级和省级干线全部采用同步数字系列（Synchronous Digital Hierarchy）（简称 SDH）传输技术，数据流的传输码率为 2.5G/bs，本地接入部分为光纤/同轴光缆混合网络（Hybrid Fiber/Coaxial Cable）（简称 HFC）系统，带宽可达 860MHz。有线电视网络发展呈现光纤化、数字化和分布式结构的特点。光纤化是指光纤技术在有线电视网络改造中的使用，从而使得光纤逐步向用户靠拢，最终将直接同用户的终端设备相连，实现光纤到办公室、光纤到家。数字化是信息传输从传统方式向电子和网络形态转变的重要标志，是指在有线电视

^①陈振明：《政府的经济学分析》，中国人民大学出版社，2003年版第278-280页。

网络中推广数字压缩技术，从而实现广播电视信号的获取、产生、处理、传输、接收和存储数字化，使有线电视网络可以传输更多更高质量的广播电视节目。分布式结构是指建立具有分前端的多级光纤网络，以提高资源利用率和安全性，为未来大量的双向数据交换奠定基础。

有线电视网络可以为用户提供多种服务，其中传输广播电视信号是其基本服务。同时，有线电视网络由于拥有基于 SDH 的干线传输与交换网和基于 HFC 的接入网，也成为了一个宽频带、高速率，将电信业务、广播电视业务、计算机数据业务集于一身的统一的网络，也就是将传统的三种通信网络“三网融合”。因此，除承载广播电视业务外，有线电视网络还能承载电信业务和计算机数据业务等多媒体宽带业务。

（三）有线电视产业的经济特征

1. 有线电视网络的自然垄断性

早期的自然垄断概念与资源条件的集中有关，主要是因为由于资源条件的分布集中而无法竞争或不适宜竞争而形成的垄断。如早期的无线电视，由于某个地域无线频谱资源是有限的、集中的，在这个地域内不适宜竞争，由一家无线电视台垄断经营是最符合公众利益和经济规模的。自然垄断的概念并非固定不变，自然垄断是基于规模经济和范围经济而形成的。“如果由一个企业生产整个产业产出的生产总成本比由两个或两个以上企业生产这个产出水平的生产总成本低，则这个产业是自然垄断的（伊特维尔、米尔盖特、纽曼、1996）。”20 世纪末 21 世纪初，不少学者提出了自然垄断“三位一体”理论^①，从网络经济、规模经济和范围经济三个概念角度分析自然垄断以适应网络经济特性较强的现代自然垄断产业分析的需求。（见表 1）

^①国内最早从规模经济、范围经济和网络经济三个角度来分析自然垄断概念的学者是于应教授。参见于立：《自然垄断产业的网络经济特性及其政策涵义》，东北财经大学产业组织与企业组织研究中心工作论文，2002 年 10 月。

表 1 规模经济、范围经济、网络经济与自然垄断的关系

	自然垄断	主要适用情形
规模经济	规模经济 \longrightarrow 成本劣加性	单产品产业
	规模经济 \longleftarrow 成本劣加性	多产品产业
范围经济	范围经济 \longleftarrow 成本劣加性	多产品产业
网络经济	网络经济 \longrightarrow 成本劣加性（总成本函数）	网络系统产业
	网络经济 \longrightarrow 价值优加性（总价值函数）	
	网络经济 \longrightarrow 收益优加性（总收益函数）	

通过表 1 可以看出，在网络传输系统，由于具有较强的规模经济、较强的范围经济和较强的网络经济，所以其自然垄断性就较强。有线电视具有较严密的网络传输系统，其自然垄断性也较强。

有线电视网络的自然垄断性表现在：

（1）网络经济特征明显

网络经济是指一产业在产品或服务的生产、传输、分销和用户消费等环节具有很强垂直关系，生产厂商必须借助于传输网络才能将其产品或服务传递给用户，用户也必须借助于传输网络才能使用厂商生产的产品或服务。有线电视正是这样一个产业，它需通过线缆组成的有线电视网络播出、传输电视节目至千家万户，用户也只能通过有线电视网才能收看电视节目。有线电视业具有明显的网络经济特征，其网络性特征包括以下具体内容：

第一，有线电视网络具有成本劣加性和社会总收益优加性。有线电视网络由多个结点和联系结点的连接构成，自身形成一个网状配置系统，其功能的体现和发挥需要多个网络成分共同参与。有线电视网络是有形的网络，包括国家基础干线网和各省的干线网以及县、市的用户接入网，它们组成相互交错的网络系统。每个用户连接到一个网络的价值取决于已经连接到该网络的其他用户的数量，或者说连接到一个较大的网络要优于连结到一个较小的网络。这就是网络的外部性，也叫需求方规模经济。有线电

视网络的需求方即用户的含义是多重的，不仅指电视节目的收看者——观众，也是电视节目的播出机构——电视台，而且包含进行视频点播等其它更多高级业务的用户。有线电视网络外部性是对网络经济起支配作用的梅特卡夫法则（Metcalf Law）^①的本质所在。考虑一个拥有 N 个用户的有线电视网络，该网络对每个用户的价值与网络中其他人的数量成正比，这样该网络对所有人的总价值与 $N \times (N-1) = N^2 - N$ 成正比。当有线电视网络覆盖范围及密度增加时，会由于扩大传输范围、增加传输内容从而提高整个网络的传输能力和传输效率。与较大的有线电视网络系统连接比与一个较小的系统连接收益更多。有线电视网络的外部性说明有线电视网络的价值大小依赖于网络上用户数量的多少，用户数越多，固定成本就越可分散在每一需求上，也就越能收到网络系统的规模经济效益，其成本函数在任意的产出水平都具有劣加性，社会总价值函数在任意的产出水平都具有优加性，即有线电视网络由一家经营比由多家经营形成的社会总收益更大，网络节点数、用户数越多，社会总收益越大，成本越低。

第二，有线电视网络投资具有专用性和沉淀性。有线电视是通过微波网、光缆网、电缆网等传输网络设施提供服务的，是传输设施和作用于其上的电视节目产品和服务的结合，其中传输设施的投资具有很强的专用性和沉淀性。它只能用于传送广播电视节目以及与此相关的增值服务，投资一旦形成就不能移作它用或转移到其他产业去。但随着光纤技术、数字技术的发展，有线电视网、电信网和计算机网呈现出“三网融合”的趋势，使有线电视网络投资的专用性和沉淀性大大降低。原来各自具有自然垄断性特点的有线电视、电信和计算机网络设施由于技术的进步，在一定程度上变为具有竞争性特点行业。

第三，有线电视网络产品或服务具有可排他性。有线电视网络传输电视节目或提供服务具有可排他性特征，用户必须接入有线电视网络并按期

^①所谓梅特卡夫法则，是指网络的价值等于网络节点的平方。

付费才能收看有线电视节目，有线电视数字化后，用户必须安装机顶盒按期或按次交费才能收看到想看的电视节目或接收相关服务，任何不愿付出现行价格的用户都可以将其排除在外。有线电视产业提供的电视产品或服务可以定价，经济主体能够按照商业原则和实际需求做出生产或消费的策略和选择。

（2）呈现规模经济和范围经济特征

与有线电视网络经济特征密切联系的是其规模经济和范围经济特征。规模经济是指在一定的产出范围内，生产函数呈规模报酬递增（成本递减）状态。即生产规模越大，单位产品的成本就越小。由一个企业大规模生产，要比由几家较小规模企业同时生产更有效率。有线电视网络存在较大的规模经济，这种规模经济主要体现在两个方面。一是有线电视网络设施需要庞大的固定资本投资，固定成本在总成本中所占比重大，扩大有线电视网络规模可以使有线电视网覆盖更多的区域，从而增加对有线电视网络的利用，降低每一用户所承担的平均固定成本，取得规模经济效益；二是扩大有线电视网络规模可以更好地获取“网络的外部经济效益”，所谓网络的外部经济效益是指由于网络规模的扩大使网络用户所能获得的效益，有线电视网络用户既指连续到有线电视网络的电视终端用户，又指使用有线电视网络传输信号的电视播出机构（通常指电视台、有线电视台、付费电视频道集成运营商）。对电视播出机构来说，连接到一个较大的网络，其收益不论是因播出节目所获得的广告收益还是因终端用户购买付费频道或视频点播所获得的收益肯定要优于连接到一个较小的网络。对有线电视终端用户来说，连接大的网络用一样的钱可以看到更多的节目，享受更好的服务，在电视短信等增值业务的使用上因网络用户多而联系面更广，效益更大。

范围经济是指对于某一个产出组合来讲，由一个企业生产这些产品（或服务）比分别由不同的企业生产总成本要低。在有线电视网络覆盖区域没有改变的情况下，由于扩大使用者数量，更多的广播电视播出机构使用同

一有线电视网络，使有线电视网络不仅传输电视节目，还传输广播节目，节目套数也多，同时还可利用有线电视网络开发电视短信、图文信息、数据广播业务等，从而增加了网络使用的“密度”，而使固定成本分散到更多的使用者身上，使每一需求承担的固定成本不断下降（单纯由扩大使用者数量所带来的固定资产投资一般很小，往往通过现有设备的备用容量就能实现），从而使整个有线电视网络系统呈现出成本函数的弱增性。范围经济产生于联合生产两种或两种以上产品时的成本小于单独生产其中每种产品时的成本这种情况，从范围经济研究自然垄断，自然垄断的定义是成本函数的弱增性。

2. 有线电视节目的外部效应

外部效应是指一定的经济行为对外部的影响，造成私人（企业或个人）成本与社会成本、私人收益与社会收益之间相偏离的现象，而这种偏离难以通过市场评价表现出来。根据偏离的不同方向，外部效应可分为正外部效应与负外部效应。正外部效应是指一种经济行为给外部造成的积极影响，使他人减少成本，增加收益。负外部效应是一种经济行为给外部造成的消极影响，导致他人成本增加，收益减少。根据外部效应的内容可分物质上的外部效应和精神上的外部效应。在市场经济体制下，市场在社会资源配置中具有基础性作用，但外部效应使市场机制失效。为消除各种负外部效应，鼓励各种正外部效应，就需要由市场之外的力量来解决，需要借助政府这只看得见的手，实行有效的政府规制。

有线电视节目与其他电视节目一样是一种精神产品。电视是当今社会中最具影响力的大众传播工具，我国传播学者将电视传播的功能归纳为新闻传播、社会教育、文化娱乐、信息服务四种功能。有线电视节目不仅通过信息服务功能对生产行为和消费行为有直接的影响作用，而且通过社会教育和文化娱乐功能对人们的思想意识产生较强的影响作用，更进一步，有线电视节目通过新闻传播、舆论监督功能，对政治和公众的思想意识产

生较大的影响作用。有线电视节目的外部效应，同样导致了外部成本。正的外部效应对社会有益，表现为对不良社会问题的舆论监督，对健康的思想和社会价值观的传播，对积极的公民道德的宣传，等等。负的外部效应对社会有害，表现为展示性、暴力，对妇女、少数民族的歧视，对国家民族的亵渎，对少年儿童和社会安定的不良影响，等等。物质产品的外部效益造成的外部成本可以计量，精神产品造成的外部效应是无法计量的。

综上分析，有线电视业属网络经济，由一家或极少数企业提供有线电视视频服务能使成本极小化，具有规模经济、范围经济和成本劣加性，有较强烈的自然垄断性。有线电视节目具有意识形态和文化属性，存在明显的外部效应。有线电视业的自然垄断性和外部效应决定了存在市场失灵的现象，从而使以追求社会整体效率实现社会福利最大化为导向的政府规制成为必要，研究有线电视业应运用政府规制的一般理论。

二、美国、日本有线电视产业的政府规制

（一）美国有线电视业的政府规制——以经济性规制为例

美国的第一个有线电视系统于 1948 年开始服务,经过五十多年的发展,美国已经成为全世界有线电视业发展最快、最先进的国家。美国政府如何管理有线电视产业,美国的有线电视管理走过了哪些道路,有什么经验,这对我国有线电视产业发展规制有很好的借鉴意义。

1. 美国有线电视的规制机构

美国政府对有线电视的管理分为两个层次:联邦政府一级和州政府、地方政府一级。在联邦政府层面,国会、联邦通信委员会(FCC)和信息基础设施特别工作组(IITF)等都有权规制有线电视的发展;州政府和地方政府主要是通过对特许权的管理以及各种规制团体,如公共事业委员会等来行使对有线电视业的规制。

美国联邦政府通过制订有线电视法,授权 FCC 的有线电视管理局来管理有线电视。美国联邦政府制定的《1984 年有线电视通信法》、《1992 年有线电视消费者保护与竞争法》、《1996 年有线电视法》以及联邦通信委员会颁布的一系列法规和规定,构成了联邦政府对有线电视系统的运营进行管理的一整套详尽的法律依据。州政府和地方政府是有线电视经营特许权的授予机构,实施特许权授予对象的选择,批准有线电视系统的规划和建设,规定有线电视订户收视费的数额,以及要求有线电视经营者对有关节目和服务等事宜做出承诺。

2. 美国有线电视政府规制的内容

（1）《1984 年有线电视法》

美国于 1984 年制订了首部有线电视法,确立了有线电视作为媒体的地位,并建立了特许权的程序,给予有线电视在一个社区内排他的特许权。

1984年有线电视法的主要内容是：

特许权：任何希望提供有线电视服务的人必须申领特许权证书（第541条），有线电视特许权由州和地方政府授予。特许权授予机构收取的特许权费不得超过有线电视经营者总收入的5%（第622条）。特许权可以自动续延。

媒体集中规则：地面电视持照人不得在其主要覆盖范围内拥有有线电视系统。电信公司在其电话服务区域内不能拥有有线电视系统等。

有线电视收视费管理：允许当地政府对有线电视基本层的费率进行规制，但必须是在缺乏“有效竞争”的情况下。

频道出租。：要求拥有35个以上频道的有线电视系统为商业性节目源预留租用频道。具体规定是，拥有36到54个频道的有线电视系统必须拿出10%的可用频道资源供商业租用；拥有55个以上频道的，须拿出15%的可用频道资源。有线电视系统可以自由地制定它们的租用费率。

（2）《1992年有线电视消费者保护与竞争法》

1984年有线电视法制订以后，在美国有线电视飞速发展的同时，经营规范问题随之产生。为此，美国政府出台了《1992年有线电视消费者保护与竞争法》，这次规制的核心内容是保护消费者权益和促进竞争能力。1992年法的主要规制内容包括：

义务转播与协议转播：地面电视台既可以选择“义务转播”（Must Carry）也可以选择“协议转播（Retransmission Consent）。如果地面电视台选择“义务转播”，则有线电视系统只需要按照有关规定，拿出固定数量的频道，将本地电视台的节目在基本层中转播。如果地面电视台选择“协议转播”，则地面电视台和有线电视系统运营商必须进行具体磋商，包括支付费用和其它条件。

收视管理费：《1992年有线电视消费者保护与竞争法》授权FCC，在缺乏市场竞争的情况下，可以对有线电视基本层的收视费率做出规定。FCC发布了两个法令，要求有线电视系统降低它们的收视费，收视费降低的幅

度达到了 7%。

媒体交叉拥有：FCC 允许美国三大广播公司——ABC、CBS 和 NBC 拥有有线电视系统，同时也允许有线电视运营商拥有地面电视台。广播公司可以拥有全国覆盖率达 10% 的有线电视系统，和在同一市场中覆盖率达 50% 的有线电视系统。如果广播公司拥有的有线电视系统与当地的有线电视系统处于竞争状况，则 50% 的上限可以突破。

（3）《1996 年有线电视法》

《1996 年有线电视法》是目前最新修订的有线电视法。该法允许有线电视与电信实行非对称开放，鼓励有线电视开展电信服务。同时，提倡节目渠道的多样化，减少对有线电视收视费的限制。该法的要点包括：

有线电视和电信非对称开放：虽然《1996 年有线电视法》允许有线电视和电信公司互相经营对方的业务，但是这种开放并不是完全对等的，考虑到有线电视业的特殊性，实行的是一种非对称开放的政策。在这种政策中，对电信公司进行较严格的限制，对有线电视给予政策上的优惠。该法第 621 条（B）款（3）项规定，如果有有线电视系统运营商及其附属机构从事电信服务，将不必为提供电信服务获取特许权。特许权管理机构不得禁止或限制有线电视系统运营商及其附属机构提供电信服务，也不得对其服务施加任何条件。特许权管理机构不得命令有线电视系统运营商及其附属机构停止提供电信服务。《美国联邦通信法》第 310 条（D）款和第 651 条规定，如果电信运营商要经营视频业务，必须要重新申请相应营业执照，而且仅限于通过电话线开展视频服务。

促进有线电视网络节目渠道多样化：特许权管理机构可以要求有线电视系统运营商在申请特许权或在申请特许权的延续时，将部分频道容量供公共、教育和政府使用。而且，每个有线电视系统运营商有义务在其有线电视系统中传输本地商业电视台和低功率电视台的信号。有线电视运营商还应将频道容量租给与自己无关联的节目源使用。禁止有线电视系统运营

商与有线电视节目制销商签订节目独占协议等。

放宽收视费管理：1999年3月31日，FCC取消了对有线电视网收费频道以及附加业务的收费规制，允许有线电视运营商自行定价，但是对基本层的节目及网络基础费用还是进行统一规定。

3. 美国有线电视政府规制特点

(1) 从独家“垄断”到鼓励适度竞争

美国有线电视初期是按照“一地一网”发展的，有线电视网络的特点以及它的发展阶段决定了它必须进行规模经营和垄断。这种排他性的政策性规定从美国有线电视在1948年诞生起，到1984年有线电视法的规定，一直延续了40多年，保证了有线电视的经济生存能力。从1992年有线电视法开始，“一地一网”的政策被正式取消，不再允许授予独家特许权，以鼓励竞争。任何行业都不可能是永久性的自然垄断行业，从国际上来看，信息产业无不经历了一个由垄断向适度竞争的转变过程。有线电视网属于社会公共物品，关涉到国家安全，在其建设项目和运营过程中，国家势必要予以适当的调控。这是美国有线电视发展给我们的启迪。一个国家有线电视网的开放或竞争，不可能是自由式的竞争，而必须是适度竞争（即有限企业的有效竞争），既体现商业性又体现公益性。

(2) 节目渠道多样化

《1984年有线电视法》要求有线电视系统为商业性节目源预留租用频道，而没有要求为公共、教育和政府预留频道容量。1992年法规定了地面电视台可以在“义务转播”和“协议转播”之间进行选择。1996年法明确要求有线电视系统为公共、教育、政府和商业节目源预留频道容量，并对传输本地商业电视台和低功率电视台的节目信号做出了具体规定，将频道容量供与自己无关联的节目提供商使用，禁止签订节目独占协议等。这些措施保证了有线电视节目的多样化，也表明政府能够因时制宜地顺应技术的发展，顺应市场的变化，采取既能够平衡各方的利益关系又能够促进行

业发展的政策。

（3）以市场为导向

美国有线电视的发展经历了从松弛管理到严格管理再到适度规制的过程。在收视费的规制方面,《1984年有线电视法》规定只有在缺乏“有效竞争”的情况下,当地政府才能对有线电视基本层的费率进行规制,而且这种规制仅指对基本层规定一个参考价格。可以说,此时的收视费规制是较为宽松的。《1992年有线电视法》授权FCC确保收视费率不被定得太高,随后,两次要求有线电视系统降低收视费,进行了严格的规制。与1984年和1992年相比,《1996年有线电视法》所面临的市场环境又出现了新的不同。因此,1996年法规定,从1999年3月31日以后,除基本层的节目收视费以外,允许有线电视运营商自行定价。在租用费方面,也同样经历了从不规制到严格规制再到对最高限价的规制过程,政府的职能由管理者转为调节者。在一定的范围内给予有线电视系统运营商自由定价的权利,但同时又很好地把握了控制权,确保有线电视的收费符合政府和公众的利益。

（二）日本电视产业的政府规制——以社会性规制为例

1. 日本电视产业的政府规制机构

日本电视产业的政府管制机构是邮政省,负责有关电信的行政事务,隶属于日本政府。邮政省由通信政策局、电气通信局和广播行政局组成,其中广播行政局全面负责广播电视行政。政府管制所遵循的主要法律有《电波法》、《广播法》、《有线电视广播法》及其他条例。

2. 日本政府对电视媒介的社会性规制

日本对电视媒介的社会性规制体现在《广播法》第三条《广播电视节目编排等相关通则》中,该法律要求电视媒介必须遵守一系列规范:在编排节目时,必须做到:不妨害社会治安及良好风俗;政治上公平;报道不歪曲事实;对于存在意见分歧的问题,应从尽可能多的角度阐明论点;应

设置教养节目、教育节目、报道节目和娱乐节目，并保证节目相互间的协调性；对应节目的种类及目标受众，制定节目的编排基准（节目基准），并按此标准进行节目的编排；为了谋求节目的合理化，应设置节目审议机构。经营者可制定有关节目基准和节目的基本计划，在向审议机构提出咨询的同时，应尊重审议机构的答复和意见，采取必要的措施；播出不真实的事项，在播出后 3 个月以内权利受害人提出请求，经营者应立即进行调查，如判定明确并非事实，应进行订正或取消。为了能通过视听或其他方法进行确认，节目在播出后应保存三个月时间；因暴风、暴雨等导致灾害发生，或是有发生的可能时，为了预防其发生，减轻灾害的程度，应进行有益的广播；电视播出应尽可能多地设置字幕节目和解说节目。

根据第三条必须自主“制定广播节目编排的基准（节目基准）”的规定，日本的大部分商业广播电视机构都采纳《日本民间放送联盟·广播基准》作为本台的“广播（节目）基准。”

1951 年成立的民营广播事业者集团——日本民间放送联盟（简称“民放联”），在章程中将“谋求广播伦理水平提升，通过广播事业增进公共福利”作为首要的目的。这里所谓的“广播伦理”，指的是充分认识到广播作为言论、表达媒体所担负的社会责任和使命，并努力将此实现的理念来考虑。依照这一章程的规定，民放联自主制定同业界的广播基准——《民放联·广播基准》。进而又编辑和公布了说明基准各款判断标准和相关法令的《民放联·广播基准解说书》，作为保证广播节目公正性和品位的指导手册。

对此加以利用时，《民放联·广播基准》及《解说书》作为全体民营广播公司共同制定的自主规章基准，具有“广播宪法”的地位。同时这一广播基准的运用蕴含在各广播机构拥有的“编排权”中，判断及其责任由各台自己决定。另外，《广播基准》中所谓的“（广播）节目”和《广播法》一样，都被解释成包含节目和广告两种形式。

《广播基准》首先把“视听者利益的保护”作为一种理念，在此基础

上，再以广播当中的基本精神支柱进行组构。其支柱为：人权的尊重；法令、公共秩序、良好风俗和社会秩序的尊重；事实的客观传达和真诚的追求；明确；公正。

在《广播基准》的前言部分，就民营广播的应有状态提出以下宣言：“民营广播以有益于公共福利、文化进步、产业和经济繁荣，有助于和平社会的实现为使命。基于这种自觉，按照民主主义的精神，尊重基本的人权和舆论，维护言论及表达的自由，尊重法律和秩序，以报答社会的信赖。广播时应重视以下诸点：对节目相互间的平衡和播出时间加以注意的同时，要尽量发挥即时性、普遍性等广播特性，并努力做到内容充实：准确迅速的报道，健全的娱乐，教育、教养的进展，对儿童及青少年的影响，保持适度、传达真实的广告。”

1996年民放联、NHK合作制定了《广播伦理基本纲领》。纲领中明确地规定了广播电视除了履行其固有的社会使命外，还应通过客观迅速的报道和向国民和受众提供健康的娱乐节目来丰富国民的生活。其基本内容如下：广播电视应重视公共性，遵守法规和秩序，尊重基本的人权，回应国民的知情权，维护言论和表达的自由；广播电视应考虑广播给国民生活、尤其是儿童、青少年及家庭产生的影响，为新一代的培养做出贡献同时，应提供有益于社会生活的信息和健全的娱乐，努力丰富国民的生活；广播电视对于存在意见分歧的问题，必须从尽可能多的角度阐明论点，以保证公正。广播电视在使用恰当的语言和影像的同时，应注意表达的品位，再者，万一出现表达错误时，应坦诚地加以改正；报道必须对事实做客观且准确、公正的传达，为了接近真实，应倾注最大的努力，广播人应坚持不受他人侵犯的自主、自律姿态，努力确保采访、制作过程的合理性、正当性；对于民营广播电视而言，还应细心注意广告内容是否传达了真实的信息，是否对视听者有所帮助，这一点也是针对视听者的重要职责。

3. 日本电视产业社会性规制的经验

综观日本政府对电视产业的社会性规制，日本政府对电视产业采取了较为严格的社会性规制措施。

(1) 社会性规制强调“官民”结合

一方面日本《广播法》等法律对广播电视节目内容制作、发放有明确具体的规范，另一方面日本法律也要求各广播电视机构必须自主“制定广播节目编排的基准（节目基准）”，据此，日本大部分商业广播电视机构都采纳《日本民间放送联盟·广播基准》作为本台的“广播（节目）基准”，从而使《民放联·广播基准》及其《解说书》成为全体民营广播公司共同遵守的自主规章基准。

(2) 社会性规制较为严格

日本对广播电视节目实行较严格的社会性规制，并设置广播节目审议机构，专门负责节目的审查和咨询。节目内容要公正、客观、真实，体现对法令、公共秩序、良好风格和社会秩序和人权的尊重，注意节目对儿童及青少年、家庭的影响，对教育及教养进展的影响。

三、中国有线电视产业规制实践分析

（一）中国有线电视业的发展轨迹

从技术角度讲，我国有线电视的发展经历了同轴电缆系统、多路微波系统、光纤同轴电缆混合网等阶段。从政策角度讲，我国有线电视的发展大致可分三个阶段：

1. 初始自发阶段（1964年-1990年）

从1964年原中央广播事业局电视服务部在北京饭店（旧楼）设计、安装我国第一个共用天线电视实验系统，到1990年11月国务院批准广电部发布《有线电视管理暂行办法》，这是我国有线电视的初始发展时期，主要特点有：自发性、分散性、民间性。有线电视主要由各企事业单位和民间自发组织集资兴建，人、财、物以及自办节目都由各单位自行管理，成为各单位的宣传文化娱乐工具。行政区域性有线电视开始发展。

2. 快速持续发展阶段（1990-1998年）

从1990年11月国务院批准广电部发布《有线电视管理暂行办法》，到1998年3月全国人民代表大会通过国务院机构改革方案，组建信息产业部，对包括广播电视传输网在内的信息网络进行统一规划和行业管理，这是我国有线电视的快速持续发展时期，主要特点有：①发展速度快。由于明确了有线电视的开办主体，确定了有线电视收费制度，有线电视发展迅猛。经广电部批准筹建的有线电视台，从1992年底的429座发展到1996年底的1285座（其中行政区域性有线台727座，企事业单位有线电视台558座）。有线电视用户从1990年1110万户发展到1997年的大约7000万户，每年净增用户近1000万，覆盖人口2亿多。同时，有线电视频道呈专业化、对象化发展趋势。②区域联网加快。开办行政区域性有线电视台增多，从1992年底的99家增加到1996年底的727家，湖南、福建、上海、北京等十几

个省（区、市）开办了省（区、市）有线电视台，并在本辖区内进行联网。在这一时期，省级电视台节目相继上星，以及中央电视台电影、体育、电视剧、文艺等卫星加扰频道的开通，促进了地方有线电视联网。到1997年底，全国有线电视网络达200万公里。^③技术革新加快。同步数字系统(SDH)、光纤同轴光缆网(HFC)、多频道微波分配系统(MMDS)、异步转移模式(ATM)、因特网协议(IP)等技术在有线电视领域逐步得到运用。^④矛盾摩擦增多。随着有线电视的发展，有线电视内部“网台关系”争论不休，有线电视与无线电视、省（区、市）有线台与省会市有线台的摩擦时有发生，转播电视频道与自办电视频道争夺广告资源的矛盾也日渐突出。

3. 调整转制阶段（1998年至今）

1998年3月，全国代表大会通过国务院机构改革方案，组建信息产业部，对包括广播电视传输网在内的信息网络进行统一规划和行业管理，标志着我国有线电视业进入调整体制时期，主要特点有：^①有线台数量减少，但用户增加很快。1997年开始全国性治理整顿，清理广电系统外有线电视，并积极推进区域性联网，使绝大部分广电系统外有线电视网络投资者被清除，有线电视网络资产广电化，同时大型企业、乡镇甚至行政村也逐渐实现区域联网。经过治理整顿，有线电视台从1285座减少到目前的223座。但有线电视用户从1996年的5500万户增加到2004年的1亿多户，列世界第一位。^②网络化趋势更明显。全国几乎所有省（市、区）全部或基本实现本省（区、市）的有线电视联网。国家干线网建设速度加快。全国有线电视网路总长超过300万公里。数字频道广播(DVB)、密集波分复用(DWDM)、异步转移模式(ATM)、因特网协议(IP)，数字机顶盒等技术的应用，建构了数字有线电视网络平台。有线电视网成为我国信息化基础设施的重要组成部分。^③公司化改造，政企分开。1998年6月，国务院办公厅下发关于加强广播电视传输网络建设管理的通知，要求广播电视网络的管理实行政企分开，由企业化的广播电视传输公司经营管理，行业管理归口信息产业

主管部门。1999年9月，国务院办公厅转发信息产业部、国家广播电影电视总局关于加强广播电视有线网络建设管理意见的通知（以下简称国办发[1999]82号文件），进一步明确了组建广播电视网络公司的方式、归属和原则等，要求以省（区、市）为单位组建广播电视网络公司，要求推进有线台与无线台的合并。按照上述通知要求，陕西、江西等许多省（区、市）陆续成立了广播电视网络有限责任公司，统一经营管理本地区的广播电视传输业务。④上市公司涉足有线电视网络，有线电视成为广电发展新增长点。如“东方明珠”参股上海有线网，“电广传媒”投资改造湖南长沙等地有线网，“深鸿基”参股福建有线网等。有线电视收视维护费已成为广播电视第二大创收来源，仅次于广播电视广告收入。有线电视收视维护费收入已成为地（市）、县基层广播电视事业维持和发展的主要经济来源。

（二）中国有线电视业政府规制的主要内容

中国有线电视是党和政府的喉舌和重要宣传工具，既具有一般产业属性，又具有意识形态的特殊性质。中国有线电视产业的规制体制仍是计划经济时代的行政性规制，还没有建立起与市场经济相符合的政府规制。虽已开始进行集团化改革，但管办合一，政事合一、企事合一仍相当程度存在。在规制体制方面，一方面，有线电视作为党和政府喉舌和政治宣传舆论工具，受到党委宣传部门在干部任免、节目内容、重大改革和发展项目等方面比较严格的管理，另一方面作为产业的宣传舆论工具也受到广电行政部门的规制。本文主要阐述有线电视作为产业政府规制的体制和政策。

1. 政府规制机构

根据第九届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》（国发[1998]5号），原属国务院成员单位的广播电影电视部改变为国家广播电影电视总局，广电总局为国务院主管广播电视宣传和广播电视事业的直属机构。原广播电影电视部门的广播电

视传送网（包括无线和有线电视网）的统筹规划与行业管理、组织制订广播电视传送网络的技术体制与标准的职能，转给信息产业部。因此，从全国人大和国务院的机构设置“三定”方案规定中，有线电视产业在传输的节目规制机构是国家广播电影电视总局，而在统筹规划、技术标准与行业管理等方面是信息产业部。1999年9月，国务院办公厅转发信息产业部、国家广播电影电视总局关于加强广播电视有线网络建设管理意见的通知（国办发[1999]82号文件），国办发[1999]82号文件对我国有线电视业改革方向和框架作了较为详尽的规定，主要内容有：规定了有线电视业的政府管理体制，即广电总局负责有线电视制作、播出的行业管理，信息产业部负责广播电视传输网的行业管理，广播电视传输网络管理实行政企分开；规定了有线电视运营主体和产权单位，即有线电视台负责节目制作和播出，广播电视网络公司负责有线电视网络建设、运营、维护和管理。广播电视网络公司的产权单位是广播电视集团或广播电台、电视台；规定了电信部门与广电部门基本业务相对分工，要求广电部门充分利用现有通信网络、不搞重复建设。同时要求广播电视分配网应由广电部门形成相对完整的专用网，维持了广电部门经营行政区域性有线电视系统的局面；规定了无线电视台与有线电视台合并，网络公司或归属于广播电视集团，或归属于广播电台、电视台，维护了广播电视从制作、播出到传输、接收各环节的完整性和系统性；规定了以现有网络资产为基础，以省（区、市）为单位组建网络公司，地（市）、县相应建立分公司或子公司，统一经营管理广播电视传输业务。

2. 政府规制内容

（1）市场准入方面

①有线电视节目播出平台。有线电视台、行政区域性有线电视站只能由党和政府授权的广播电视行政部门按程序申请设立，其他单位和个人（包括外商）不得投资设立有线电视台、行政区域性有线电视站。对于非行政

区域性有线电视站，机关、部队、团体、企事业单位可以按照规定的条件申请设立，但只限于覆盖本单位所辖范围。有线电视台、有线电视站可依法向用户收取初装费和收视维护费。对于共用天线系统，各单位可以设置；单位未设置的，个人可设置自用的共用天线，但都应报当地广播电视行政部门备案。

②有线电视网络。有线电视网络建设资金在广电控股和广播电视节目播出与传输分开的前提下，可以采取广播影视系统内融资、政府拨款、银行贷款、卖方信贷、融资租赁、企业债券及股份等形式进行融资；经国家广电总局批准，国有企事业单位及国有控股企业可以参与有线电视干线网建设（广电系统外单位不得参与宣传业务和经营管理）；在控股 51%以上的前提下，广电可以吸收国有资本进行股份制改造。但同一企事业单位或国有控股及其关联企业参股省级网络公司的股权比例不得超过 25%；经股份制改造后，在国内证券交易所上市前，应报经中宣部和国家广电总局批准。暂不允许在香港及境外证券交易所上市。

③有线电视网络设备器材。有线电视网络使用的设备器材必须经过广电总局入网认定，发给入网许可证，广电总局也会公布已认定产品厂家名目。

④有线电视节目制作经营。我国对我有线电视节目的制作经营和境外节目的引进实行许可证制度。制作经营和引进广播电视电影节目的单位必须具有国家广电总局颁发的许可证。在节目制作经营主体方面，国家允许电视台、有线电视台依法与外方以联合制作、协作制作、委托制作等方式在境内制作电视剧等节目。2004 年 11 月 28 日国家广电总局和商务部联合下发《中外合资合作广播电视节目制作经营企业管理暂行规定》（广电总局 44 号令），对外资进入广播电视节目制作经营适当放开。允许境外专业广播电视企业与中国广播电视节目制作机构和境内其他投资者合资、合作设立专门从事或兼营广播电视节目制作发行业务的企业，但规定合资合作企业

需由中方控股，法定代表人由中方委派，注册资金不少于 200 万美元或等值人民币；设立专门制作动画片的合营企业，注册资金不少于 100 万美元或等值人民币，不准设立外商独资广播电视节目制作经营机构。总局 44 号令还规定广电行政管理部门对合作者的主体、资金和信誉有审核审查权。2005 年 2 月 25 日国家广电总局发出《关于实施〈中外合资、合作广播电视节目制作经营企业管理暂行规定〉有关事宜的通知》，进一步对外方合作者做出限制，规定经批准已经设立了合营企业中的境外合作者和广电总局已批准设立的合营企业，原则上不得再申请设立第二家合营企业。

（2）节目方面

①转播要求。有线电视的首要任务是转播好中央和省级广播电视节目。有线电视台、有线电视站必须用专用频道完整转播中央台和本省（区、市）台的第一套广播电视节目，还应当转播中国教育电视台的第一套节目以及中央台和本省（区、市）台的其他节目。在此前提下，还可以择优转播国内其他卫星电视节目。企事业单位有线电视站以转播为主，可自办少量本单位的新闻和专题节目，不得自行播放电影、电视剧；乡镇有线电视站、共用天线系统不得自办电视节目。

②自办节目要求。有线电视台自办节目，应当符合许可证上载明的台名、台标、节目设置范围，节目套数等项规定，不得擅自变更。应当努力提高节目质量，增加优秀国产节目数量，不断推进节目设置的专业化、对象化。不得制作、播放危害国家安全，危害国家统一，煽动民族分裂，破坏宗教信仰自由，泄露国家秘密，诽谤侮辱他人，宣扬淫秽、迷信、邪教、暴力等法律规定禁止播放内容的节目。

有线电视台自办节目，主要来源于自制和购买。有线电视台不得播放未取得播映权的节目，未取得广播电视节目制作经营许可的单位制作的节目以及未取得电影、电视剧制作许可的单位制作的电影、电视剧，不得播放未经批准的境外电影、电视剧和其他节目，不得擅自以卫星传送等方式

进口、转播境外电视节目。

③其他要求。有线电视台使用语言文字应当规范，播放广告和境外电视节目应当符合有关规定。播放广告应当保持自办节目或转播节目的完整，不得随意中断节目插播广告，不得在电视叠加字幕广告，播放广告不得超过该套节目每天播出时间的15%，其中黄金时间（18时至22时）不得超过12%，应录播出一定比例的公益广告。播放境外电视剧不得超过电视剧总播出时间的25%，其中黄金时间不得超过15%。播放引进的动画片不得超过少儿节目总播出时间的25%，不得超过动画片播放总量的40%。

（3）价格方面

我国有线电视被列为公益性事业，其收费由政府定价。目前，我国有线电视收费包括安装费、收视维护费、移户费和添加终端费等，全国各地标准不统一。总的来说，安装费300元左右，收视维护费8-15元，移户费50-100元，添加终端费每个50-100元。有线电视收费有相当多的地方被列为行政事业性收费。

综观我国有线电视业的发展轨迹和政府规制内容，可以看到我国有线电视业政府规制呈现如下特点：一是有线电视业规制政策是随着有线电视的产生和发展逐步建立和完善的；二是有线电视业实行比较严格的进入规制；三是有线电视网络实行国有广电系统垄断经营的内生性规制；四是有线电视节目实行严格的社会性规制；五是有线电视收费实行严格的政府定价。

（三）中国有线电视业政府规制存在的问题

1. 有线电视网络行政垄断与区域垄断

所谓行政垄断，是指政府规制机构与规制之下的企业在构成利益共同体的基础上，相关企业凭借国家法律和行政法规的规定，取得垄断市场的地位，并谋取垄断利润。行政垄断的主体实质上是垄断企业与相关政府规

制机构结成的利益共同体。这种利益共同体既不是规制的“俘获”理论所指的政府规制机构在所谓“政府规制的市场”上被垄断企业“俘获”的结果，更不是政府规制机构为图谋控制市场而选择与垄断企业“结盟”的结果。行政垄断中规制机构与垄断企业所结成的利益共同体并不是两者或是任何一方行为的结果，而是包括规制制度在内的一系列政府经济制度安排的产物。也就是说，在这一制度框架内，规制机构与垄断企业从一开始便是联结在一起的。另外，行政垄断的目的不止于帮助企业谋取垄断利润，而且还涉及政府相关规制机构的政治和经济利益。即使不存在企业的寻租行为，有关政府规制机构受其职责所限，也只能选择有利于垄断企业的规制政策。

从中国有线电视发展轨迹我们可以看到，中国有线电视网是自发起步的，既有广电部门自己投资建设，也有企事业单位甚至私人投资建设。但当有线电视网络发展到一定规模后，政府即开始进行治理整顿，收归各级广电行政部门主办和管理，并用法规规章予以规范。1990年国务院批准广电部发布《有线电视管理暂行办法》，明确规定“行政区域性的有线电视台、有线电视站，由当地广播电视行政管理部门根据广播电影电视部的有关规定开办。”1991年广电部颁发《〈有线电视管理暂行办法〉实施细则》规定，“行政区域性有线电视台、有线电视站，一律由本行政区域广播电视行政管理部门开办”，并具体规定了开办应具备的条件和程序。1994年广电部颁布《有线电视管理规定》规定，“行政区域性的有线电视台，由当地广播电视行政管理部门设立。同一城市或同一地域只能设立一个行政区域性有线电视网。”“任何单位不得与境外机构或个人合资设立有线电视台和建设、经营有线电视网。”1996年12月，中办、国办下发《关于加强新闻出版广播电视业管理的通知》，对广播电视业等进行全面治理整顿，其中一项重要工作就是清理广电系统以外企事业单位和个人对行政区域性有线电视网络的投资和管理。通过近一年的整顿治理，全国有线电视网络基本上由各级

广电行政部门所有和管理，从而形成了有线电视网络由广电行政部门垄断经营的局面。由于有线电视网络有收费这也大大改变了广电系统，特别是基层广电部门的面貌，广电部门一方面利用有线电视收费改造网络，提高质量，同时不断扩展网络，极大地促进中国有线电视网的发展；另一方面，各级广电行政部门也从有线电视收费中提取资金和奖金、福利，用来建设广电大楼等设施。有的地方广电行政部门与包括有线电视网络在内的所属单位，一起向财政包干，实行自收自支或差额拨款，从而形成了更紧密的行政垄断。

与行政垄断紧密联系的是区域垄断。我国广电事业实行的是“条块管理，以块为主”的管理体制。这种体制的确立源于1983年全国广播电视工作会议，在这次会议上确立了“四级办”广播电视的方针，并以中办、国办名义转发会议纪要。“四级办”即广播电视事业由中央、省级、地市级、县级建设和管理。国家设广电部（1998年改为广电总局），全国绝大多数省（自治区、直辖市）、地（市）、县（市）设广电（厅）局，乡镇设广电站。省级广电厅（局）受该省（自治区、直辖市）人民政府和国家广电部（总局）双重领导，以同级政府领导为主。同时，省级广电宣传工作，受省级党委领导和国家广电部（总局）指导，事业建设受省级人民政府和国家广电部（总局）双重领导，以同级政府领导为主。这一原则也适用于各省、自治区、直辖市广电厅（局）与所辖地、市、县广电局之间的关系。在计划经济时代这样的管理体制对于发展我国的电视事业、顺利完成各项计划工作目标、宣传党的政策起到了重要作用。但是，在市场经济条件下，这种管理体制就形成了“条块分割，有序无统”的局面。由于我国有线电视网络是行政垄断，政事政企合一，各级广电行政部门与所主管的有线电视网络，在市场经济条件下紧密结合起来，官商一体，形成利益共同体。各地以本地区、本部门利益为出发点，在“以块为主”体制下自行其是，形成坚固的地区壁垒，使跨地区经营困难重重，有线电视网络形成了区域垄

断。行政垄断和区域垄断一方面使有线电视网络的网络性和成本劣加性、社会效益优加性因区域割据而得不到充分发挥，影响总体效益，这在模拟技术和基本业务方面，负面影响尚不明显，而在数字电视推进和以付费电视、视频点播及电视短信为主要业务的增值业务的开发上，因区域割据而重复投资，信号不能互通，加大了成本，减少了社会福利；另一方面各级广电行政部门为了维护自身的经济利益，经常与下级发生利益纠纷，其权威性和独立性受到挑战。

2. 有线电视节目制作经营竞争不足

从单纯产业发展的角度来看，有线电视节目制作经营并不是一个具有自然垄断性的产业。只要具有创作才能的组织或个人以及文化人力资本的拥有者，就可以实现有线电视节目的创作和生产。在技术、资金、人才都不缺的现代中国社会，若非政府的进入规制，有线电视节目制作经营的进入壁垒并不会太高。固然，有线电视节目属精神产品，具有意识形态特性，其价值取向必须符合党和政府的要求，政府对有线电视节目的制作经营实行社会性规制是必要的，但无论从理论上还是从经验上来说，社会性规制的存在并不妨碍产业内的市场竞争和通过市场机制配置资源。

我国政府规制之下有线电视节目制作经营竞争不足的主要原因是：

(1) 节目的播出权垄断在各电视台、有线电视台手中

电视台、有线电视台既是电视节目的制作经营者，又垄断着所有电视节目的播出权。任何电视节目制作经营机构提供的节目只有在播出以后才能体现其价值，实现资本投入收益。而要想通过有线电视网络播出只能卖给电视台、有线电视台，由电视台、有线电视台经过严格审查后才有可能播出。即使是新华社制作的视听新闻也必须由中央及各级广播电视台才能播放。电视台、有线电视台的设立只能由县级以上人民政府广播电视行政主管部门经过严格程序才能成立，任何单位、个人都无权设立电视台、有线电视台（教育行政主管部门可在履行一定手续后成为主办教育电视台的主

体)。电视台、有线电视台对有线电视节目播出权的垄断使节目市场狭小，加上播出审查的主观随意性，使电视节目制作经营风险大、不确定性强。

(2) 严格的进入规制导致产业进入壁垒高

根据《影视制作经营机构管理暂行规定》(1995年广电部第16号令)规定，设立广播电视节目制作经营单位应当具备下列条件：有负责对该机构的年度计划和制作内容进行审定的上级主管单位；有5名以上具有广播影视专业中级职称或相当业务经历的固定创作人员；有固定的办公场所和制作、复制影视节目所必需的机房、设备；注册资金不少于50万元；符合国家法律、法规及其他有关规定。

如果仅就上述条件而言，有线电视节目经营的进入将是很容易的，然而由于国家对广播电视节目制作的经营单位又实行了非常严格的许可证制度和许可证年检制度，要想取得许可证往往不是件容易的事，以致在20世纪90年代以来，我国电视台、有线电视台、电视节目生产制作经营机构能够长期维持较高的利润水平(参见表2)^①的同时，却未能发生相应的大量进入。

表2 我国有线电视台、电视节目制作经营机构与工业主要利润指标比较

	净资产利润率(%)	销售利润率(%)
有线电视台	25.3	25.6
社会上电视节目制作经营机构	18.1	18.2
工业企业	1.1	2.3

对电视节目制作经营事实上的严格进入规制，产生了不良后果。一是如果一个产业能够长期维持一个远高于其他大多数产业的利润率，那么从社会或是从政府的角度来讲，这种产业不可能发生社会资源的有效配置；二是对于一个不具备自然垄断性并且完全能够引入竞争机构的产业而言，

^① 《中国电视市场报告》，北京广播学院等单位出品，2002年。

严格的进入规制不仅抑制了大量潜在竞争者的进入，而且也同时抑制产业内部的竞争程度，从而阻碍了市场机制配置资源功效的充分发挥，而且也必然会导致和助长产业内现有企业的低效率；三是由于新的进入受到了人为的阻止，再加上事业单位管理制度，那些经营不善的电视台、有线电视台、节目制作经营机构难以退出市场，从而反过来进一步加深了电视节目制作经营竞争缺乏的局面。

3. 规制机构定位不明，政企政事不分

中国政府对有线电视业的规制制度实际上是传统计划管理体制的延续，远没有按照市场经济的逻辑建立起与市场经济体制相适应的规制体系，其在本质上既是政府对整个产业实施的传统意义上的广泛规制，又是政府对事业单位和对国有企业的行政管理。所以，中国有线电视业的政府规制也就不可避免地存在规制体系与社会主义市场经济条件下规范有线电视业发展的要求相冲突。众所周知，一个较为完善的规制体系应当包括制定规制法律的立法机构和实施规制的行政执行机构，二者与被规制者之间应当无任何意义上的财产关系或利益牵连。只有这样，才能够最大限度地保证立法机构的公正立法和规制机构的独立行政。在我国，中央、省、市、县四级广电行政管理部门作为法律授权的规制行政机构，同时又是有线电视台、有线电视网的主办单位和主管部门，直接负责所属区域有线电视网络的投资建设，而且绝大多数广电行政主管部门还要向所属有线电视台、有线电视网络公司提取资金和奖金福利开支，规制者与被规制者实际是利益统一体。广电部门不仅实现有线电视业规制的现实目标，而且实际上还要对所辖区域和所属有线电视台、有线电视网络的发展负责。也就是说，在他们实施有线电视业规制政策的同时，又不可避免地在较大程度上参与有线电视台和有线电视网络公司的生产经营活动，他们既要执行国家颁布的一系列规章制度和规制政策，又要以决策者的身份参与所属有线电视台的资源配置、领导任命和涉及生产经营决策，并对各自所属区域有线电视

业的经营业绩负责。对中央和省级广电行政主管部门来说，还要制定大量的行政规章和规范性文件，这里面往往有保护各自利益的烙印，致使在管理上上下下矛盾，普遍存在对政策有利就执行，不利就敷衍的状况。因此，在这种规制机构定位不明的体制下，对诸多切身利益的考虑使得各级规制机构实际上很难保证其有关规制措施的独立与公正。甚至于对有线电视台和有线电视网络公司来说，似乎根本就没有必要进行所谓的寻租活动，因为规制者与规制对象的如此定位几乎必然使其考虑到这些下属有线电视台和有线电视网络公司的利益。他们本身就是一家人。

当然，近年来，中央和部分省级的广电系统进行了所谓集团化改革，以试图实现政企分离，但是从迄今为止的实践来看，由于将原广电局所属事业、企业单位包括有线电视台、有线电视网络基本上吸收进入集团，而集团要么与广电局合属办公，两块牌子一套人马；要么与广电局彻底分开，隶属于宣传部主管，而实际上并没有达到政事分开、政企分开、有序竞争的目的。相反，集团与局“一套班子两块牌子”的，更加强化了已有的政事不分、政企不分。集团与局分开隶属宣传部的，由于党委宣传部对包括广电在内的意识形态部门的一元化领导，使广电局对广电业的行政管理规制也形同虚设。而且由于中央和省级成立集团，而地市级以下仍然维持了原来的体制，反而出现了“内部垄断，外部封锁、上下脱节”^①的新情况。

规制机构定位不明、政企不分必然导致广电市场严重的地方保护和市场分割。如前所述，我国的广电事业布局完全是计划经济时代的产物，基本上是按行业和行政区域划分形成条块分割的产业结构、区域市场和有线电视资源，由于各省（市、自治区）规制机构定位不明，政企不分，以致在不违背国家有关规制政策目标和原则的前提下，为各自的利益和责任考虑，它们往往成为形成和助长地方保护和市场分割的主要力量，阻碍大区域甚至全国统一的、开放的、竞争有序的有线电视业市场的建立。

^①赵化勇、孟健：《电视媒介经济学》，华夏出版社，2004年版第208页。

4. 规制依据零散不足，层级低

截止到2004年，我国涉及有线电视行业管理的法律文件近200个，其中《著作权法》和《广告法》以国家专门法的形式颁布实施，《广播电视管理条例》、《广播电视设施保护条例》、《音像制品管理条例》、《电影管理条例》以及《卫星电视广播地面接收设施管理规定》、《国务院办公厅转发信息产业部、国家广播电影电视总局关于加强广播电视有线网络建设管理意见的通知》等由国务院颁布实施。除此之外，全部是部门规章、规范性文件或者党委宣传部文件，据不完全统计，在每年颁布的有关电视行业管理的法规文件中，有70%以上是以“通知”或“紧急通知”的机关文件形式表现的，其余的大多数是“意见”、“办法”，有的还是“暂行办法”，有的甚至是一般性文件或者电报、传真件和电话口头通知，会议传达文件。所以，法规文本的权威性和严肃性不够，而且体系不周，零散不足，随意性大，前瞻性弱，大大妨碍了政府规制的有效实施。

5. 行政事业性规制价格不能提供生产效率刺激

政府对有线电视产业的完全垄断致使其完全掌握了产品的定价权，政府将有线电视作为公益事业性质，有线电视收费往往被列为行政事业性收费，由政府定价，而且往往一定数年甚至十几年不变。政府定价没有能够反映经营成本，有线电视网络无法进行企业公司化运作，进行成本核算，有的县市有线电视收费被当地政府挪作他用，用于解决其他部门人员工资等，从而极大地影响有线电视网技术改造升级和折旧的提取。有线电视产业部门失去了进行技术改造和增加经营内容的能力和内在活动，从而失去了关键的生产效率激励机制。

四、中国有线电视产业政府规制改革的基本思路

中国有线电视业作为电视业的一个重要组成部分，具有很强的政治性和文化性，同时又有极强的产业属性。虽然有线电视业经历了由机关主办网台合一事业单位管理，到事业单位企业化管理，进而进行网台分离、有线电视网络公司化改革，初步融入市场经济的发展进程。但从总体来看，有线电视业仍然是一个特殊的政府规制之下的产业，随着我国社会主义市场经济的发展，面对各种挑战和问题，中国有线电视业的政府规制改革势在必行。

（一）中国有线电视业政府规制改革的目标和原则

1. 中国有线电视业规制改革的目标

中国有线电视业规制改革的目标，是适应我国建立社会主义市场经济体制要求，加快我国有线电视业的市场化进程，实现我国有线电视业主要由计划配置资源向主要由市场配置资源的转变，提高我国有线电视业的资源配置效率，实现社会效益与经济效益的共同增进。

实现我国有线电视业市场化的根本要求，一是在放松政府对电视节目制作经营机构的经济性规制基础上，通过对现电视台、有线电视台的公司化改造和行业立法的进一步完善，塑造政府有效社会性规制条件下，电视节目制作经营多种所有制成分互相竞争的市场格局；二是在适当放松政府对有线电视网络经济性规制的基础上，积极推进有线电视网络的公司化改革和股份制改造，形成有线电视网络在较大区域垄断和区域间竞争的局面；三是适度放松政府对电视节目播出机构（现主要是电视台、有线电视台）的经济性规制，在全国或全省范围内形成几家而不是仅一家互相之间有竞争实力的电视节目集成播出机构；四是实现规制机构的独立化，即通过政

府职能转变和机构改革，在制度上分离规制机构的非规制职能，明确规制机构的独立性。

2. 我国有线电视业政府规制改革的基本原则

(1) 把社会效益放在首位

在社会主义市场经济条件下，我国广播电视固有的性质决定了政府必须保持对有线电视业的社会性规制。也只有保持对有线电视业的社会性规制，才能够有效地促进我国政治、文化、教育的进步，充分发挥电视媒体在政治稳定、文化传承、公民道德、青少年教育等方面的正面作用，抑制负面影响。因此，把注重社会效益作为政府规制有线电视节目的首要原则，既是以往我国电视业健康发展的成功经验，也是目前和今后有线电视规制改革的必然选择。

(2) 规制改革与放松规制相结合

所谓规制改革与放松规制相结合的原则，主要是强调在整个有线电视业政府规制改革方案的设计上，必须根据我国有线电视业的实际情况既改善一部分具体规制措施，又放松乃至取消部分规制措施。具体来说，对于那些目标合理而只是具体手段存在欠缺的规制政策，必须在继续坚持有关规制目标的基础上，对具体的规制措施加以改进。与此同时，对于那些目标和手段均存在欠缺，甚至目标和手段均无存在必要的规制政策，则当相应放松乃至取消规制。

(3) 加强对垄断行业的规制，破除不合理的行政垄断

正确认识有线电视业各组成部分的经济特性，采取相应的规制政策。对由于不合理的规制措施所造成的所谓行政垄断，当坚决予以破除；对于由于自然特性形成的垄断，则要加强政府的针对性规制措施。

(二) 改革中国有线电视业的政府规制体系

如前所述，中国有线电视业现行的政府规制体系在很大程度上仍然是

传统计划管理体制的一种延续，在根本上仍然是计划管理的思想、体系和方法。因此，推进中国有线电视业政府规制改革的首要任务就是要适应社会主义市场经济体制和我国有线电视业发展的新形势，根据有线电视业改革的目标和基本原则，对现行政府规制体系进行全面改革，以塑造符合社会主义市场经济发展和社会进步要求的新的有线电视业政府规制体系。

1. 进一步完善有线电视业规制的法律和法规

首先在研究和明确当前及今后我国广播电视业政府规制目标、原则及基本途径的基础上，尽快制定颁布《广播电视法》、《新闻法》，并对现行有关法律、法规、规章作相应的调整和修改，根据《广播电视法》，国务院制定《有线电视管理条例》行政法规。形成以《广播电视法》、《新闻法》和《有线电视管理条例》为核心的我国有线电视政府规制的法律、法规体系，并以此作为我国有线电视业政府规制的主要法律依据。

其次，要强化依法行政的程序和规范。作为规制机构的有线电视行政管理部门主要是进行政策研究、公共服务、市场监管、行政稽查，而不能对有线电视业的正常管理和运转指手划脚，要尽量避免和减少以电报、电话以及所谓的“通知”、会议纪要等形式来指导工作，减少随意性。设置行政许可事项必须严格按照《行政许可法》规定，没有明确的法律法规依据不能设置行政许可事项。

2. 转换政府职能，设置中立规制机构

(1) 转换政府职能

重新界定、调整、收缩和转换各级广电行政机关对所属事业企业单位管理职能范围，从根本上改变创办一切事业、企业的状况，使政府部门对有线电视业的管理从直接管理变为间接管理，由过程管理转变为目标管理。广电行政部门的职能体现为统筹规划、制定政策、信息引导、组织协调、检查督促等五个方面的服务。通过加强广播电视立法、制定有关产业政策、强化广播电视市场的宏观管理来行使自己的职能。各级广电行政部门通过

行政机构的职能调整和转化，使有线电视台、有线电视网络公司及有线电视节目制作经营者真正成为市场竞争的主体，使它们能在行业发展、产业发展中适应市场，自我约束，自我壮大，自我发展。通过政事分开、政企分开，实行国家广播电视事业企业所有权与经营权管理权相分离，重新划定、调整和规范政府与事业、企业、组织之间的权、责、利关系，切实转换国家政府部门管理角色与职能，建立现代事业制度与现代企业制度。

（2）设置中立的有线电视规制机构

将有线电视节目规制机构与有线电视网络规制机构分开。有线电视网络规制机构在信息产业部有关电信管理机构和国家广电总局有关有线电视网络管理机构基础上组建国家通讯管理委员会，或在信息产业部的建制中增加有线电视管理局，由其统一管理各类基础通讯网络运营商和包括有线电视视频服务在内的各类增值服务。为保持管理机构的公正性，无论是国家通讯管理委员会还是改组后的信息产业部，都必须在资产和人事方面与原所属的企事业单位完全脱离，而且该管理部门的首脑不能再由现有各部门中担任过原所属各相关产业和企（事）业领导职务的技术官僚担任。国家通讯管理机构或改组后的信息产业部主要职能在于制定行业法律及各类技术体制和标准，跨省基础通讯网络运营的进入审批，监督网络间的强制互联，维护市场竞争秩序和保护消费者权益，确定特许权费用和各类区域性垄断企业的服务价格，监督有线电视系统中公共频道的设置和运用，提供最高行政会议和行政裁决等。地方管理机构可以是现行行政区划建制，也可以实行大区性派出机构建制。主要职能是审批在当地注册登记的各类基础通讯服务商和增值业务服务商的进入及市场行为等。

有线电视节目规制与广播电视节目及纸质内容规制机构合一，由改组后的国家广播电影电视总局实施或者在下一轮国务院机构改革中撤消国家广电总局，将广电节目的规制职能与文化部、新闻出版署合并，组建新的文化部。不论是改组后的国家广电总局还是新的文化部在有线电视节目管

理方面的职能主要有：负责用于有线电视网络系统播出的进口节目管理和内容审核；组织审查在有线电视网络中播出的电影、电视剧及其他重要节目的内容和质量；审批有线电视播出机构和电影、广播电视节目、电视剧制作单位的建立和撤消；发放和吊销电视剧制作、发行许可证；监督审查有线电视系统是否按规定转播节目，在颁发给每个较大规模有线电视系统的特许权证书中，除了规定其必须给公众、政府和教育提供便利的专用频道外，还应列入必须转播的中央和省级电视台新闻联播和其他重要节目。这些节目至少应该在政府专用频道和其他扩充基本级的频道中定时播送。在发生重大事件和有重要宣传活动时，有线电视系统转播中央、省级电视台节目的频道和时间还应扩大和增加。在特许权义务中，还应该列入通过管制机构规定的禁播节目。

3. 推进有线电视网络整合，塑造与有线电视网络自然垄断性相适应的管理组织

我国有线电视网络行政垄断和区域垄断的结合，形成了大区域内经营主体多而小，市场结构极其分散的局面，这与有线电视行业自然垄断特征存在明显的冲突，其结果是导致一系列低效率问题。改革应从两个方面着手，一是以省级为单位对全省有线电视网络资源进行整合，打破区域垄断，形成全省有线电视网络统一经营管理的市场主体；二是在整合基础上进行公司制改造，建立现代企业制度，通过完善国有资本出资人制度，实现政资分开、政企分开。

整合手段：行政推动与市场运作相结合。有线电视网络分级行政垄断占有的现实决定了网络资源的整合没有行政强力推动是难以启动的。在中央、省、市、县四级行政机构中，中央级拥有国家骨干网，省级拥有本省的骨干网，市、县拥有所属区域本地接入网，虽然在物理上实现了互联互通，但各自拥有占有使用收益权，谁也不愿放弃网络的控制权，仅依靠市场的力量实现整合难以走通。行政推动具体表现在：一是由省委省政府联

合行文对全省有线电视网络资源进行整合，阐明整合的重大意义和必要性，整合的原则、方式，要实现的目标责任制，管理体制以及组织领导和纪律要求，以便于实际操作；二是成立网络整合的领导机构，由省委省政府领导任领导机构负责人，各地市县及省直有关单位负责人列入领导机构以加强对有线电视网络整合工作的组织领导，具体落实省委省政府关于有线电视网络整合的文件要求。

市场运作是指网络整合不进行简单的资产无偿划拨平调，而是实行所有权与经营权分开，组建股份公司形式明确各级广电出资人的责权利。具体表现在，由省、市、县（市）共同发起组建全省有线电视网络股份有限公司。省、市、县（市）以网络实物资产、现金等出资方式入股，网络实物资产经评估后折股。省、市、县（市）原有有线电视网络所有人变成出资人，根据其资产在网络股份公司所占股份享有相应股权。股份公司建立现代企业制度，依法设立股东会、董事会和监事会，由董事会聘任经营管理班子。股份公司也要通过引进广电系统外资金，加快多种形式的产权制度改革，并创造条件上市。

有线电视网络整合并实行股份公司制改造后，原有有线电视网络行政管理部门从直接提供公共服务、直接干预企业和社会的繁琐事务中解脱出来，将主要精力集中于制定规则、政策引导、依法监督等方面，从而为实现政企分开创造条件。整合的有线电视网络由统一的组织机构经营管理，在全省范围内实现信号无障碍互联互通，能够更有效益地实现成本的弱增性和社会总收益的优加性。同时各省有线电视网络之间在物理上互联互通，并通过区域间竞争实现价格规制的优化。

4. 对有线电视与电信实行非对称规制

所谓非对称规制，是指对居于垄断地位的公司进行严格规制，而对处于非垄断地位的公司和新公司，给以政策优惠，实行放松或简化规制。非对称规制政策最先在英国和美国促使电信业由垄断走向竞争的过程中得到

采用，其目的在于为竞争者之间创造公平的环境。对有线电视与电信实行非对称规制，就是实行电信业务向有线电视业务开放，有线电视业务暂不向电信业者开放的政策。实行非对称规制政策主要基于以下考虑：①信息技术的发展使广电、电信以及计算机网络业务的整合成为大的发展趋势，但目前，以一网取代其他网的技术还没达到大规模商用程度，如此时允许电信业者准入有线电视业，电信业者还需要另行敷设有线电视接入网，将造成有线电视网络资源的浪费；②刚刚进入产业化改造的有线电视产业处于明显的竞争弱势。我国有线电视比电信发展晚，规模小且分散，尚未形成真正的竞争主体，其网络规模、营业收入和融资能力，同垄断力量较大的电信相比，明显处于劣势地位。如果有线电视市场向电信开放，将造成事实上的不平等竞争，其结果可能会形成电信既垄断固定电话企业，又垄断有线电视业务的情形，不利于信息产业的竞争发展。③我国有线电视具有特殊的政治属性和喉舌功能，不可能完全进入市场。我国加入 WTO，承诺电信业向外资开放，但并没有承诺有线电视业对外资开放，也是基于有线电视的特殊的政治属性，如果允许我国电信业经营有线电视，那么按照 WTO 的国民待遇原则，境外电信公司进入我国后也可以要求经营有线电视，使我国有线电视业保护政策陷入被动。同时，既然我国电信业对外资开放，就不应该对包括有线电视业者在内的国内单位采取不开放政策，应当允许符合条件的有线电视业者经营电信业务。④从国际经验看，英美等国的实践证明，实行非对称开放政策，允许有线电视业者经营电话等电信业务，有利于充分利用有线电视的富余网络资源，有利于先进技术的采用，有利于使后起的有线电视业尽快成为信息产业中的一个重要竞争力量。美国 1996 年新《联邦通讯法》允许长话公司、市话公司和有线电视公司交叉进入，从而打开了三网融合和技术跨越的阀门。但交叉进入也是有条件，美国《联邦通讯法》规定，“电信运营商经营视频业务需申请视频执照。”可见，即使在美国技术发达、媒体自由度较高的国家，电信与有线电视交

又进入也不是双向开放，电信进入有线电视也是有条件的。

（三）放松经济性规制

近 20 年来，欧美等西方国家媒介政策的基本趋势是放松经济性规制，即政府减少对广播电视、报刊、媒体等传媒产业的控制，放开竞争与经营，让市场成为该产业生存与发展的主要动力。其中最重要的变化来源于市场准入的变化，譬如美国在通过《1996 年电信法》以后，放宽了对公司可以拥有的电视台数量和收视率的限制，打通了媒介、娱乐等产业的市场边界，导致了媒介、电信、娱乐等产业大规模的重新整合。1996 年，微软公司与 NBC 合作，开办微软全国广播公司电视频道（MSNBC）；1999 年，美国维亚通讯公司以 230 亿美元兼并了 CBS；意大利富商贝卢斯科尼从 80 年代开始，尤其在 90 年代，兼并收购了意大利所有地方电视台，组成意大利全国性私营电视公司——第五频道，成为和公营的意大利广播电视公司平起平坐的最大的一家广播公司。中国由于其特殊的政治体制和传统，要完全开放媒介市场是不可能也不合适的，但在保障有关社会性规制目标得以实现的前提下，放松经济性规制是当前我国有线电视业政府规制改革的重点，也是提高我国有线电视业的市场竞争程度，引入竞争机制，改善我国有线电视业资源配置效率的必要条件。

1. 放松进入规制

（1）适当放开广电系统外国有单位进入电视台等节目播出平台限制

我国实行的是政府办台的体制。《广播电视管理条例》规定电台、电视台由县、不设县的市以上政府的广播电视行政部门设立，其中教育电视台可由设区的市（即省辖市）以上政府教育行政部门设立。“其它任何单位和个人不得设立广播电台、电视台。”这样就从制度安排上抑制甚至禁止了私人和其他社会组织涉入媒介市场的可能性，市场准入受到了严格的限制，这种限制最直接的效果就是减少了现有媒介的市场压力，使得媒介可以获

得长期超额利润，效率低下。与此同时依行政隶属关系设置电视台、有线电视台等节目播出机构，造成电视台有行政级别，依级别在相应行政区域内独家垄断，占尽资源。如中央电视台为全国唯一的一家全国性大台，使其没有任何竞争的压力，在全国范围内拥有绝对垄断权，造成了大量资源浪费和效率低下。因此要适当放开允许有特定条件的国有单位设置电视台等节目播出平台。

第一，允许新华社、《人民日报》社等广播电视系统外新闻社和平面媒体进入电视台等电子媒介。如允许新华社开办全国性的新闻台，允许《人民日报》社等全国性媒体独家或与其它家平面媒体联合设置电视台。

第二，允许各省级电视台（广电集团）联合成立机构开办全国性电视台，打破省级台的地域限制。

第三，在省区域内也允许广电系统外国有新闻单位独家或联合设置电视台，允许地市电视台联合开办跨区域电视台。

当然，开放应当适度，应有总量限制和循序渐进，不可一窝蜂无序竞争。

(2) 逐步放宽其它资本进入有线电视网络限制

现阶段我国实行的是广电系统绝对控股有线电视网络的措施，不准外资、私人资本进入有线电视网络，只有在广电系统控股 51%以上的前提下，才允许国有资本进入，同一国有单位股权比例不能超过 25%。在广电系统投资能力不足管理手段落后的情况，这种限制阻碍有线电视网络的建设升级改造和有效运营，应逐步放宽其它资本进入有线电视网络限制。在现阶段应取消广电系统必须绝对控股 51%和同一国有单位控股不能超过 25%的规定，在广电系统相对控股的前提下，允许国内国有、私人等其它资本进入有线电视网络，并可进行股份制改造上市交易。

(3) 取消有线电视网络设备器材入网认定

只要是符合国家标准和行业标准的设备器材都应允许进入有线电视网

络，由使用者根据其质量、价格、售后服务等选择。由广电行政管理部门进行入网认定多此一举，而且广电行政部门受设备仪器人员所限也难以对众多设备器材厂家进行准确全面的测试认定。

(4) 放松电视节目制作经营进入规制

第一，取消事实上存在的对电视节目制作经营单位总量、结构、地理分布的控制，而转向对申请进入企业实行资格审查制，取消对申请进入企业要求必须有主管部门的限制。对经营范围实行许可证，禁止电视节目制作经营企业制作经营政府规制机构核准范围以外的节目。在市场机制引导下，电视节目制作经营的供求关系完全可以自动地达到或接近均衡状态，即使政府不对电视节目制作经营加以限制，也不会造成所谓过度进入和恶性竞争的局面。所以，只要新进入企业符合规制政策所规定的资格，规制部门就应当批准其进入。

第二，进一步放松其他资本进入电视节目制作经营。首先，允许国内其它资本，包括国有、集体、私人资本进入电视节目制作经营，推动电视节目制作经营产权多元化，允许其它资本收购入股现有国有电视节目制作经营企业；其次，取消外资进入国内电视节目制作经营必须由中方控股，并由中方任法定代表的限制，允许外资设立合资、合作和独资的电视节目制作经营企业，但对其制作经营节目的类别作适当限制。

第三，重新制订新建电视节目制作经营企业资格标准、审核制度和申办程序。考虑到我国现阶段电视节目制作经营业务发展和社会性规制的实际情况，在新建电视节目制作企业的资格标准上，可采取多种形式，一是采取按专业划分电视节目制作经营企业类别的资格认证制度，其中，新闻类、社教类、电影电视剧类可采取特别的较为严厉的资格标准，对新闻类、新闻性专题类采取禁止国有以外机构进入的措施，对于动画、文艺、娱乐等则采取普遍的资格标准；二是根据新建电视节目制作经营企业的不同所有制形式，区别对待，适当限制非国有单位有关节目制作经营的资格。

2. 改革价格规制

(1) 对有线电视收费实行分类管理

区分有线电视传统业务和扩展业务，实行不同的价格管理措施。传统业务是指提供公共电视频道节目的信号传输，新装用户的安装服务以及卫星节目落地服务等，其收费包括初装费、停机费、移机费、节目收视费、节目传输维护费等，实行政府定价。而对扩展服务则由市场定价，用户自愿购买。扩展业务是指有线电视网在频谱资源得到拓宽后（如数字化），根据受众个性化需求而开发的专业频道、视频点播、电视短信、互联网接入等业务。

(2) 政府定价应力求反映经营成本

我国有线电视被视为公益事业，收费大多定为行政事业性收费，往往定价偏低，不能反映成本，不能提供生产效率刺激。因此必须改革有线电视收费定价方式。首先是将有线电视收费从行政事业收费改为经营性收费，其收入只能用于有线电视有关活动和发展，而不能挪作他用。其次对有线电视传输节目的多少、质量应有不同的价格，传输节目套数越多，质量越好，收费则相应提高，使价格能在一定程度上反映边际成本，为有线电视网络的升级改造和服务内容的增加、质量的提高提供动力。

(四) 改善社会性规制

改善社会性规制的基本思路，是在不改变社会性规制目标的前提下，通过改进部分具体规制措施，提高相关规制政策的效率，并最大限度地减少规制措施所可能导致的资源损失。

1. 明确有线电视网络转播要求

就像美国 1996 年有线电视法所规定的，有线电视系统要为公共、教育、政府和商业节目源预留频道容量。我国有线电视网络的转播要求包括：一是要无偿转播中央电视台、本省市电视台主频道（主频道通常为各电视台

第一套节目)和少儿、农业、教育等公益性频道及在有关频道中转播重要栏目节目;二是转播传输中央、本省市电视台其它各套开路电视频道(开路电视指不加密但插播广告的电视频道),但应以成本价收取转播传输费用;三是在频道容量可能的情况下以市场价转播其它省市电视台节目;四是在有线电视网实行数字化改造后,由于技术的进步、加密手段的运用使电视节目能够实现点对点的管理和控制,对付费频道和视频点播节目则完全按市场规则运作。

2. 新闻类节目的制作播出由国有事业单位垄断

由于新闻类节目对社会舆论有直接重大影响,在现阶段我们对新闻类节目仍要维持由国有电视台、有线电视台制作播出的内生性规制,当然可以打破广播电视系统垄断,引入其它国有单位,如新华社、人民日报社等其它传媒进入电视新闻的制作播出,在国有资本垄断的情况下引入竞争。

3. 合理运用经济杠杆,促进具有重大社会效益的电视节目制作播出

目前,我国对广播电视业采取了一系列的财税优惠政策,包括所得税返还,增值税先征后退等。实践证明,这些优惠政策确实取得了良好的效果,然而从提高资源配置效率,进一步加强社会效益导向的角度来看,这些优惠政策也存在着一些不可避免的问题。如在一定程度上助长了电视业的低效率现象,以及社会效益导向并不明确等。为此,建议对有关优惠政策进行适当调整。各级政府从应当返还的所得税、增值税中提存一部分设立重大社会效益节目制作播出支持奖励基金。

第一,鼓励各电视频道制作播出公益广告,公益广告不占用广告播出时间份额,不受国家广电总局《广播电视广告播放管理暂行办法》(广电总局17号令)广告播放比例限制。对制作播出的优秀公益广告给予资助、补贴与奖励。

第二,定期发布《国家鼓励制作播出电视节目指南》,以突出社会效益为中心,详细列举政府鼓励制作播出的电视节目及其标准。各级政府对制

作播出列入目录的电视节目予以资金资助、补贴。同时通过改革节目评奖，对有重大社会效益制作优良的获奖作品予以奖励。

4. 改革和完善电视节目审查制度

在我国电视业市场化程度不高，有线电视业规制体制面临重大改革的大背景下，本着事先预防为主方针，借鉴日本“官民结合”的节目审查制度，从审查重点和审查程序两个方面，强化现行审查工作的力度，提高审查工作的效率。一方面由国家法律法规规章对电视节目内容、播放制定具体明确的规范，包括节目内容公正、客观、真实，体现对法令、公共程序、良好风格和社会秩序及人格的尊重，节目对儿童及青少年、家庭的影响，对教育及教养进展的影响。在审查程序方面，明确重点重要节目国家审查，其它节目内部审查制度。电影、电视剧的制作实行严格的国家审查制度，从剧本到成品必须由省级广电行政部门初审并报国家广电行政部门审查后发放许可证。重大革命历史题材节目还需报经重大革命历史题材审查小组审查通过后才能制作播出。各电视节目制作机构和播出机构按照国家规定制作内部审查办法对制作和播出节目进行审查。另外要加大对内容违反国家规定的电视节目制作播出行为的惩治力度，通过有效的制度安排约束制作播出单位的行为，使之自觉维护内容的合法性。

参考文献

- [1] [日本]植草益,朱绍文等译《微观规制经济学》,中国发展出版社,1992.
- [2] [美]E. S. 萨瓦斯,周志忍等译《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2003.
- [3] [美]丹尼尔.F. 史普博,余晖等译《管制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社,1999.
- [4] [美]W. 吉帕. 维斯库斯等《反垄断与管制经济学》,机械工业出版社,2004.
- [5] 王俊豪《政府管制经济学导论》,商务印书馆,2001.
- [6] 王俊豪《自然垄断产业的政府管制理论》,浙江大学出版社,2000.
- [7] 王俊豪《英国政府管制体制改革研究》,上海三联书店,1998.
- [8] 陈振明《政治的经济学分析》,中国人民大学出版社,2003.
- [9] 肖志兴《自然垄断产业规制改革模式研究》,东北财经大学出版社,2003.
- [10] 陈富良《我国经济转轨时期的政府规制》,中国财经出版社,2002.
- [11] 周鸿锋等《网络经济》,经济管理出版社,2003.
- [12] 谢地《政府规制经济学》,高等教育出版社,2003.
- [13] 赵曙光、耿强《网络媒体经营战略》,新华出版社,2002.
- [14] 赵曙光、史宇鹏《媒介经济学》,湖南人民出版社,2003.
- [15] 吴克宁《电视媒介经济学》,华夏出版社,2004.
- [16] 胡正荣《媒介管理研究——广播电视媒介管理创新体系》,北京广播学院出版社,2002.
- [17] 黄升民、丁俊杰主编《中国广电媒介集团化研究》,中国物价出版社,2001.
- [18] 陈犀禾编著《当代美国电视》,复旦大学出版社,1998.
- [19] 顾乃华《中国自然垄断行业规制的特异性及改革动力塑造》,载《社会主义经济理论与实践》,2004年第7期.
- [20] 高尚全《加快推进垄断行业改革》,载《市场经济研究》,2004年第2期.
- [21] 黄升民《网络与组织的双轨整合——解读中国电视媒介经营走向》,载于《现代传播》,2000年第1期.
- [22] 历年《中国广播电视年鉴》,中国广播电视年鉴社.

-
- [23] 陈晓宁主编《有线电视发展战略论文集》，中国广播电视出版社，2000.
- [24] 国家广播电影电视总局法规司编《广播电影电视法规汇编》，中国广播电视出版社，2004.
- [25] 于军《网络型产业的经济特性与规制改革》，载张昕竹主编《中国规制与竞争：理论和政策》，社会科学文献出版社，2000.
- [26] 马庆平《各国的有线电视法》，载《广播电视信息》，2003年3月.
- [27] 邱跃平《有线电视行业转换经营机制与管理体制改革问题的思考》，载《广播电视信息》，2004年10月.
- [28] 田继芳《数字付费电视运营模式与产业链构建》，载《广播电视信息》，2005年第5期.
- [29] 田继芳《有线电视网络的危机和出路》，载《中国广播电视学刊》，2004年第3期.
- [30] 国家广播电影电视总局网站 <http://www.sarft.gov.cn/>

致 谢

本研究使得本人在研究技能、知识水平以及工作技能上有了很大的提高，尤其是在论文准备过程中，本人对我国有线电视业的发展有了一个系统全面的新的认识，对本人今后的工作有极大的帮助。

本文的全部研究工作是在我的导师朱仁显教授的精心指导下完成的。朱教授学识渊博、思路开阔、治学严谨，对学生更是关怀备至，使我受益匪浅，在此特表示深深的敬意和感谢！本研究也是我在厦门大学公共事务学院两年多学习研究的检验和总结。厦大公共事务学院是我国 MPA 教育的开创者，有先进的教学理念和方法，有一流的师资队伍，本人在厦大公共事务学院三年的学习研究收获颇丰，终身受益，在此对厦大公共事务学院谨表衷心的感谢和祝福。