

大陆有线电视法规之研究*

刘幼珮

大陆现阶段的有线电视因其特殊政治背景的影响而与欧美、日本的有线电视有很大差异。尽管中共中央将有线电视视为党的喉舌与宣传的工具,有线电视仍不失为一个地方娱乐性的媒体。近年来,在各地企业与城镇纷纷开始办有线电视台后,大陆开始警觉管理有线电视的重要性,于是发布了有线电视管理暂行办法及其实施细则,随后又发布了250号文件,专门处理有关有线电视台、站电视节目管理问题。本篇论文乃在探讨大陆有线电视法规政策,以了解大陆当局如何看待新传播媒体及如何以相关传播法规因应新传播科技的冲击。

大陆有线电视发展与现况

一、起 源

纵观大陆有线电视的发展,可分为三个阶段:

1. 共同天线电视(60年代中期至70年代末期)

大陆有线电视的发展和欧美先进国家一样,也是起源于共同天线电视,最初目的也是为了改善无线电视收视状况。1964年大陆为召开国际性会议,原中共中央广播事业局电视部在北京饭店安装了第一套共同天线电视实验系统,从此开始了大陆有线电视的发展。1972年该电视部先后在北京民族饭店和天安门城楼安装可连接十几台电视机的小型共同天线电视系统。

经过10年的实验与推广,北京饭店始正式启用可接收两个频道、连接140台彩色电视接收机的共同天线电视系统。至1976年发展成能接收12个频道、连接650台彩色电视接收机的系统。不过,当时因为接收器材价格昂贵,并不普及,只有一些宾馆及饭店安装(苑淑云等,1991:14)。

2. 企业经营的有线电视(80年代初期至80年代中期)

延续上一时期的发展,共同天线电视持续成长,愈加普遍;同时,由企业经营的有线电视也开始兴起,具备雏形。

进入80年代之后,电视机逐渐普及,加上城市高楼大厦愈来愈多,使得大陆人民对共同天线的需求日益增加。1981年大陆人大代表提出在建筑物上加装共同天线的提案。1982年4月,大陆国家基本建设委员会和国家广播电视工业总局联合发出通知,说明可以安装共同天

* 本文作者为台湾政治大学传播学院副教授。

线电视系统的情形；对于推动大陆共同天线电视的发展极有助益。1983年大陆上已有20个省市拥有共同天线电视系统，用户约7万户（苑淑云等，1991：14）。

与此同时，很多大陆国营企业，例如石油、化工、冶金、煤炭等行业，为了提供员工福利及加强对企业的认识，除了利用共同天线帮助员工改善电视收视不良之外，也分别开始自制节目。其中以衢州化学工业公司及北京燕山石油化工公司为最早，分别于1978年及1979年成立。上海石化总厂在1984年成立的有线电视台也颇具规模（刘幼琍，1991：30-33）。

3. 以行政区域为对象的有线电视（80年代中期至今）

此阶段为企业有线电视的长期与城镇有线电视的萌芽期。在80年代末期，大陆上有一定规模的企业有线电视已发展到500家左右。1988年6月，60多家企业有线电视台共同成立了“中国企业有线电视台协作会”。1990年3月，该协作会并入中国广播电视学会，改名为“中国有线电视台协会”，成员增加到80个（苑淑云等，1991：15）。

在企业有线电视台发展六、七年之后，一些城市的近郊也相继成立了有线电视台。其中较具规模的有北京市丰台区、湖北省沙市市、广东省佛山市、浙江省金华市及上海市闵行区等市政府或区政府设立的有线电视台。这些有线电视台一般能传送8至12套电视节目，1至3套调频广播节目，部分系统的主要线路可提供图像和声音讯号的双向传送服务（苑淑云等，1991：15；刘幼琍，1991：31）。

城镇有线电视的兴起使大陆的有线电视系统从按单位（主要是企业）划分，发展到按行政区域划分，是一个新的转折点。而且，以行政区域划分的有线电视系统也有由一些县城、乡镇向大城市扩展的趋势。

另外，80年代末期，一些高等院校、机关团体开始兴建有线电视系统。如清华大学于1989年兴建有线电视系统，除转播无线电视节目外，并播出自制的校内新闻、专题片及录影带，订户约有3000多户。

根据中共广电部1990年的统计，大陆目前国营企业和事业单位办的有线电视台共有782座，区政府办的台则有314座。只能播放节目的有线电视站有1.2万多个，大陆共有1110万个用户（刘幼琍，1991：32）。

1990年之后，所有已存在的有线电视台须再向广电部重新申请，截至1993年7月止，由广电部地方管理司的统计数字来看，目前全大陆约有2000多座有线电视台，其中仍以企业台办的居多。经过广电部批准的计有800家，其中有200家为企业台办的。

二、大陆有线电视现状

有线电视在欧美及日本以外的国家算是一种新兴媒体，中共中央及地方政府起先只是任其自然发展，并无明确的发展政策与规划，而且大陆因幅员辽阔，有些地区的民众，甚至包括高级知识份子或传播界人士对有线电视也很陌生。大陆为了开拓有线电视，在1981年派遣一个考察团到加拿大研习有线电视技术，并且向日本及德国引进有线电视的硬体设备。

根据统计，大陆目前约有2.2亿台电视机及2000万有线电视用户。不过，大陆有线电视的基础在于社区卫星共同天线与电视共同天线。1981年中共中央规定所有的住家大楼都必须安装共同天线，费用包括在政府的住宅预算或由国营事业支出。

目前，大陆有线电视与共同天线电视在技术上可分成三类：（1）共同天线电视系统；（2）共同天线和录像播放系统；（3）有线电视广播系统。依节目来源则可分成：（1）接收型

——规模较小，用户从数十户至数百户，接收几套有线电视节目，占系统总数的50%；(2)放像型——除接收无线电视节目外，还播放录影带节目，占系统总数的45%；(3)自办节目型——不仅转播无线电视节目和卫星电视节目，还播出自己制作的电视节目，占系统总数的5%。虽然第三种类型所占的系统总数比例最少，但由于它的规模较大，用户数量约占总用户数的1/3(苑淑云等，1991.15)。

大陆有线电视的特性、功能与发展方针

一、大陆有线电视的特性

1. 有线电视是无线电视的延伸、补充和发展：

广播电影电视部副部长王枫在一次有线电视管理会议上明白指出，大陆因为幅员辽阔，仍有30%的民众收视不到无线电视台的节目，所以有线电视应是无线电视的延伸、补充和发展，有线电视应该承担的任务——扩大有效覆盖及改善收视品质(王枫，1991:4)。

由于有线电视是新兴的媒体，对无线电视难免带来竞争的冲击。王枫要求有线台与无线台彼此之间不应排斥，而是互相补充。湖北沙市广播电视局为了避免两者之间恶性竞争，要求沙市有线台对无线台应“新闻不争，广告不办，撞车让路，完整转播”(谭德祥，武桂林，1993:33)。

“新闻不争”：指有线台不报道会议新闻，而且不与无线台争重要新闻，如果与无线台碰巧拍同一条新闻，必须采不同角度。有人譬喻，看无线台犹如看人民日报，看有线台则如看新民晚报(边三红，1993:64)。武汉有线电视台台长揭津荣也表示，该台的新闻将会强调活泼、短、条数多，并且不播会议新闻(揭津荣，1993)。

“广告不办”：根据广电部发布的250号文件，有线台不可作广告，为的是怕影响无线台的收入。事实上，多半有线台都做二类广告(服务性、信息性广告)，或以播经济新闻的方式照样收广告费。例如沙市广播电视局就规定有线台不得主动拉广告，但是可播少量服务性广告。

“撞车让路”：同一部影片或电视剧，如果有线台先播出，无线台再播，势必会影响无线台的广告。因此，有线台必须让无线台。

“完整转播”：有线台必须完整转播中央台、省台等节目，因为有线电视既然是无线电视的补充和延伸，就必须完整转播中央与省无线台的节目，以达到扩大覆盖。

2. 有线电视坚持党性原则：

大陆有线电视和无线电视一样，被视为党、政府和人民的喉舌，及宣传社会主义意识形态的工具。大陆广电部门的领导也一再强调有线电视必须坚持社会主义方向和党性原则(王枫，1991:3)。因此，大陆有线电视台自办的新闻虽然由台内自审，也不会违背党性原则。

3. 有线电视坚持“有偿服务”：

无线电视是无偿服务(看电视免费)，经费主要来自政府补助与广告。有线电视是“有偿服务”(付费电视)，经费主要来自订户的初装费与每月的管理费(即收视费)。政府原则上不予补助。有线电视台、站必须自给自足。

大陆民众长久以来已经习惯免费收看无线电视。第二代企业办的有线电视，用户也不需要缴费。到了第三代的城市有线电视，则强调取之于民、用之于民的“有偿服务”观念，意

即有线电视台向订户收费,就会将所收来的钱用在买节目或投资在硬件建设上,以提供好的节目与好的服务。

4. 无线电视台可办有线电视台:

大陆有线电视有一个与境外(指国外、台港等地)有线电视最不同的特点是,无线电视台可以办有线电视台。例如,广州有线电视台与无线电视台是处于一体化而非竞争的局面,因为广州有线电视台在筹备时是由无线电视台台长邱卓涛担任广州有线电视台的领导小组组长,而且台址也设在一起(邓灿辉,1993)。

大陆很多广电部门的领导都认为,有线电视台在开始筹建时由无线电视台来规划并无妨,因为无线电视台已有好的经验与起点,更何况两者都是由政府办的,所以都是一家人。但是他们也不否认,未来等有线电视发展成熟后,无线台与有线台之间的壁垒就会愈来愈分明。例如,武汉有线电视台与上海有线电视台都是由当地的广电局筹划。两者都有很旺盛的事业心要办好有线电视。当地的无线电视台迟早会感受到这股竞争的压力。

二、大陆有线电视的功能

大陆有线电视虽然在意识形态上要坚持党性原则,但是本质上仍是属于地方性的媒体。北京有线电视台台长金国钧与武汉有线电视台台长揭津荣都认为有线电视台除了做共产党的宣传工具,还要提供用户娱乐(金国钧,1993;揭津荣,1993)。广电部发布的250号文件也指示有线电视台,“要根据贴近群众、贴近生活、贴近实际和具有多功能服务手段的特征自办节目”。

北京丰台区有线电视台台长荆志忠则具体指出,该有线电视台有六个功能,并且可满足多种需求。这六项功能包括(1)提供多套高质量的电视节目;(2)提供多套高质量的广播节目;(3)传送丰台区政府内部电话,提高办公效率;(4)运用图文传真提供信息服务;(5)可开电视会议;(6)可联网提供电脑通讯服务。荆志忠认为丰台区有线电视台因为融合了以上六种功能,就能满足用户对文化、娱乐、传播讯息、服务、通讯等多方面的需求(荆志忠,1993)。

三、大陆有线电视发展方针

根据广电部于1990年在北京召开的全国有线电视管理会议讨论结果,有线电视未来发展方针如下:

1. 鼓励发展共同天线电视系统。其目的是为了扩大无线电视的覆盖。
2. 适当控制有线电视站,尤其是区域性有线电视站的发展。因为有线电视站只可放录影带及转播无线电视节目,而不可自办节目。如果同一区域已有有线电视台,再成立有线电视站就会造成不必要的浪费。
3. 严格控制有线电视台的建立。其目的是为避免系统太过分散,或重复建网,形成浪费。
4. 计划在全省联网,暂不扩大省有线电视台的试点。因为过去相互独立的网路已开始和城市办的有线电视台联网。全省联网可联系分散的系统,及减少重复投资的浪费。
5. 就全国而言,尚未具备普遍发展有线电视条件的,则各省依其个别情况,制定切合实际的规划(中国广播电视年鉴1991:69—70)。

此外,广电部科技情报所也建议,大陆有线电视的发展策略在时间表上可分为三个阶段:

1. 第一阶段 (1991年至2000年): 大陆有线电视的发展在第一阶段是以扩大广播电视覆盖率与改善收视品质为目标。在经济较为发达的地区, 提供用户收视10至20个频道及收听若干个广播频道。在经济不发达的地区, 积极建设共同天线电视系统, 使用户能收视5个频道以上的节目。在90年代后期, 逐步建有线电视系统及有线电视节目制作机构, 以提供用户更多收视的节目。

2. 第二阶段 (2001年至2010年): 有线电视发展到此阶段时, 希望能建成有线电视节目制作机构和有线电视节目购买、交换市场, 以提供用户20套以上各具特色的电视节目。同时, 并研究如何利用双向传输技术为用户提供多功能服务的可能性。

3. 第三阶段 (2011年至21世纪中期): 大陆有线电视发展到2011年, 可以光纤为主要传输媒介, 以提供高质量与大容量的传输功能。如此, 有线电视就可提供具有多功能的综合信息网(王瑞英等, 1992: 66—67)。

大陆有线电视法规制定经过

大陆有线电视因为有企业办的, 也有城市办的, 所以刚开始发展时, 缺乏统一的管理, 有的是由广电部门管, 有的是由机电部门或其他市府的单位管。为了整顿这种散乱的局面, 18个省市各自颁布了有线电视的管理规定, 由各省(市)的广播电视厅(局)管理有线电视台或站(苑淑云等, 1991: 18)。

在中央方面, 广电部在80年代中期, 就开始重视对有线电视的管理。1984年, 广电部地方管理局在北京召开了一个大型的有线电视宣传工作座谈会, 有30多家企业有线电视台参加。那时他们曾就如何管理的事项进行讨论(苑淑云等, 1991: 18)。1987年广电部完成有线电视管理规定的初稿。次年广电部征求全国相关部门的意见后, 再次修改。1989年将修订稿呈报国务院批准。1990年11月国务院批准了“有线电视管理暂行办法”(俗称2号令), 并由广电部发布施行。广电部于1991年4月发布“有线电视管理暂行办法实施细则”(俗称5号令)。9月, 中宣部与广电部又共同发布了“关于加强有线电视台宣传管理的通知”。1992年2月又发布“关于有线电视台、站电视节目管理的暂行规定”(俗称250号文件), 要各界遵循。

大陆有线电视法规分析

一般而言, 在大陆, 和广播电视相关的立法项目共分三个层次: (1) 全国人大及其常委会颁布的法律; (2) 国务院颁布或批准发布的行政法律; (3) 广电部制定的行政规章。截至目前为止, 广电部发布有关管理有线电视的暂行办法、实施细则、通知与暂行规定都是行政法规或规章, 不是人大通过的法律。广电部表示, 基于全盘规划管理广电事业的理由, 有线电视不可能单独立法。除了有线电视以外, 广电部还面临录影带和卫星电视等媒体衍生的问题。广电部主张现阶段应依媒体特性立个别管理法规, 日后再整合变成大法(孙忠瑞, 1993)。这也是广播电视法自1986年起草至今, 虽然修订了很多次, 仍迟未公布的原因。所以, 2号令、5号令及250号文件都是为了因应有有线电视的一种救急的暂行规定。综观大陆有线电视法规和政策文件都对四级办管理、一市一网、节目、广告及技术管理方面有具体的指示, 以下是有关内容的讨论。

一、四级办管理

根据2号令,大陆对有线电视实行统一领导,分级管理的原则,也是所谓四级办管理的原则。四级乃指中央、省、市、县。在中央,是由广电部负责全国有线电视管理和发展规划的工作。在省(自治区、直辖市)、市(地、州、盟)、县(市、旗)是由各地广电行政管理部门负责其行政区内的有线电视管理和发展规划的工作。为了统一领导,上级广电行政管理部门有权监督或检查下级广电部门管理有线电视的工作。

广电部既是共产党的宣传部门,也是国务院的行政管理部门。在政策方面,对上要向国务院和全国人大常委会汇报,对下要与部属单位和地方厅(局)联系。广电部内有2个司1个处,与有线电视业务相关。地方管理司是中央管理有线电视的主要单位,对有线电视是采取宏观管理。科技司则规定有线电视的技术标准。录音录像制品管理处负责审核有线电视台播的海外录像节目。

二、一市一网

在2号令、5号令尚未颁布前,全中国已有很多共同天线与有线电视台、站出现系统多、规模小,与重复投资的局面。而且各地施工混乱,硬体规格也不符合标准,有些单位甚至播放没有版权的录影带,严重违反了著作权法。因此中央特别要求要统一规划,主张一市一网。但因有些地区行署(省、县市)与其所在地的城市都想办有线电视台,中间就起了重复投资或规格不一的矛盾。例如,湖北省广电厅与武汉市广电局、广东省广电厅与广州市广电局,如果都要在武汉或广州市成立有线电视台,就会变成重复投资与浪费。因此,广电部5号令第7条明订一市一网的方针:“地区行署与市、县人民政府(包括其中任何两个)所在地在同一城市或同一地域的,只能设一家行政区域性的有线电视台。”行署、市、县在同一市区(城镇)内,由市(县)广电局按照省厅的总体规划建网。系统网路实行二级(市、区县)使用,三级(市、区县、街道乡镇)管理。

以现阶段而言,很多地方都是先有有线电视台、站再实施联网。例如,上海除了企业办的有线电视台外,其他城区有线台多半是以街道、里弄为单位,向政府申请自己建网。这种自发性的缺点是网路质量低、器材设备差,及管理制度紊乱。自从2号令、5号令公布后,上海市政府可以要求各台、站联网,不过前提是网路、器材设备要达到指标,而且是以街道为单位申请入网。入网的有线台可保留原来的名称,并享有若干自主权。例如,上海有线电视台与长宁区有线电视台,他们的网路虽然联接,但是长宁区有线电视台仍可保留频道播放和长宁区订户切身相关的新闻或节目。此外,上海一些企业有线电视台亦可和上海有线电视台联网而同时保留频道播放和自己企业相关的新闻。例如,金山石化有线电视台和上海有线电视台联网,只需付对方节目费,而金山石化的有线电视硬体设备则由其自己维修(胡运筹,1993;蓝一鸣,1993)。

三、系统建设管理

根据2号令,有线电视传输系统可分为三类:(1)有线电视台:能接收、传送无线电视节目,及播放自制电视节目和录像片;(2)有线电视站:能接收、传送无线电视节目及播放录像片;(3)共同天线系统:只能接收传送无线电视节目。这三类系统必须依法设立,而且

不可超越其法定服务范围。

申请设立行政区域的有线电视台必须具备条件如下：

1. 符合当地广播电视覆盖网路的整体规划要求：这项要求是为了避免重复建设，盲目建台，所以，广电部原则上不再批准建县级台（王枫，1991：3—6）。

2. 有专门的管理机构：要有台长及15人以上的专业人员，包括采访、编辑、制作、摄影、播音、传输等，其中半数人员要具有大中专学历。

3. 有可靠的经费来源：大陆城市有线电视台多半必须自筹经费，在刚开始阶段，可向政府贷款，接下来就要自负盈亏了。见表。

表 大陆主要城市有线电视台之营运状况

台名	北京有线电视台	武汉有线电视台	上海有线电视台	广州有线电视台
有线电视功能	娱乐、服务经济、社会发展的需要；宣传手段；提高人民生活水平	宣传、娱乐	宣传、喉舌	宣传喉舌、娱乐、寓教于乐。已预留双向服务功能的频道。
传输方式	MMDS（多录微波）与电缆	光纤与电缆	光纤与电缆	光纤与电缆
订户户数	20万户	5万	9万5千	未定
筹划单位	北京广电局	武汉广电局	上海广电局	广州广电局
成立日期	1991年8月筹建	1991年4月筹建	1991年4月筹建	1992年2月
开播日期	1992年5月4日 试播 1993年5月4日 正式开播	(试播中)	1992年11月试播	(筹建中) 预计1993年底开播
收费标准	6元	初装费200元， 管理费5元	8元	初装费300元 管理费(每月)10元
频道数目	3(1自办)	10(1自办)	11(2自办)	未定，已开始规划
节目来源	中国电影发行公司、各地音像公司、各省电视艺术中心。	中国电视国际服务公司，扬子江音像出版社，交流、交换、互买	中国电视国际服务公司 上海电视台录像出版社	未定
经费来源	银行贷款 市府给启用基金 订户收视费	银行贷款	银行贷款 订户收视费	市府贷款，但不投资

4. 有基本的器材配备：必须有3套以上摄影采访设备、2套以上剪接设备，1套以上完整的演播室和录音、摄影、直播所需设备。所有器材必须经省级以上广电部门议定合格。

5. 有省级以上广电部门议定合格的传输设备。

6. 有固定的节目制作场所及播放场所。北京、武汉、上海等城市的有线电视台都有固定的节目制作场所与播放场所。

在大陆申请设立有线电视台，必须经省级广电部门初步审查同意，报广电部批准，由广电部发给“有线电视台许可证”。开办有线电视站只须由县级广电部门初步审查同意，报省级广电部门批准，然后由省级广电部门发给“有线电视站许可证”。设置共同天线系统，必须符合当地有线电视事业发展规划和技术要求，只须向县级广电部门备案即可。

四、节目管理

大陆有线电视台、站在播放节目时，必须遵守一些节目管理原则。2号令只有概略性地要求有线电视台、站播放节目必须符合有关法律、法规和国家有关部门关于电视节目和录像制品的规定，并且严禁播映淫秽，以及妨碍国家安全和社会安定的自制节目或录影带。5号令则辟有专章规范有线电视节目内容。250号文件则是专门管理有线电视台、站播放节目的暂行规定。以下是广电部针对有线电视台、站提出要遵守的节目管理原则。

1. 转播中央和地方台的电视新闻及其他重要节目：2号令和5号令都规定有线电视台、站要完整地、直接接收、传送中央电视台和地方电视台的新闻和其他重要节目。5号令还要求有线电视台、站要完整传送国家教委办的电视教学节目。广电部为了确保无线电视台新闻的影响力，特别在250号文件规定，当中央电视台播新闻联播，当地省级电视台播出全省新闻联播及其他规定转播的重要节目时，有线电视台、站不得同时播出文艺（含影视、录像制品）节目。广东省亦规定晚上7时至9时，有线电视台不能播放录像节目（士谦，1989：43）。

2. 节目审查：大陆有线电视台、站播放的节目尺度并没有比无线电视节目松很多。无线台节目除了境外节目都是自己审（中央电视台新闻联播由广电部长艾知生亲自审，则是例外），有线台的新闻也是由台内自审，但是节目是由中央或省级以上的广电管理部门审查。5号令规定，凡是已公开出版、发行的录像制品，必须经省级广电管理部门审查同意，并贴有“有线电视节目准播证”才可播放。有线电视台、站如要购买或交换录像制品，也必须经由同样手续及贴有准播证，方可购买或交换。至于海外影视剧必须经广电部审查批准才可播放。广电部录音录像制品管理处处长才华解释，有线电视尺度严是因为大陆家庭常是几代同堂在看电视。凡是公开发行的录影带，未必适合在电视上播。有线电视节目虽然是订户自己花钱订的，但在大陆闭锁装置（Lock Box）科技尚未研发成功前，尺度仍不宜放松。另外，海外影视剧必须由广电部审查是因为大陆仍把有线电视当作共产党的喉舌与宣传的工具。如果不审查海外影视剧的话，口子一开就很难收拾了。同时，为了要有统一的标准，才决定由广电部审（才华，1993）。

此外，2号令、5号令、250号文件都规定有线电视台、站内部应该建立审片制度及播放管理制度，并且要按月编制节目单，报县级或县级以上广电部门备案。县级以上（含县级）广电部门有权检查节目播放情况。

3. 节目片源管制：有线电视是吃节目的机器。尽管中共中央希望有线电视是党的宣传工具，订户既然花钱看节目（企业有线电视台的用户例外），当然希望能多看一点节目，而且是无线电视台上看不到的节目。

大陆有线电视片源来自中国电影发行公司，中国电视国际服务公司、各地音像公司、各

省电视艺术中心、中央和地方节目供片中心等。250号文件规定,外国及台、港、澳影视剧经由广电部地方管理司审查同意后,则由中国电视国际服务公司集中引进,然后通过省级供片机构统一向有线电视台、站提供。

4. 自制节目与国产节目比例的要求:广电部虽然要求有线电视台、站应以转播中央台和省市台节目为主,自办节目为辅,仍希望有线电视台能自制一些属于地方的节目,因此,5号令与250号文件都规定有线电视台自办的新闻节目,每周不得少于30分钟。广电部地方管理司每年年初会公布供给有线电视台、站播放境外节目的数额。由于数额有限,供不应求,有线电视台、站只得自辟购片渠道。广电部为了控制国产节目的比例,特以250号文件要求外国、台、港、澳影视剧、录像制品每周不得超过影视剧、录像制品总播出量的1/3。

5. 不得转播由卫星接收的外国及台、港、澳电视节目:

广电部于1990年11月发布的“有线电视管理暂行办法”(简称2号令),并没有提到关于转播外国卫星节目的规定,但是稍早,广电部、公安部及国家安全部发布的“卫星地面接收设施接收外国卫星传送电视节目管理办法”(简称1号令),明订除了教育、科研、新闻、金融、经贸、涉外宾馆(或公寓),及其他因业务工作需要的单位可申请接收外国卫星节目,其他人或单位一概不准接收。申请者必须证明接收目的、内容、方位、方式和收视对象的范围,向所在省、自治区、直辖市广播电视厅(局)报批,并由审批机关报广电部、公安部及国家安全部备案。1号令第9条特别严禁将所接收的外国卫星节目在国内电视台、有线电视台及录像放映点播放。

广电部于次年4月发布的“有线电视管理暂行办法实施细则”(简称5号令)及1992年2月发布的250号文件,重申有线电视台、站不得转播利用卫星接收的外国及台、港、澳电视节目。

事实上,政策归政策。有些远离中央的城市有线电视台未必遵行中央的指示。例如广东佛山、四川成都、辽宁锦州的有线电视台都有转播卫视中文台。在北京,由于有不少民众安装卫星碟型天线接收境外电视节目,北京有线电视台为了争取更多的订户,也极力争取转播卫视中文台的节目。广电部虽然一直未放松有线电视台转播外国卫星节目的政策,然而,国务院副秘书长徐志坚于今年3月17日视察北京有线电视台时,却鼓励该台转播所有能接收到的卫星节目。徐志坚说:“……我们北京上空能接收到节目的卫星有10多个,有线台凡是能接收的我看都应接收,用户需要的,你们都可以传送,只有这样,频道才越多,节目才越丰富,才能把大饭店、使馆的大锅取代了,你们要以丰富的节目在竞争中据优势地位。”因此,北京有线电视台认为依据徐志坚以上的指示,自然可转播卫视中文台的节目。今年5月4日北京有线电视台开台播出卫视中文台的节目,才播出2日,广电部就加以制止,所以截至目前为止,广电部仍不改变其对有线台转播外国卫星节目的限制。不过,广电部并不反对北京有线电视台专辟一个频道转播美国ESPN的节目,因为该频道播的都是体育节目,并不涉及政治意识形态的问题。

五、广告管理

广电部发布的2号令与5号令都未提到有线电视台是否可以播广告的问题。广电部为了弥补缺失,随后在1992年2月发布的250号文件特别指出,有线电视台一律不得自办商品广告节目。广电部的出发点是鉴于很多城市有线台都是由无线台帮忙筹建,为了保证无线台的广

告收益,才对有线台有播广告的限制。然而,几乎没有一家有线台愿意服从这项命令。所以他们各有各的诠释及播广告的说辞。

北京电视台台长金国钧认为,广告可以反映商品经济。订户在看节目时,也需要有休息喘气的机会,所以播广告是有必要的。既然无线台、有线台都是政府办的,有线台也不希望对无线台造成冲击。因此,北京有线电视台会把广告量控制在播出时间的2%以下。同时,广告的质量要好,要提供讯息及有艺术、欣赏价值(金国钧,1993)。

湖北省广电厅发布的“湖北省有线电视台、站节目管理”文件也明订有线电视台不得做商品广告,但可做经济信息等社会服务节目。武汉广电局局长杨传志认为广告市场并没有饱和,广告源还有很多,因此他允许武汉有线电视台做二类广告,也就是讯息广告(杨传志,1993)。

上海有线电视台台长胡运筹表示,有线电视不可能不播广告。目前上海有线电视台的订户还不够多,所以还没开始接广告。未来播广告时,有线台的广告播出费会比无线台低。为了不与中共中央政策抵触,上海有线电视台的作法也是播二类广告和经济讯息(胡运筹,1993)。

总之,几乎所有的有线电视台都不愿意放弃播广告的机会。所以尽管中央有中央的规定,有线电视台仍有他们的解释和作法,除非广电部明确规定,连二类广告也不可播,否则有线电视台不可能会放弃播广告的机会。有鉴于此,广电部地方管理司在搜集各广电厅、局,及有线台的意见后,向中央反映有线电视台都希望广电部能放宽限制有线台播广告的规定。地方管理司的人也认为“广告是商品经济中不可缺少的信息,各级新闻单位都有权承接广告业务,唯独剥夺有线台这项权利似乎不合理。”因此,他们向上级建议,在没有无线台的地方,应考虑允许有线电视台做广告(谭德祥,武桂林,1993:35)。

结 论

大陆有线电视自第一代共同天线电视发展到第三代城市有线电视已将近30年。这段时间由于有线电视系统分散、硬体建设水准不齐、节目来源复杂、管理部门层多与政策不明确等因素,反映出有线电视法规出台的急迫性。

广电部于1990年发布的2号令虽是救急的产物,却奠定了有线电视法规的基础。这项暂时性的行政法规,不但确立广电部为中央主管机关及一市一网的原则,也使有线电视系统由分散管理趋于统一管理;1991年广电部发布的5号令在系统设立与节目管理方面有明显的方针;1992年广电部发布的250号文件更填补了广告管理的空白。以上这些有线电视法规与政策文件显示,大陆的传播政策是在传播科技之后追赶。不过广电部虽然警觉到有线电视法规的迫切性,也不急着为有线电视单独立法。因为除了有线电视以外,广电部还面临了录影带和卫星电视等其他传播科技衍生的问题。广电部希望先依媒体特性个别立法规,俟其整合之后再制订一个根本性的大法,也就是未来的广播电视法。如此一来,有线电视法规就能随时修正,大陆广电事业的管理也能有一整体的规划。

注:文中括号内为作者引文的出处。

(作者单位:台湾政治大学传播学院)