

## 联邦通信委员会中的经济问题

作者：EVAN KWEREL，JOHATHAN LEVY，ROBERT PEPPER，DAVID SAPIINGTON，DONALD STOCKDALE 及 JOHN WILLIAMS\*

**摘要：** 本文考察联邦通信委员会面临的一些关键经济问题。这些问题包括宽带政策、频谱政策、竞争政策以及媒体所有权政策设计中存在的问题。

**关键词：** 宽带，通信政策，竞争，联邦通信委员会，媒体所有权，频谱。

### I、前言

联邦通信委员负责对州际和国际间的无线、电视、电线、卫星和电缆通信进行监督。委员会的政策是由委员会的各个局办制订的，其中的大多数都有其自己的经济学家。委员会中经济学家的作用在过去的25年中已有了大大的提高。经济学家对委员会涉及的重要经济问题进行研究，对尚处早期阶段的这些问题进行评审，并进行分析，为对重要政策问题的最后决策提供依据。

经济学家们正在对委员会目前面临的主要政策问题履行着上述方面的职能。在其就任之初，主席 Michael K. Powell 就将宽带的配置、竞争政策、频谱的分配以及媒体所有权规则作为有待解决的四个主要政策问题（Powell, 2001年）。本文的目的在于对这些政策问题的每一项所包含的关键经济原则和存在的问题进行解释。

---

\* 作者均为联邦通信委员会计划和政策办公室成员。Robert Pepper 系办公室主任，Evan Kwerel 系高级经济学家，Donald Stockdale 系研究处处长，John Williams 系高级工程师。Jonathan Levy 系联邦通信委员会的副首席经济学家，David Sappington 现担任联邦通信委员会的首席经济学家，他目前是告假于佛罗里达大学。

讨论将始于第II节，该节将对宽带政策问题进行讨论。将对宽带的配置和宽带租用的重要区别重点加以讨论，在设计宽带政策时，需要考虑到所有可能宽带互联网接入竞争性供应商。第III节考察一般性的竞争政策。该节的重点将放在网络非捆绑服务和TELRIC作价在促进无线通信服务提供商间的竞争方面所起的作用。<sup>1</sup>第IV节考察委员会在频谱分配方面的历史性政策，说明近年来此项政策是如何变化的，并且指出在近期里它将可能会发生哪些进一步的变化。第V节考察委员会所设计的旨在促进竞争、多元化和当地化的媒体所有权规定，并解释在对这些规定进行重新评估的过程中，今后可能会出现的一些关键的挑战。第VI节是对本文的总结，同时简要地介绍了目前委员会所面临的其他一些重要问题。

## II、宽带的配置

### 1、背景

在对指导委员会今后议程的主要问题进行概述时，Powell 主席（2001年）指出：“宽带基础设施的普遍配置已成为今天通信政策的核心目标。”委员会主席将宽带互联网接入视为一种服务，这种服务“使得消费者的网上通信速度比通过拨号电话联接的速度（56 kbps）<sup>2</sup>要快好几倍。”<sup>3</sup>目前，大多数租用者都是从有线通信公司（通过DSL<sup>4</sup>）和电缆运营商（通过电缆调制解调器）取得宽带互联网接入。无线和卫星公司也提供宽带互联网接入。<sup>5</sup>

### 2、核心政策问题

1996年的电信法（简称“电信法”）<sup>6</sup>指示该委员会“鼓励合理、及时地将先进的电信能力配置给全体美国人民。”<sup>7</sup>因此，在界定了“先进的电信能力”概念之后，委员会的主要任务是确定这种能力是否正在被合理和及时地配置给全体美国人民，以及怎样也能更好地鼓励这种能力的不断配置。

---

<sup>1</sup> “TELRIC”指总要素长期递增成本。

<sup>2</sup> “kbps”指每秒千位（1024位—译者注）

<sup>3</sup> 关于同意将转让方时代华纳公司和美国在线公司的许可和214节授权控制权转让给受让方美国在线时代华纳公司的申请。CS案件号 00—30，《意见和政令备忘》，16 FCC Rcd 6547.6572/64, 6574-77/69-73（2001年）。

<sup>4</sup> “DSL”指数字用户线。

<sup>5</sup> 例如，可参看McKinsey 及其公司和J.P. 摩根 H § Q（2001年）。

<sup>6</sup> 1996年电信法，公法编号 104—104，110 Stat. 56（美国法典编号为 47 U.S.C. § § 151 及以后）

<sup>7</sup> 47 U.S.C. § 706(a)。

委员会将“先进的电信能力”定义为互联网的上行（从客户到提供商）和下行（从提供商到客户）接入速度为200kbps或更快。<sup>8</sup> 委员会还得出结论：目前先进的电信能力正在合理、及时地配置给全体美国人民。<sup>9</sup> 美国三分之二以上的家庭可以得到有线调制解调器服务，一半以上的家庭可以得到数字用户线服务（Bilotti 等人，2001年；McKinsey 及公司和J.P. 摩根 H&Q；以及全美电缆和通信协会，2002年）。美国80%以上的家庭目前都可接用有线调制解调器或数字用户线服务，或是可以同时得到两种服务，据预计，到2005年，近95%的家庭都将使用某种形式的宽带互联网接入（McKinsey 及公司和 J.P.摩根 H&Q，2001年，第43和52页）。

目前委员会面临的主要宽带方面的问题是，应采取何种进一步的措施来鼓励进一步的现行宽带基础设施的配置。

### 3、现行举措

为了确定怎样才能更好地鼓励现行乃至更为广泛的宽带基础设施的配置，委员会已经采取了三项重要举措。

以现有当地交换承载商为主的措施。第一项措施是从管理角度处理好现有的提供宽带通信服务的当地交换承载商（“ILEC”）。<sup>10</sup> 目前，通常是将现有当地交换承载商作为主营承载商。按照委员会的规定，主营承载商—控制市场的承载商—通常须履行更为广泛的费率申报和成本说明义务，并会比非主营承载商受到更为严格的价格限制。此外，往往还对主营承载商实行竞争性的保障措施（如结构或非结构性的分营规定），以限制其对竞争者进行歧视的能力，及其将成本从非管理业务向管理业务转移。委员会还在征询对下列方面问题的意见：（1）宽带服务的有关产品和地域市场，为了评估某家公司是否对某种宽带服务具有市场控制，须对此加以明确的界定；（2）现有当地交换承载商是否对某个相关产品和地域市场具有控制力；以及（3）应采取什么样的竞争保障措施，以对现有当地交换承载商对宽带服务竞争性提供商进行歧视的能力进行限制。

---

<sup>8</sup>关于以合理及时的方式将先进的电信能力配置给全体美国人民以及根据1996年电信法第706节加速这种配置的可能措施的咨询，通信委员会文号 98—146，报告，联邦通信委员会 02—33，2002年2月6日（“706报告”）。

<sup>9</sup> 706报告。

<sup>10</sup> 现有当地交换承载商宽带通信服务管理规定评论，《拟议规则制定通报》，01—337，FCC 01—360（rel. 2001年12月20日）。

宽带分类措施。第二项措施是对电信承载商提供的宽带互联网接入服务进行适当的规范分类以及制订最佳管理框架。电信法对“信息服务”和“电信服务”作了区分。<sup>11</sup> 后者受制于（通常更为严格的）制约普通承载商的《通信法》第II篇的规定，<sup>12</sup> 前者也许只受制于委员会根据第I篇赋予的一般管理权限的制约。<sup>13</sup> 目前，委员会正在确定：（1）由电信承载商提供的宽带互联网接入服务是作为信息服务还是作为电信服务；（2）这些服务的适当的管理框架；以及（3）应对那些提供宽带互联网接入服务的电信承载商实行的竞争性保障措施。

有线调制解调器。第三项措施是对那些应对其他主要宽带互联网接入提供商—电缆营运商—实行的规定进行检查。委员会已决定：“目前所提供的电缆调制解调器服务应列作一种州际信息服务，而不是电缆服务，并且并不存在提供单独的电信服务。”<sup>14</sup> 委员会还征求了对此决定产生的政策影响的意见。对于此项措施的另一个关注点是电缆营运商是否须让其调制解调器客户可在信息服务提供商（“ISP”）之间进行选择。

#### 4、核心研究问题

Powell 主席指出：宽带服务提供商应在“最低程度管理”空间里经营。摆在委员会面临关键的一项任务是，准确地确定这样最低程度的政府管理，以确保“在合理、及时基础上”向全体美国人民提供先进的电信能力。能够最大程度确保这种结果的管理规定可能会因不同的地理区域或客户类型而有所不同。例如，交叉平台竞争对于人口密集地区的居民客户来讲，也许是足够充分了，所以基本上不需要加以管理。<sup>15</sup> 相反，对于人口密度较低、主要或只有一家宽带平台提供服务的地区，进行一些管理也许是必要的。对于在某些地理区域提供服务进行经济上的鼓励也是值得予以考虑的。

---

<sup>11</sup> “信息服务”是指“通过电信提供一种信息生成、取得、存储、传输、加工、检索、使用或提供的能力。”“电信服务”是指“以收费方式直接向公众或向某类用户以有效向公众提供的一种电信服务，不论所用的设施。”47 U.S.C. § § 153 (20) , 153 (46) 。

<sup>12</sup> 47 U.S.C. § § 201 276。

<sup>13</sup> 47 U.S.C. § § 151—161。

<sup>14</sup> 关于通过电缆和其他设施高速接入互联网的研究，《规章公告和拟议规则通告》，GN公文号 00—185和CS公文号 02—52，2002年3月15日，/7。

<sup>15</sup> Powell 主席强调指出了多个宽带平台在降低对某些特定的竞争者或平台进行颇具负担的管理方面具有的意义。

宽带政策设计中的一个核心问题是，竞争者是否应被允许进入现行提供商的网络。尽管在配置了宽带基础设施的情况下，这种进入可以促进价格和质量竞争，但是，如果现行提供商觉得强制性进入的条件是限制性的，即会减少其配置宽带基础设施的积极性。这种带有根本性的利弊权衡在宽带之外的其他情形下也会出现，此问题将在下节中作进一步的讨论。

Powell 主席强调的宽带基础设施的广泛配置突出了配置和租用之间的重要区别。即使宽带能力得到了顺利配置，消费者也许会选择不去租用宽带互联网接入服务。<sup>16</sup> 高昂的价格、缺少必不可少的宽带应用理由以及/或对传统拨号上网基本令人满意，限制了消费者对宽带互联网接入的需求。当然，消费者的预期需求可影响到配置决策。因此，刺激消费者对宽带服务需求的措施可能会导致宽带配置的增加。如果目前电影制作商和录制公司对网上提供内容盗用的担心可以得到缓解，他们也许会授权通过互联网扩大对其内容的销售，这样做反过来则可促进宽带需求和配置。

### III、竞争政策

#### 1、背景

电信法从根本上改变了美国的电信管理。为了促进所有电信市场上的竞争和放松管制，电信法要求现有当地交换承载商对其他承载商包括直接竞争者开放其网络。尤其值得注意的是，电信法要求现有当地交换承载商向提出要求的承载商：（1）提供与其网络的互连；（2）在非捆绑的基础上提供关键网络要素（如用户回路和网关）；（3）对于互连或进入网络要素所需的设备进行实际并置；以及（4）现有承载商向非承载客户提供的用于转售的任何电信零售服务均按批发价计价。<sup>17</sup> 委员会通过了1996年8月制订的电信法当地竞争方面条款的实施细则。<sup>18</sup> 自其实施以来，其中的许多规则都在法庭上遇到了挑战。2002年5月，最高法院确认了委员会通过的网络要素作价方法。<sup>19</sup> 此方法被称作总要素长期递增成本（“TELRIC”）作价方法，是采用长期平均递增成本对设备进行作价（Sharkey, 1999年）。

---

<sup>16</sup> 尽管90%的美国家庭可以租用宽带互联网接入，但只有12%的家庭使用了宽带（Horriagan, 2002年）。

<sup>17</sup> 47 U.S.C. § 251 (c)。

<sup>18</sup> 电信法当地竞争条款的实施，15 FCC Rcd 3696（1999年）。

<sup>19</sup> Verizon 通信公司诉FCC, 122 S. Ct 1646（2002）。最高法院的此项决定推翻了中级上诉法庭早些时候作出的裁决（Iowa Utilities Bd. V. FCC, 219 F. 3d 744（8<sup>th</sup> Cir. 2000年））。

## 2、核心政策问题

电信法提出了一些重要的关于如何更好地促进有效当地电信竞争问题，包括：（1）现有当地交换承载商应向竞争者提供什么样的网络要素？以及（2）对于这些网络要素和与网络的互连应按什么样的价格收取费用？委员会如何回答这些问题将会影响到竞争发展的节奏和竞争者采取的有关可选择的进入战略组合（全设施性的进入，采用非捆绑式的网络要素进入，可能与进入方自己的设备结合起来，或是转售现有的服务）。

## 3、现行措施和待研究问题

委员会已采取了一些措施来处理这些重要的问题，这些措施包括：

三年一度的审议。在要求现有当地交换承载商在非捆绑基础上向提出要求的承载商提供关键网络要素方面，电信法制订了一些标准，委员会须按这些标准来确定应提供哪些网络设备。电信法规定：“委员会至少应考虑（A）进入这些专用性的网络设备是否是必要；以及（B）不予进入这些网络设备是否会影响电信承载商提供其试图提供服务的能力。”<sup>20</sup> 目前委员会制订的这些标准的实施细则规定现行当地交换承载商须向竞争者提供用户回路、局间连通、运作支持系统以及（大多数地点所需的）网关。<sup>21</sup>

2001年12月，委员会发布了一份《拟议规则制订通告》（“NPRM”），对其非捆绑网络设备方法的政策进行首次三年一度的审议。<sup>22</sup> 除了其他一些事项，通告征求关于哪些网络设备应是非捆绑的以及非捆绑规定如何才能更好地鼓励设备方面的竞争的意见。通告还征求关于委员会在实施电信法规定的“损害”标准方面是否应采用具体服务和具体地点分析方法方面的意见。对与不同市场可选择进入战略有关的商业案例进行的分析研究，可以为在何种情况下由于缺少进入特定网络设备而使竞争者受到损害的问题提供一些有用的见解。

---

<sup>20</sup> 47 U.S.C. § 251 (d) (2)。

<sup>21</sup> 1996年电信法当地竞争规定的实施细则，《报告和政令》（第三期）和《拟议规则制订通告》（第四期），12 FCC Rcd 3696（1999年）。

<sup>22</sup> 关于251节现有当地交换承载商非捆绑义务审议，《拟议规则制订通告》，CC Docket No. 01-338, FCC 01-361（rel. 2001年12月20日）。

承载商间的补偿通告。2001年，委员会开始对承载商间补偿规定进行彻底的重新审议。<sup>23</sup> 目前，承载商间的互连安排要受到一系列承载商间补偿规定的制约，这些规定对于不同的承载商和不同的服务都区别待之，即使承载商的成本结构及其提供的服务是类似的。在此方面已显现了一些问题，包括管理套利、终端进入独占以及最终用户收费结构和水平的扭曲。<sup>24</sup> 通告征询对承载商间补偿制度的意见，从更好地解决这些问题，并鼓励承载商更为有效地去配置设备。目前，呼叫方网络通常向被叫方网络支付转接和端接费。然而，通告得出这样初步的结论：采取分别计费方式（bill-and-keep）也许能更好地解决存在的问题。按分别计费方式，每个承载商只根据提供的服务对其自己的客户收费，而不是对其他承载商收费（Atkinson 和 Barnekov, 2000年；Degraba, 2000年）。承载商间补偿制度设计的最佳化是一个十分复杂的问题，需加以进一步的研究。

竞争性保障措施。联邦通信委员会长期以来一直担心控制基本投入并参与下游市场的垂直整合的承载商可能会利用其对投入市场的控制对下游市场中的竞争对手进行歧视。有鉴于此，多年来，委员会采取了一系列的竞争保障措施，旨在防范或加强对这种歧视的检查。委员会采取三项公开的措施，对竞争保障措施进行分析研究。委员会试图通过其中的两项措施来确定，是否应采取绩效指标和标准对现有当地交换承载商在提供非捆绑网络要素和州际特别接入服务方面的表现。<sup>25</sup> 在第三项措施中，委员会提出对某些适用于现有当地交换承载商（非地区性电话营运公司）提供的州际和相互交换服务竞争性保障措施重新进行修订，并寻求保障措施的替代性方案。<sup>26</sup> 尽管许多管理机关已实行竞争性保障措施多年，但是，对于可选择保障措施好处有份量的经济分析则几乎

---

<sup>23</sup> 制订统一的承载商间补偿制度，《拟议规则制订通告》，CC Docket No. 01-92, FCC 01-132 (rel. 2001年4月27日)。

<sup>24</sup> 例如，当某个承载商故意吸引那些接听多于打出电话的客户，以收取有利的端接费时，即出现了管理套利。端接进入独占出现于这样的情况：最终用于通常只租用一家当地承载商，所以其他承载商试图向此最终用户传送通话时，不得不从该最终用户的当地承载商那里购买终端进入。费率结构的扭曲通常是因为大多数承载商间的补偿计划都是对源向承载商按业务量收费（即按分钟收费）。由于这些业务量收费对于须支付的承载商来说都是实际递增费用，承载商会将这些费用打入分钟费率，并转嫁给最终用户，即使所形成的收费不一定体现了实际生产成本。

<sup>25</sup> 非捆绑网络要素和对接绩效指标和标准，《拟议规则制订通告》，CC Docket No. 01-318, FCC 01-331 (rel. 2001年11月19日)；州际特别接入服务的绩效指标和标准，《拟议规则制订通告》，CC Docket No. 01-321, FCC 01-339 (rel. 2001年11月19日)。

<sup>26</sup> 2000年两年一度的管理审议，《拟议规则制订通告》，CC Docket No. 00-175, FCC 01-261 (rel. 2001年9月14日)。

没有。对于指导放开管制原则的分析也相当少见，包括管理机关应在何种情况下并按何种顺序取消现行的管理规定。这些问题都值得予以进一步的讨论。

佛吉尼亚的仲裁措施。当提出请求的承载商和现有当地交换承载商对于互连协议的条件达不成一致时，电信法规定州管理机关（而非联邦通信委员会）应制订互连和非捆绑网络要素的实际条件，包括价格。然而，如果州管理机关决定不这样做时，有关方可向联邦通信委员会提出上诉，委员会须对互连争议进行调解或进行仲裁。<sup>27</sup>

2001年，联邦通信委员会被要求对佛吉尼亚Verizon公司为一方和美国电话电报公司以及世通公司为另一方的互连争议进行仲裁。此仲裁程序可能会是十分重要的，因为这将是联邦通信委员会首次对互连争议作出裁定，并确定互连费率和条件。重要研究问题仍然是关于委员会的一般TELRIC原则和这些一般原则在特定价格争议中的适用问题。<sup>28</sup>

## IV、频谱

### 1、背景

自1927年以来，联邦政府一直对电磁频谱进行管理。<sup>29</sup> 目前这方面的管理职能由联邦通信委员会和国家电信信息管理局（NTIA）两家承担。<sup>30</sup> 联邦通信委员会对私营部门频谱的使用以及州和地方政府的使用进行管理。联邦通信委员会对近37%的最有价值的频谱（300 MHz 至3,000MHz的范围）有着专属管辖权。<sup>31</sup> NTIA管理联邦政府所使用的频谱，并对约22%最有价值的频谱有着专属管辖权。FCC和NTIA对约为36%的频谱进行共管。余下的频谱主要按FCC的管辖或共同管辖权分配给未经许可的设备。

历史地看来，政府曾将频谱分配给了一些特定的用途（如广播电视或蜂窝电话），也曾将频谱分配给了一些特定的用户。频谱权的分配分专有和非专有

---

<sup>27</sup> 47 U.S.C. § 252 (b) (1) & (e) (5)。

<sup>28</sup> Hausman (1999年)、Kahn等(1999年)以及Mandy(2002年)(还有其他一些作者)对TELRIC的作价方法提出了批评意见。

<sup>29</sup> 1927年无线电法确立了联邦无线电局(FRA)。1934年通信法建立了联邦通信委员会，取代了无线电局。参见Hazlett(1998年)。

<sup>30</sup> NTIA是美国商务部的下属局。

<sup>31</sup> 参见Kwerel和Williams(2002年)对300—3,000MHz(“MHz”为“megahertz”的简写)范围划分的详细讨论。



两种。享有专有权利的获得许可的人有权在特定的地理区域内使用特定的频段，而且通常可以排除所有其他人在本地区使用被分配的频谱。多项专属许可证可以分配给同一地理区域，只要每个被许可人都在不同频谱上进行经营。用于提供电视、广播、蜂窝电话和PCS（个人通信服务—译者注）服务的频谱也都是通过专有许可进行分配的。对于分配的非专有权，某个地理地域的多个经营方可以进入同样的频率。非专有权分配的用途有无绳电话、车库门开门器、802.11无线网络、CB电台以及出租车调配等。

联邦通信委员会在用市场行为取代行政分配频谱方面已经取得了一些进展，市场活动只受对频谱用户的管理干预。然而，在300MHz至3,000MHz范围内的频谱只有约7%目前具有灵活、非专有和自由转让权，这种转让对于市场的有效运作是十分必要的。这种频谱包括分配给蜂窝电话经营者的50MHz和分配给PCS经营者的90MHz。<sup>32</sup> FCC在运用市场机制分配频谱许可证方面已取得了更多的进展。1993年，国会批准FCC对主要用于向付费用户提供民用服务的频谱许可证进行拍卖（非用于提供“免费”广播、公共安全或非商业性服务，也非通过卫星提供任何服务）。1994年7月，FCC对10个窄带PCS许可证进行了首次拍卖，采用了新颖的同时逐步提高价格的投标拍卖机制。<sup>33</sup> 到目前为止，拍卖已筹得超过140亿美元的资金。除了为美国财政带来了收入之外（Kwerel和Rosston，2000年），拍卖通常是将许可证授予那些认为其最有价格的参拍方，并且最大程度地减少了试图通过游说来得到这种许可证（寻租）而造成的私人支出的浪费。<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> 它还包括分配给SMR的15MHz，Nextel在很大程度上也使用此频谱，提供具有调度特点的类似蜂窝式的移动电话服务。另一个30MHz的PCS频谱（最初是授予Nextwave的）在其许可所有权的最后确定作出之后，即可供作灵活的用途。（Nextwave诉FCC，254 F.3d 130（D.C. Cir. 2001年）。已批准的有：\_U.S.\_, 70 U.S.L.W.3317, 70 U.S.L.W. 3545, 70 U.S.L.W. 3551（2002年3月4日）（Nos. 01-653, 01-657））。

<sup>33</sup> 参见McAfee和McMillan（1996年）对FCC频谱拍卖的评论。

<sup>34</sup> 1994年之前，FCC是采用竞争听证和抽签的方式授予频谱许可证。竞争性听证是基于诸如将会受益于拟议频谱的使用的客户数量以及待提供服务的可靠性等标准对许可申请进行评估。采用这些标准对许可申请进行评估往往充满着异议和争议。有关听证和法院对簿往往需要耗去多年时间，而且此过程无论是对于参与方和政府都十分昂贵的。1982年，国会批准了FCC采用抽签方式从合格的频谱许可申请人中进行挑选。1984年，FCC开始使用抽签方式将频谱许可证授予蜂窝电话服务的提供商。此后不久，申请“作坊”出现了，这些作坊将单个蜂窝市场完整申请的价格抬到了近650美元。这些作坊造成了提出了近50万份蜂窝许可证的抽签申请。

Hazlett和Michaels（1993年）估计：蜂窝抽签带来了5亿美元到10亿美元寻租浪费。

## 2、政策问题和研究方向

培育频谱市场。FCC主席Powell（2001年）指出：“十分重要的是：委员会从其传统的‘命令和控制’式的频谱管理转向了市场化的分配政策，使得分配更加灵活，并允许形成多用途，从而使得频谱可以得到最大程度和最佳的使用”。频谱政策方面的核心问题是如何更好地进行这种转轨。

一项仅仅允许对分配的频谱进行灵活使用的政策是无法确保频谱所有权和使用权迅速和有效的重组，这至少有三个方面的原因。第一，这样的政策不可能确保所有被许可的频谱可以同时进行出售。因此，潜在的被许可方在确定和购取频谱许可证组合以更好地适应其需要方面就会遇到相当大的困难。第二，这样的政策无法使得尚由FCC和NTIA持有的频谱可以得到灵活的使用。只有在此非分配的频谱被允许使用的情况下，它才能与市场已在使用的频谱有效地进行匹配。

第三，这样的政策也不可能将现行频谱权重新配置为可交易的财产权。对于许可频宽而言，频谱的使用受制于很细致的发送器技术规格（如频率、带宽、功率、调制类型和所处位置）的制约，而这些未经政府的批准是无法加以改变的。要向被许可方提供技术和服务上灵活性，这些“输入”规格都需按“输出”要求重新加以定义，如对于频段和地理区域间分界点上功率的限制。在这些输出限制界线之内，每个被许可方将可以自由地提供各种服务，并可在其许可频段和区域之内配置设计不同的发送器和系统构件。<sup>35</sup>

为了解决这些问题，Kwerel和Williams（2002年）建议对所有分配的专用频谱采用大规模双边拍卖。那些已经分配的频谱和尚未分配的频谱都可按这种形式进行拍卖。所有列入投标供拍卖的频谱许可证都被允许进行灵活的频谱使用。这种形式的将所有有关频谱许可证同时纳入买卖的拍卖，可以促进频谱的有效组合和使用。<sup>36</sup>这种拍卖实施的具体细节还可进一步研究。

---

<sup>35</sup>尽管将输入限制转换为输出限制对于灵活性而言是必要的，但是，对于那些只覆盖少量频谱（如点对点微波许可）的许可证而言，则不一定是现实的。

<sup>36</sup> Kwerel 和 Williams（2002年）还建议：如果现行频谱许可人不将其频谱许可证提交大规模双边拍卖，现有的频谱被许可人在一定期间里不得对其频谱进行灵活的使用。此建议旨在解决公司内部的代理问题，公司的频谱许可证经理也许倾向于其公司保留其现行的频谱许可证（从而保留了此经理的工作），即使许可证可以按远大于对公司所值的价线予以出售。然而，公司

移动电话准则。目前主要用于移动电话（即PCS和蜂窝电话服务）的那部分频谱过去一直受一项“频谱限制”的约束。<sup>37</sup> 该频谱限制只限于可授权每个有关市场中一家公司使用此频谱的约四分之一。频谱限制主要有两个目的。其一，它可以确保没有一家公司可以垄断某项基本输入（频谱）。其二，它向参加频谱许可证拍卖的公司提供了确定性，从而使得它们可以在投标之前确定它们是否允许保留其在拍卖中赢得的某项频谱许可证。

尽管频谱限制具有上述特点，但是，此种限制也有一个严重的缺点：对于授权每个公司频谱量之外的因素，它明显未作考虑，甚至那些会影响一项拟议许可证转让是否符合公共利益的因素。<sup>38</sup> 这种因素包括参与有关市场竞争的公司的数量、他们之间竞争的性质和程度、新的竞争者进入面临的壁垒以及相对现有（频谱）能力而言客户对行动电话的需求。

鉴于上述缺点，委员会决定自2003年1月1日起取消此项频谱限制。<sup>39</sup> FCC的工作人员正在制订这方面的指导性文件，并可能会用于取代过去的这项限制。指导文件将解释工作人员对拟议的频谱许可转让逐案审议所基于的框架。如果使得这种文件最为合理仍然是一项待研究的重要课题，同样重要的是这样一个更为一般的问题，即在什么情况下管理机关应对拟议的交易进行逐案审议，而不是采用明确的书面规则（就象过去的频谱限制那样）。

数字电视的过渡。美国正在进行由模拟向数字电视（DTV）的过渡。由于数字传送比模拟传送使用较少的频谱，所以此项过渡将会释放108MHz频谱作其他用途，并不会减少广播电视台的数量。为了确保所有的收视者都能在过渡期间收到播放的节目，而不论其是使用数字或模拟式的接收器，每个电视台都被允许增加了一个数字频道。这样，两种频道可以同时播放模拟和数字信号。

---

总是可以提交最高的许可证报价，从而在拍卖中从其自己手中买下此许可证来保证灵活的权利并保留其现有的许可。

<sup>37</sup> 通信法第3节（n）款和332节的实施，移动电话的政府管理，《报告和政令》（第三期），9FCC Rcd 7988（1994年）。

<sup>38</sup> 为了批准拟议的频谱许可证从一家公司转让给另一家公司，委员会须判定此项转让是符合“公共利益、方便和必要”原则的（47 U.S.C. 310(d)）。委员会对许可证转让公共利益的审核涉及许多内容，包括此项转证对竞争、创新、服务质量、国家安全以及通用服务可能产生的影响。

<sup>39</sup> 2000年两年一度的政府管理审议，关于商业移动无线服务的频谱总量限制，《报告和政令》，FCC 01-328，（2001年12月18日）。

一旦转轨完成了，每个被授权的电视台都需将其中的一个频道还给FCC，并使用另一个频道来播放数字信号。

为了确保DTV的顺利过渡，若干独立部门需对其活动加以协调。<sup>40</sup> 制造商需生产DTV接收器，经许可的电视台需建立和经营DTV台站，内容提供商和组合商需提供DTV节目，以促使消费者购买DTV接收器。此外，由于绝大多数收视者将通过有线电视和卫星直播（DBS）服务来接收其电视服务，因此，十分重要的是确保数字有线电视系统和DBS系统与DTV接收器保持兼容。<sup>41</sup>

完成过渡的目标日期是2006年12月31日。然而，法律允许被许可电台在此日期之后对其模拟服务进行展期，如果在其市场中具有可以接收当地DTV信号设备的电视家庭不足85%。根据目前的采用率，似乎不可避免的是模拟服务在2006年之后还会用上一段时间。为了加快这种转轨，FCC主席Powell已向有关工业部门提出倡议，采取某些自觉措施，以加快DTV的转轨。

Powell计划有五个主要方面。（1）在2002年到2003年季开始时，四家最大的商业电视网以及HBO和Showtime两个电影频道在其至少一半的黄金节目时段中提供高清晰度或“其他增值DTV节目”。（2）到2003年1月1日（或者在其开播后不久），在前100个市场中与上述四家广播网络中的任何一家联营的电视台将购进和安装发送网络DTV内容（包括任何可得的HDTV）所需的设备，并不进行任何回退。（3）能力较大的（750MHz）有线电视公司将主动无成本承载达五项广播或其他提供增值数字节目服务的信号。（4）有线公司将向用户提供支持HDTV节目显示的机顶盒，并包括用于连接机顶盒至DTV接收器或显示设备的数字连接器。（5）设备制造商将无线DTV调谐器纳入不断扩大的新的电视接收设备。时间表要求首先将DTV调谐器纳入大屏幕接收器，并在2006年12月31日之前纳入所有屏幕在13英寸以上的新的接收器。

---

<sup>40</sup> 上一次重大的电视技术过渡是50年代期间从黑白转向彩色。在此转轨期间，RCA一家在一些关键部门中起到了重要作用：电视接收器的生产、电视节目的编排（通过NBC网络）以及电视传送设备的制造。RCA还将此早期转轨带来的多项协调成本进行了内部化。

<sup>41</sup> 另一个重要的转轨问题—版权保护或数字权利的管理—通常不在FCC管辖范围之内。内容提供商都不太情愿提供高价值的内容，这些内容会促使在数字权利管理技术未出台前对DTV接收器的购买，数字权利管理技术目的在于限制未经许可的复制以及在网上传送的内容进行再分送。

甚至在转轨完成之前，就可采用某些收回的频谱（即目前52—69电视频道所有的频谱）。这种提前使用是可能的，因为此频谱的一部分（尤其是60—69频道）在某些地区是不用的。<sup>42</sup>

## V、媒体的所有权

### 1、背景

自从FCC40年代实施媒体所有权规定以来，大众传媒市场已发生了很大的变化。过去的五十年已使传统广播媒体得到了爆炸性的普及，非广播媒体如有线电视和DBS服务也得到了普遍的推广。鉴于这些变化，Powell主席宣称：“对支持现行媒体管理制度的实际基础重新进行检查和重新构造的时机已经到来了，”他同时还指出：“传统的多元化和竞争目标仍然具有生命力。”（Powell，2001年）。<sup>43</sup>

### 2、核心政策问题

长期以来，委员会的媒体所有权规则一直有两个基本目标：促进竞争并鼓励多元化。竞争和多元化往往被分别称作是经济竞争和意识形态市场上的竞争。地方主义是与其相关的一项目标，其目的在于确保广播电台所提供的节目都是针对当地居民的。根据有关规定，委员会一直努力促进地方主义，主要是通过广泛地分配广播频道方式来达到此目的，并试图确保即使是小城市和小乡镇也至少有一个当地频道。

委员会面临的中心、并具普遍性的问题是，如何更好地确保美国的媒体市场将竞争、多元化和当地主义的好处带给美国观众和听众。对于经济竞争，媒体部门的产出和绩效是相对容易确定和量度的。媒体渠道，象电视、有线电视和卫星直播服务，相互间都在进行竞争，向观众提供影视节目，并向广告公司提供“观众收视率”。然而，对于意识形态市场上的竞争，产出和绩效则难以

---

<sup>42</sup> FCC制订一项措施以鼓励主动进行频段清理工作。该项措施允许新的被许可方对放弃其用于播放模拟广播频谱并提前向数字广播转轨的现有广播公司进行补偿。2002年的拍卖改革法（Pub. L. No. 107-195, 116 Stat. 715）对此措施采取了限制，但是，频段清理措施设计的优化仍是待研究的一个重要领域。关于FCC关于DTV一般转轨以及具体频段清理问题的决定和有关文件，可访问[www.fcc.gov/dtv](http://www.fcc.gov/dtv)。

<sup>43</sup> 委员会并非是在真空中对媒体所有权进行审议。1996年的通信法对委员会关于无线所有权规则进行了修订，并指示委员会每两年对其媒体所有权规则进行一次审议。此外，在过去的几年中，联邦法院还指示委员会对媒体所有权规则其中的三个进行审议，并取消其中的一项。

加以概念化，并难以测量。“多元化”通常被理解为包括观点的多元化，即公众可以随时得到关于公共问题方面不同的政治观点、信息和意见。但是，要对观点多元化的程度进行准确的测量则难以捉摸，而且对于在多大程度上不同的媒体可以作为提供观点多元化的替代仍然是有待回答的重要问题。

### 3、关键的媒体所有权规则

当地市场所有权规则。当地电视所有权规则规定：一家公司可以在同一市场上拥有两家电视台，只要该电视台的（B级）信号强度范围不至于相互覆盖，或者两家电视台中最多有一家是在观众所评的前四位电视台之中，并且有八家以上的独立的电视台在合并之后仍留在市场上。<sup>44</sup> 哥伦比亚特区巡回法院最近将此规则发回委员会，裁定：“八个声音”标准并不能充分说明问题。<sup>45</sup>

委员会规则还限制在同一市场上同时拥有无线和电视台。例如，一家公司可以在某个地区拥有一个商业电视台和不超过七家商业无线电台，只要合并后该地区至少仍有20个独立的媒体“声音”。<sup>46</sup> 独立声音包括独立拥有的全能电视台、独立拥有的无线电台、广泛发行的日报和有线电视（如果有线电视服务是普遍的，则可算作一个声音）。<sup>47</sup> 法院对当地电视规则中“八个声音”标准的担心部分是由于此标准只计算电视台，而无线电—电视规则还计算其他声音。

委员会目前正在对其报纸—广播交叉所有权规则进行审议，该规则禁止在同一市场上同时拥用电视或无线电台和广泛发行的日报。<sup>48</sup> 在报纸—广播交叉所有权规则中没有“声音数量”标准。

委员会禁止交叉拥有电视台—有线电视系统的规定最近被哥伦比亚特区巡回法院取消了。<sup>49</sup> 此规则有效地禁止同时拥有一家电视台和一家有线电视系统，如果该电视台（B级）信号强度范围与有线服务区域是交叉的。

---

<sup>44</sup> 对于此规则，地理市场为奈尔森（Nielsen）指定市场区域（“DMA”）

<sup>45</sup> *Sinclare 广播集团诉FCC*, 284 F. 3d 148 (D.C. Cir. 2002年)。

<sup>46</sup> 一家拥有两家商业电视台的公司可以拥有不超过六家商业无线电台，如果合并后仍有20个独立的媒体声音。如果合并后，仍有10—19家独立媒体声音，允许最大持有数量为一个电视台和四家无线电台。不论合并后独立声音的数量，一家公司可以拥有一个商业电视台和一个商业无线电台。

<sup>47</sup> 所有这些声音都须服务于同一地区。确定有关地区的标准包括报纸和电视在有关电视台指定市场区域中的可得性、电视台信号强度交叉以及与无线电台有关的其他考虑。

<sup>48</sup> 此处的市场概念是基于广播电台信号强度范围包括了报纸发行的区域。

<sup>49</sup> *Fox 电视台诉FCC*, 280 F. 3d 1027 (哥伦比亚特区巡回法院, 2002年)。

委员会还限制一家公司在某个当地市场上可以拥有的无线电台的数量。该项限制会随着市场上电台总的数量的不同而有所不同。例如，在有着45家或更多无线电台的市场上，一家公司最多只可拥有八个电台。<sup>50</sup>

全国性的所有权规则。委员会的全国电视所有权规则随着1996年电信法作了修改，并且哥伦比亚特区的巡回法院也已将此规则发回委员会重新进行审议。<sup>51</sup> 该规则规定任何公司均不得拥有其覆盖范围超过35%的美国电视家庭的电视台。由于受到了此项约束，一家公司可以拥有的电视台的数量是没有限制的。

1992年的有线电视法指示委员会对一家有线多系统运营商（MSO）可以达到的有线用户的数量进行限制。目标在于鼓励多频道影视节目分销（MVPD）中有效竞争，并确保影视节目从影视节目商那里能不受阻碍地传送到消费者那里。<sup>52</sup> 与当地所有权规则不同的是，前者主要是针对当地分销的市场结构，该规则似乎是源于这种担心：节目的采购市场不会受制于有线多系统运营商独家买断权的控制。目前的规定限制多系统运营商的用户不得超过全国多频道影视节目分销用户的30%，此总数包括有线、DBS以及其他多频道平台。2001年，哥伦比亚特区巡回法院驳回此规则，要求作出进一步的研究，委员会目前正在对此规则进行重新审议。<sup>53</sup>

#### 4、媒体方面待研究的关键问题

为了对媒体所有权规则的利弊和影响进行充分的评估，须解决这样几个问题，包括：如何才能更好地衡量媒体提供的多元化的程度？从广告商角度和向人们提供多样性角度看，如何才能确定一个媒体（如无线广播或互联网）可以很好地取代另一个媒体（如广播电视）？<sup>54</sup> 对电视台在全国范围内可覆盖的观众数量进行限制可以促进有关当地市场的竞争或多元化吗？对上述这些问题和

---

<sup>50</sup> 该规则的市场定义取决于预定的信号强度范围的交叉情况。此定义程序目前正在审议。参见关于无线电市场的定义问题，《拟议规则制订通告》，MM文号 00-244 15 FCC Rcd. 25077（2000年）。

<sup>51</sup> Fox 电视台公司诉FCC，280 F.3d 1027（哥伦比亚特区巡回法院，2002年）。

<sup>52</sup> 参见1992年有线电视消费者保护和竞争法第11节实施细则，拟议规则制订通告，CS 文号. 98-82, 16 FCC Rcd, 17312（2001年）。

<sup>53</sup> 时代华纳娱乐公司诉FCC，240 F. 3d 1126（哥伦比亚特区巡回法院，2001年）。

<sup>54</sup> 参见Ekelund等（1999年）和Silk等（2001年）对媒体间相互替代问题的最新研究。

有关问题的回答对于确定适当的管理政策和评估市场结构和该市场的多元化程度之间是否存在有意义的关系是十分重要的。<sup>55</sup>

鉴于对理想产出（观点的多元化）进行衡量方面存在的困难，委员会的规则一直是把重点放在了关键投入上（独立的所有权）。独立所有权和观点多元化两者间的关联值得进行进一步的检验。<sup>56</sup> 此外，对媒体内在和交叉所有权实行限制所产生的成本（包括失去的规模经济利益）也值得进行认真的研究。替代性的（或补充性的）促进观点多元化措施的利益和成本也值得予以认真研究。有关的替代措施可以包括：承担一定的义务将媒体能力的特定的一部分专门用于提供教育性内容或公益性信息。<sup>57</sup>

## VI、结论

本文对目前FCC面临的四方面的主要政策问题进行了评论：宽带配置，竞争政策，频谱分配以及媒体的所有权规则。虽然这些问题都十分重要，但是，它们并不是FCC面临的问题的全部。在结束本文时，对其他两个重要的问题作一简要的介绍。

第一个问题是国土安全问题。2001年9月11日不幸的事件使得确保国家通信基础设施的安全以及加强国家在国家紧急状态下进行必要的通信能力具有明显的重要性。委员会正在从几个方面对国土安全政策这些关键内容进行进一步的研究。例如，委员会正在部分地通过其在国家可靠性和互动性理事会以及媒体安全和可靠性理事会<sup>58</sup>中的领导作用，帮助制订一个行业统一的针对通信基础设施今后可能遇到重大危险情况下的应对措施。委员会还在帮助确定怎样才能更好地在国家紧急状态下向关键政府部门提供所需的优先使用无线通信服务。此外，委员会还在继续推动在所有无线电话上实施E911服务。

FCC遇到的第二个题外问题涉及一些公司的合并建议。目前，两个最为突出的案子是拟议EchoStar对DirecTV的收购以及拟议的Comcast对AT&T宽带的

---

<sup>55</sup> 关于市场结构和绩效的标准结论也许在媒体市场上是不成立的，因为影视节目具有对公众有利的特点。从消费方面看，它是非敌对性的，而且从广播节目角度看，它又是非排它性的。这些特点和其他一些考虑，如产品的区分和不同观众的偏好，意味着：纯竞争性的市场结构不一定就能最大程度地提高消费者的福利。可参看 Owen 和 Wildman（1992年）。

<sup>56</sup> Pritchard（2001年）提出：为同一所有人的电视台也提供不同的政治观点。

<sup>57</sup> 有线电视管理部门可以规定有线经营商拿出一些频道用于公益、教育和政府目的。此外，还可规定有线经营商向那些与有线经营商无业务关系的机构提供商业租赁频道。这种频道的数量可因有线系统能力而异。参看 57 U.S.C. § § 531, 532。



收购。这两个合并案都须经FCC的批准，因为这里涉及到委员会发放的经营许可证的转让。DirecTV 和 EchoStar 是美国在DBS影视服务方面的两家主要提供商。两家公司都提出：他们的联合将会允许他们更为有效地使用其频谱，并更为有效地与有线经营商进行竞争。拟议合并的反对者则提出：这将会使在目前这两家DBS经营商提供服务的地理区间里主要竞争者从三家减少到两家。反对者还提出：许多美国家庭都未得到任何有线经营者的服务，所以这样的联盟对于这些家庭来讲则会构成垄断合并。DirecTV 和 EchoStar 都承诺：如果他们的合并得到批准，他们将在全国所有的经营地区中对其节目服务制订同样的价格，所以即使是那些未得到有线经营服务的家庭将会得益于DBS和有线经营商在其他地理区间的竞争。对于这种竞争方式，即一家公司在面对不同水平的竞争并在全国不同的地区面对不同的竞争者的情况对其服务制订全国统一的价格，还需得作出进一步的调查。

AT&T宽带和Comcast分别美国第一和第三大有线经营商。由于这两家公司经营的地理地区是不同的，所以他们的合并将不会增加当地市场上水平集中程度。然而，此项合并将会使得AT&T Comcast 可以向全国近30%的多频道影视节目分销的用户提供服务。如在第5节中所提到的，这种观众的总量水平原则上可能会使得AT&T Comcast在其与节目网络进行讨价还价时具有相当大的影响力。然而，经济学文献对于买方集中对买方（如有线经营商）与卖方（节目网络）之间讨价还价结果的影响并没有提供明确的指导意见。<sup>59</sup> 对这些十分微妙但又十分重要的讨价还价问题进行研究对于委员会在考虑有线经营商特定合并的利弊以及在设计对一家有线经营商可以服务用户数量的限制将会具有重大的价值。

## 参考文献

Atkinson、Jay 和 Christopher Barnekov (2000年) ‘网络互连竞争性折衷方法’，联邦通信委员会，计划和政策办公室，工作论文第34号。

Bilotti、Richard Benjamin、Swinburne 和 Megan Lynch (2001年) 行业概述：宽带的地位—第二部分，纽约：摩根斯坦利·丁·惠特。

---

<sup>58</sup> 细节，请访问：<http://www.nric.org> 和 <http://www.mediasecurity.org>。

<sup>59</sup> 可参看 Chipty (1995年)、Chipty 和 Snyder (1999年) 和 Raskovich (2001年)。FCC已开展了对要价的互相影响的实验性研究，试图对此重要问题得出进一步的见解。参看 Bykowsky等人 (2002年)。

有线电视业：实验分析，联邦通信委员会，计划和政策办公室，工作论文第35号。

Chifty, Tasneem (1995年) ‘讨价还价能力的横向整合：来自有线电视业的证据’，《经济学和管理战略杂志》，第4期，375—397页。

Chifty、Tasneem 和 Christopher Snyder (1999年) ‘公司规模在双边讨价还价中的作用：有线电视业的研究’，《经济 and 统计评论》，81期，326—340页。

DeGraba, Patrick (2000年) ‘作为有效互连制度的中心局分别计价’，联邦通信委员会，计划和政策办公室，工作论文第33号。

Ekelund、Robert、George Ford 和 John Jackson (1999年) ‘无线广播是一个不同的当地市场吗？实证分析’《工业化组织评论》，14期，239—256页。

Hausman, Jerry (1999年) ‘旁置成本在通信管理中的作用’，见James Allen 和 Eli Noam 所编：《现实选择的新的投资理论及其对通信的影响》，波士顿：Kluwer 学术出版社，191—256页。

Hazlett, Thomas (1998年) ‘将财产权分配给无线电频谱的用户：为什么联邦通信委员会的许可证拍卖一直等了67年？’《法律和经济杂志》，41期，529—575页。

Hazlett、Thomas 和 Robert Michaels (1993年) ‘寻租的成本：来自蜂窝电话许可证抽签的证据’，《南方经济杂志》，59期，425—435页。

Horrigan、John 和A Lee Rainie (2002年) ‘宽带的差异：在线美国人的行为是如何随家庭高速互联网联接而改变的’，Pew 互联网和美国人生活项目，<http://www.pewinternet.org>

Kahn、Alfred、Timothy Tardiff 和 Dennis Weisman (1999年) ‘电信法实施三年：联邦通信委员会对其实施的经济评估’，《信息经济学和政策》，11期，319—365页。

Kwe rel、Evan 和 Gregory Rosston (2000年) ‘业内人对联邦通信委员会频谱拍卖的看法’，《管理经济学杂志》，17期，253—289页。

Kwerel、Evan 和 Williams（2002年，待出）‘向频谱市场化分配迅速转轨的建议’，联邦通信委员会，计划和政策办公室。

Mandy, David（2002年，待出）‘对同一资本品的TELRIC定价’，《管理经济学杂志》。

McAfee、R. Preston 和 John McMillan（1996年）‘对波长拍卖的分析’《经济学视野杂志》，第10期，159—175页。

McKinsey 和公司 和 J.P. 摩根 H&Q（2001年）宽带 2001年：对美国宽带市场需求、供给、经济学以及行业动力的分析。纽约：J.P.摩根证券公司。

国家有线和电信协会（2002年6月28日对其进行了造访）行业统计，互联网页，[http://www.ncta.com/industry\\_overview/indStat.cfm?indOverviewID=2](http://www.ncta.com/industry_overview/indStat.cfm?indOverviewID=2)

Owen、Bruce 以及 Steven Wildman (1992年) 影视经济学。剑桥，麻省：哈佛大学出版社。

Powell、Michael K.（2001年）‘数字宽带的转移：第II部分，联邦通信委员会新闻发布会，2001年10月23日’  
<http://www.fcc.gov/speeches/Powell/2001/spmkp109.html>（2002年5月25日访问）。

Pritchard, David（2001年）‘三个城市的故事：当地报纸/广播交叉所有权情况中“多元化和敌对”信息’，《联邦通信法杂志》，54期，31—51页。

Raskovich, Alexander（2001年）‘关键的买方和讨价还价地位’，经济分析组讨论文章，美国司法部。

Sharkey, William（1999年）‘交换通信网络前置成本模型的设计’，见James Alleman 和 Eli Noam 所编：《现实选择的新的投资理论及其对电信经济学的影响》。波士顿：Kluwer 学术出版社，95—117页。

Silk、Alvin、Lisa Klein 和 Ernst Berndt（2001年）‘中介的可替代性和全国性广告商的市场需求’，国家经济研究局，工作论文 第8624号。

