

博弈与平衡： 网络音视频服务的 规制研究

唐建英 著

博弈与平衡： 网络音视频服务的 规制研究

唐建英 著



图书在版编目 (CIP) 数据

博弈与平衡：网络音视频服务的规制研究 / 唐建英
著. — 北京：中国广播电视出版社，2011.9
ISBN 978-7-5043-6491-3

I. ①博… II. ①唐… III. ①多媒体—传播媒介—管
理—研究 IV. ①G206.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 176870 号

博弈与平衡：网络音视频服务的规制研究

唐建英 著

责任编辑 沈楚瑾

封面设计 人文在线

责任校对 李美清

出版发行 中国广播电视出版社

电 话 010-86093580 010-86093583

社 址 北京市西城区真武庙二条9号

邮 编 100045

网 址 www.crtip.com.cn

电子信箱 crtp8@sina.com

经 销 全国各地新华书店

印 刷 北京振兴源印务有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 210 (千) 字

印 张 17.25

版 次 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5043-6491-3

定 价 39.00 元

(版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换)

序

尹 鸿

网络音视频经过多年的酝酿，2010 开始在中国大爆发。网络电影、网络电视剧、音视频下载、音像搜索、微视频、播客、微博客、纪录片、视频新闻、网络音乐等等，各种音视频形态在网络上层出不穷、花样翻新。市场需求、公共价值、政治安全、版权保护四种力量的博弈也因而更加犬牙交错、此起彼伏。正是在这样的背景下，唐建英博士的这部著作《博弈与平衡：网络音视频服务的规制研究》应运而生、应时而生。

这本书的起源是唐建英在清华大学新闻与传播学院就读时的博士学位论文。之后她在北京师范大学艺术与传媒学院做博士后研究时，又进行了补充修改和深化。本研究的价值，不仅在于它在国内第一次比较充分地介绍和分析了世界不同国家网络音视频管理的理念、内容、方式和

变化，为我们考察、反省和制定网络音视频管理的政策、法规和手段提供了丰富的参照，更重要的是它作为关于新媒体规范与管理的基础研究，比较切合实际地引入了规制经济学、传播学理论，以数字融合、全球化和放松规制为背景，以经济性规制和内容规制为核心，探讨了如何建立非对称的规制框架来管理 IP 电视、互联网电视、网络视频、播客、手机电视等新兴网络音视频服务，从而为平衡政府管理部门，广电机构、电信机构、互联网企业等各类市场参与者，以及社会公众的利益诉求提供了理论阐释和依据，从而使这项研究超越了一般的对策性、应对性层面，而具有一定的全局性、宏观性和前瞻性。古人说，授人以鱼、不如授人以渔，这种效果也体现在本书的研究结果中。研究中讲有用之用的应对与无用之用的原理结合，才能使我们知其然的同时知其所以然，从而使研究的价值最大化。

当然，从总体上来讲，考虑到全球化现实和新媒体的发展态势，本书在考虑规制的基本价值判断方面，是更倾向于“自由”和宽松的，也是更倾向于对新媒体的促进和推动的，或者说，是希望能够在不影响公共利益底线的前提下，使管制得到最大限度的降低。特别是在中国，由于体制性的原因，“外部性”、“国有性”往往以一种强势方式对媒体形成巨大的压制，如何抑制“外部”和“垄断”性力量，避免过度规制和不当规制，成为本研究重点解决的关键问题之一。本书分析了规制的两个源流——广播电视市场和电信市场的规制，指出网络音视频服务经济性规制的主要目标是促进有效竞争，推动市场融合，并对传输服务——宽带网络运营服务的接入规制，内容运营服务的市场进入规制进行探讨，提出建立非对称的经济性规制模式，少“管”多“放”，降低市场进入壁垒，保护新进入者，促进公平竞争。应该说，这些研究，对于中国未来网络音视频的发展，对于中国制定媒体融合政策，对于中国媒体体制的改革，都是具有重要的参考价值的。

当然，中国的国情的复杂性，永远超出研究者的想象。现实的利益、历史的惯性、市场的冲动、文化的偏向等等，都使中国不可能照搬国外的模式，甚至也未必有必要照搬国外的模式。网络音视频的规制，对于中国来说，是一个新问题，也是一个复杂的问题。如何平衡好政治、商业、公众的利益，如何处理好近期发展与长期持续的关系，如何解决中国特色与国际规则之间的衔接等等，都是值得不同的学者从不同的角度来深入研究的理论和实践问题。相信这部著作，会为更多的专家学者和管理者提供资料、启发和思路。

唐建英博士的勤奋、严谨和执著，在这本书中得到了体现。作为她的博士研究生导师，亲眼目睹了当年她写作博士论文时的焦虑、挣扎和完成后的喜悦，深感这正是一个严肃的学者所往往会体验的学术心路历程。正是这样的研究态度，在一定程度上决定了本书的学术含金量。

谨此为序。

2011年8月9日 于清华大学

目 录

CONTENTS

序	尹 鸿	1
第一章 导论		1
1.1 选题背景及意义		1
1.2 核心概念的界定		8
1.2.1 网络音视频服务		8
1.2.2 规制		10
1.3 主要的理论工具		12
1.3.1 规制经济学的理论		12
1.3.2 传播学控制研究		15
1.4 文献综述		17
1.4.1 关于传媒业规制的研究		17
1.4.2 关于互联网与新媒体规制的研究		20
1.4.3 关于融合与规制的研究		21

1.4.4 关于网络音视频服务规制的研究	22
1.5 研究方法	25
1.6 研究的内容与创新点	26
第二章 多终端环境下的网络音视频服务	30
2.1 网络音视频服务的主要类型	31
2.1.1 IP 电视：概念与特征	31
2.1.2 手机电视：概念与特征	33
2.1.3 网络视频：三个发展阶段的分析	37
2.1.4 播客：可定制、可点播、可携带	41
2.2 网络音视频服务的商业模式	43
2.2.1 商业模式与 ACR 的三重分析框架	44
2.2.2 品牌内容模式：传统媒体品牌延伸的结果	48
2.2.3 内容集合器模式：多样化的内容供应、多元化的 收入来源	54
2.3 网络音视频服务市场的主要参与者	59
2.3.1 广电机构	59
2.3.2 电信服务机构	63
2.3.3 互联网在线服务公司	67
2.3.4 个人用户	70
第三章 规制的背景、规制的依据与规制的特殊性	73
3.1 网络音视频服务规制的背景	73
3.1.1 数字融合	73
3.1.2 全球化	77

3.1.3 放松规制	81
3.2 网络音视频服务规制的理论依据	85
3.2.1 外部性与规制	85
3.2.2 垄断与规制	88
3.3 网络音视频服务规制的特殊性	91
3.3.1 融合带来的挑战	91
3.3.2 规制主体权力分散化	97
3.3.3 规制客体跨国界	100
第四章 对网络音视频服务经济性规制的分析	103
4.1 经济性规制的源流	104
4.1.1 广播电视市场的经济性规制	104
4.1.2 电信市场的经济性规制	109
4.2 经济性规制的主要目标	113
4.2.1 促进有效竞争	114
4.2.2 推动市场融合 提高资源配置效率	118
4.3 宽带网络运营服务接入规制：普遍接入与开放接入	123
4.3.1 宽带的发展与规制	124
4.3.2 普遍接入规制：建立普遍服务的资金筹措机制	126
4.3.3 开放接入规制：非绑定、非歧视和网络中立	131
4.4 内容运营服务市场进入规制：交叉进入与融合型的 许可证管理	137
4.4.1 市场进入规制的类型	137
4.4.2 广电市场和电信市场的交叉进入：对称还是 非对称？	140

4.4.3 内容运营服务的许可证管理：分类许可还是融合型许可？	145
第五章 对网络音视频服务内容规制的分析	151
5.1 内容规制的源流	152
5.1.1 广播电视内容的强规制	153
5.1.2 互联网内容的轻规制	158
5.1.3 电影内容的审查与分级	165
5.2 内容规制的主要目标	169
5.2.1 抑制不适宜内容 促进高品质内容的生产	170
5.2.2 保护用户的个人隐私	174
5.3 分层规制：差异化、非对称的内容管理	178
5.3.1 传播渠道与分层规制	179
5.3.2 服务性质与分层规制	182
5.3.3 编辑责任与分层规制	187
5.4 合作规制：建立政府、行业、用户协作式管理的新机制 ..	191
5.4.1 政府：规制的“仲裁者”	193
5.4.2 行业自律：规范、过滤与分级	196
5.4.3 用户自律与媒介素养教育	199
第六章 对中国网络音视频服务规制的思考	204
6.1 对中国网络音视频服务规制动因的分析	205
6.1.1 动因之一：党和政府的意识形态调控	205
6.1.2 动因之二：公共利益的考量	208
6.1.3 动因之三：部门利益的博弈	210

6.2 对中国网络音视频服务规制困境的探讨	212
6.2.1 多重管理 缺乏独立规制	213
6.2.2 法律体系不健全 规制随意性强	217
6.2.3 市场进入规制过严 影响投资与创新	222
6.2.4 内容规制标准模糊 规制方式单一	224
6.3 探索中国网络音视频服务规制构建的基本思路	227
6.3.1 开放市场 放宽对私人资本、外资的限制	227
6.3.2 实行非对称规制 防止主导运营商滥用市场权力 ...	231
6.3.3 建立政府控制+自律约束的内容规制框架	233
 第七章 结 论	 237
参考文献	246
附录 部分技术名词缩写中英文对照表	261
致谢	262

第一章 导论

1.1 选题背景及意义

信号和传输的数字化，网络的互联互通，多媒体终端设备的广泛应用，带动信息产业、电信产业和广播电视产业的汇流和融合，使得在此基础上产生的 IP 电视、网络视频、互联网电视、网络电台、播客、手机电视等网络音视频服务迅猛发展，不断涌现新的商业模式和细分市场，一个全球化的“网播”产业正在兴起，给传统广播电视业带来巨大冲击。在 2007 年举行的瑞士达沃斯世界经济论坛年会上，美国微软公司董事长比尔·盖茨语出惊人，预言互联网将在五年内彻底变革传统电视产业。而美国的《连线》杂志则将这种趋势的变化称为“Tv2.0 的时代”，认为一个以互动、个性化和用户为中心的新电视时代正在到来。

作为产业融合过程中出现的新媒体服务，网络音视频服务内容来源多样化，传播平台/终端多元化，市场规模和用户规模正在不断扩大，社会影响力与日俱增。据国外市场调查公司 eMarketer 统计，

2010年美国在线视频用户规模达到了1.46亿人，同比2009年增长11.3%，在整体网民中的占比达到65%；预计2015年用户规模将达1.96亿人。国外市场调研公司Juniper发表研究报告称，预计到2013年，全球将有3.3亿手机电视用户，消费者用于手机电视接收的开支将达到27亿美元。据中国互联网信息中心的统计显示，2010年，我国网络视频用户规模2.84亿人，在网民中的渗透率约为62.1%，网络视频已经发展成为人们获取电影、电视、视频等数字内容的重要媒体。据艾瑞咨询集团最新发布的《2011年度中国手机视频服务发展状况研究报告》显示，随着中国移动互联网市场的高速增长，中国手机视频用户年底将突破1.31亿。

虽然相对传统广播电视服务而言，目前IP电视、互联网电视、网络视频、播客、手机电视等在质量和接近性等方面还很不成熟，但技术发展使它们之间的鸿沟越来越小。在此情形下，网络音视频服务的监督和管理问题也提上议事日程，譬如是否需要改革传统广播电视规制框架以适应变化，从而兼容新兴的网络音视频服务；是否需要推行许可证制度；是否允许广电业者和电信业者进入对方业务市场；内容监管采用什么标准等。

对于政策制定者而言，迅速回应像网络音视频这样快速成长的新服务并不是一件轻松的任务。一些网络音视频服务突破时空限制，跨区域、跨国界经营，其市场参与者身份多元，涉及不同的行业，包括传统广电机构、电信运营商、互联网在线服务公司、报刊类媒体机构、计算机公司等。由于数字技术创造的便利条件，大量的个人用户不仅消费内容，也大量制作、上传音视频节目，成为内容生产的市场参与者，创造价值并开始参与收入的分配。另一方面，随着广电业、电信业、互联网业的进一步融合，跨平台、跨网络、跨终端提供内容服务已成为现实，现有各种类型的网络音视频服务之间，网络音视频服务

与传统广播电视服务之间正彼此渗透，融合。这些特点和趋势都使得网络音视频服务的规制问题具有一定的特殊性，而建立在产业分立基础上的传统广播电视规制模式显然已不能适应这一变化。

美国哥伦比亚大学的教授 Eli Noam (2004) 在《互联网电视》一书中指出美国和其他任何地方的政府规制者都在考虑他们应该在互联网电视中扮演什么角色。规制过度，新进入者可能会从新内容的创造和销售过程中被排除；但是如果不规制，问题也会出现，譬如垄断、消费陷阱，节目对受众的潜在危害等。

1997 年欧盟委员会出版一本《电信、媒体、信息科技融合以及管制执行中的绿皮书》，提出对于新兴的媒体服务，有三种可能的规制模式选择：

一、沿用现有的规制模式，在此基础上谨慎地扩展，回应新服务的需要。

二、为新服务发展独立的规制模式，与现有的电信和广播电视规制模式共存，让传统电信和广播电视活动逐渐适应新服务的加入，但是如何确定新服务的规制边界却成为主要的难题。

三、逐步引入新的规制模式，把现有的服务和新服务全部包含进去，但并不意味着立刻采用全新的法律和政策，而是强调渐进式的改良，调整现存框架，避免部门内部和部门之间的歧视，保障可持续地实现公共利益目标。(European Commission, 1997)

不过，公共政策的决策和规制模式的选择往往是在一个利益博弈与利益平衡的动态过程中被确定下来的，受到一系列制度的约束。这些制度约束包括：规制模式选择的国际背景、国内的利益集团和国家组织结构，以及传统规制体系产生的影响等。其中，国家组织结构（体制、选举体系、正式规则确定程序）的作用非常明显，“以独特的方式连接着政策投入与产出，所以它们确定了可预期的产业监管国家

体制，并决定着这些体制可能为回应技术创新或者是新的政策诉求而发生怎样的变化。”（赫南·加尔伯瑞，2006）¹⁷一些研究也已表明，不同国家由于制度约束的差异而导致其对新技术、新服务、新媒体采用不同的规制模式。

从目前的情况来看，很多国家都是采用第一种规制模式，在现行的法律和制度框架内对一些网络音视频服务进行规范，对传输服务和内容服务实行“硬软分开，区别对待”的原则，在传输服务方面加强信息通信基础设施建设、宽带网络的建设，促进计算机网、电信网和广播电视网的融合；在内容服务方面，则面临着如何界定网络音视频服务的难题，需要判定其属于电子通信业务，还是属于广播电视业务，或者将其划入一种全新类别的业务范围，然后规制者才能分别做出该不该管、谁来管、怎么管的规制选择。在一些国家和地区，譬如美国、中国香港地区将IP电视视为有线电视业务加以管理；将公众互联网上的网络视频、网络电台等视为普通的互联网业务，不实行审批式的许可证制度，内容规制方面也鼓励采用轻规制。

不过，也有一些国家和地区，如欧盟，回应数字化和产业融合的挑战，考虑到不同传输平台可承载同一服务，同一服务通过多个传输平台传送和接收，试图采用第三种规制模式。2007年5月欧盟委员会出台《视听媒体服务指令》，将IP电视、互联网广播电视、播客广播、手机电视等视为类似电视的传播，与传统广播电视服务一起纳入全新的，统一的规制框架。2010年欧盟委员会针对《视听媒体服务指令》提出国际协调的目标：提供塑造科技发展的规则，为新兴的视听媒体创造一个公平的竞争环境，维护文化多样性，保护儿童和消费者，维护媒体的多元化，打击种族和宗教仇恨，保证国家媒体监管机构的独立性。（European Commission，2010）但是，欧盟内部对《视听媒体服务指令》意见并不一致，电信公司、互联网和宽带服务提供商、互

联网内容供应商反对将新兴的媒体服务纳入规制框架，认为严格的规制增加了进入壁垒，削弱竞争，影响消费者利益。英国通信办公室 OFCOM 就警告“欧盟地区的新媒体产业将产生工作机会和发展的外溢。”（Harry Small, 2006）

另外，近年来，一些国家正在考虑或已经采用第二种规制模式，对一些网络音视频服务进行独立监管，譬如加拿大公布《关于新媒体广播规制的在线咨询报告》，中国出台《互联网视听节目服务管理规定》等。目前中国网络音视频服务的发展非常迅速，用户也达到一定的规模。由于意识形态控制的需要和计划经济的惯性，中国政府对这一新兴媒体的监督和管理问题格外重视。

表 1-1 国内部分网络音视频服务的用户规模

媒体类别	用户规模
网络音乐	截至 2010 年 12 月，网络音乐用户 3.62 亿
网络视频	截至 2010 年 12 月，网络视频用户 2.84 亿
手机网络音乐	截至 2010 年 12 月，手机网络音乐用户 15246 万户
手机网络视频	截至 2010 年 12 月，手机网络视频用户 6636 万户
IP 电视	截至 2010 年 12 月，IP 集成平台拥有用户约 400 万户
互联网电视	按 2010 年 1 季度互联网电视机占比平板电视机市场 9.5% 推算，预计全年销售约 400 万台

（来源：国家广播电影电视总局发展研究中心，2011）

从 1999 年开始，国家广电管理部门就发布了《关于加强通过信息网络向公众传播广播电影电视类节目管理的通告》，首次提出在境内通过包括国际互联网络在内的各种信息网络传播广播电影电视类节目，须报国家广播电影电视总局批准。之后这些年又有《互联网视听节目服务管理规定》、《关于加强互联网视听节目内容管理的通知》等部门

规章和规范性文件出台。这些政策涉及两个焦点：一是推行传统广播电视的审批式许可证制度，要求运营主体必须在获得行政机关的许可后方可开展业务，并严格限制民营资本和外资的进入，构筑了很高的市场进入壁垒。二是强化内容监管，将一些对传统广播电视内容的要求施加其中，明确列出了国家明令禁止的节目内容。

但是，中国上述部门规章和规范性文件出台引起了颇多争议。譬如《南方都市报》采访文章中，就有法律专家称《互联网视听节目服务管理规定》有私设行政许可的越位嫌疑。另一方面，中国社会正在转型，在经济、社会与文化等非政治领域出现了相对意义上的多元化。同时，随着互联网的发展，解构主流意识形态的网络亚文化正在崛起。一些社会公众对政府有关部门管理的方式有所质疑，甚至产生某种对立情绪。譬如净化网络视听环境过程中发生的“很黄很暴力”事件，一名13岁的女孩接受采访时称有些网页“很黄很暴力”。随之网上出现大量讨论帖，将小女孩的个人情况公布出来，甚至恶搞成准色情漫画、打油诗。社会公众的舆论压力也使得有关部门的管理工作陷入某种尴尬的境地。因此，对于新兴的网络音视频服务，政府是否需要管理，应该怎样管理就成为一个引人瞩目的新话题。

显然，“在监管和自由放任之间取得合适的平衡，是政府内部永远争论的话题。我们知道干预市场会导致灾难，也知道八股文章的沉闷效果。一个像保姆一样行事的国家是十分危险的。但是我们也知道，市场并不一定代表公平。他们不总是为公共利益服务。而且，除了利润，生活还需要更多的东西。如果需要的话，一些原则（包括公共广播电视服务）应该通过行政监管被保留。^①”（赫南·加尔伯瑞，2006）²⁴⁰

^① 英国前文化、媒体和体育大臣特萨·乔威尔在牛津媒体峰会上的讲话，2003年2月15日。