

网络中立：塑造怎样的互联网未来？

——美国“网络中立”论争的综述与思考

翟京京 付玉辉

摘要：“网络中立”近年来在美国引起了各界的激烈争论，并随着网络中立立法的新进展成为了传播学研究领域的热门话题。从美国“网络中立”的由来、进展及引发的论争等方面进行探讨分析，并对“网络中立”在中国传播环境和框架下所引发问题进行了思考。

关键词：网络中立；网络监管；网络融合

作者简介：翟京京，女，硕士生。（渤海大学 新闻与传播学院，辽宁 锦州，121000）

付玉辉，男，主任编辑，博士。（中国传媒大学 电视与新闻学院，北京，100024）

中图分类号：G206

文献标识码：A

文章编码：1008-6552 (2010) 03-0007-05

作为互联网的诞生地和发展前沿，美国网络的一举一动常常会引起世界的广泛关注。近年来，关于“网络中立”（Network Neutrality）^[1]的论争，不仅在美国掀起了激烈的辩论，成为了社会的热门话题，还超出了美国国界，引发了世人对这一问题的思考。2009年10月，美国联邦通信委员会（FCC）通过投票正式启动了“网络中立”的立法程序，使各界对这一问题的争论不断升级，政府机构、业界（互联网与电信业）和学术界（特别是法学界）的人士都纷纷对此发表了看法。随着美国“网络中立”报道的逐渐增多，我国也有越来越多的研究者开始关注“网络中立”。

一、美国“网络中立”的由来及进展

“网络中立”问题由来已久，美国《1934年通信法》就曾规定任何电话公司不得阻碍接通非本公司用户的电话，而互联网兴起以后，“网络中立”概念自动延伸为了运营商均不得对来自非本公司用户的数据，比如邮件、视频等设限。^[2]目前，“网络中立”还没有一个统一确切的定义，一般而言，所谓“网络中立”就是保持互联网的自由和开放，所有的互联网用户都可以选择自己想要访问的内容、运行的应用、使用的设备，以及相应的服务提供商，网络平等地传输数据。^[3]

随着新技术的不断出现，交互视频、P2P方式的文件传输等使宽带的需求急剧上升，网络运营商花费了大量的资金着手解决网络宽带危机，却没有从中得到任何好处。于是运营商要求改变这种现状，向互联网的用户按服务质量收取不等的费用，实行分级服务。这一举措，立即遭到了美国广大网民、高校、互联网内容提供商的强烈反对，他们认为这种做法违背了互联网公平、自由、开放的原则，损害了广大消费者的权益，将会造成“信息领域的种族隔离”，遏制网络的竞争与创新，最终给互联网甚至国家经济的发展造成损害。双方的辩论针锋相对、不分上下，并逐渐演变成了政治党派间的博弈：“网络中立”的政治支持力量主要是民主党，而反对阵营的政治支持力量是共和党。2005年FCC作为行业的监管机构曾提出了“四大网络中立原则”，但却没能平息这场旷日持久的争论，而且之后推动“网络中立”立法的计划也没有取得实质性的进展，如2006年的《互联网非歧视法案》、《网络中立法

案》、《互联网自由与非歧视法案》等，都没有获得两院一致通过成为法律。

2008年11月，民主党出身的奥巴马成功当选了美国总统，成为了“网络中立”论争的转折点，因为奥巴马在竞选时就承诺将支持“网络中立”，实现互联网的开放竞争，而2009年以来的一系列进展，也证实了他最初的“网络中立”立场。1月份，坚持“给每个人接入互联网平等权利”的朱利叶斯·格纳考斯基出任FCC主席，而他的上任，使美国“网络中立”的立法进程明显加快。7月份，FCC宣布把“网络中立原则”纳入国家宽带发展计划，并要求所有参与美国宽带发展计划的公司必须遵守“网络中立原则”，所有合法设备、软件应用和服务提供商的网络接入都不应受到任何限制。^[4]9月份，格纳考斯基公布了“开放网络六原则”，在原有“四大网络中立原则”的基础上添加了两项新的原则，即不歧视原则和透明原则。新原则要求网络运营商平等对待所有互联网合法内容与应用程序，另外，对于可能限制“网络中立原则”的必要的网络管理措施要更加透明化。10月份，FCC五人委员会全票通过了“网络中立”立法，启动了正式的“网络中立”立法程序，着手起草“网络中立性”法规。这一决议成为了“网络中立”进程中关键的一步。之后，FCC将于2010年夏季投票决定是否实施“网络中立性”法规。以上的“网络中立”进展，使共和党与网络运营商们的反对更加强烈，在“网络中立”立法决议无法改变的情况下，反对派也转变了战略力争影响将来的法规内容。

二、美国各界关于“网络中立”的论争

美国关于“网络中立”的争论始于21世纪初期的学术界，之后在众多利益集团、媒体和民权组织的参与下，从2005年起成为了公共政策的重大议题。^[5]在这场争论中，参与者根据对“网络中立”的不同立场，被横向分为了支持派和反对派。而从纵向来看，美国的政府机构、业界和学术界都对“网络中立”有着不同的看法。

首先，美国政府机构在“网络中立”问题上未形成统一的立场。FCC一直在努力营造一个开放的互联网，把“网络中立”问题纳入自己的管辖范围。2005年，它公布了“四大网络中立原则”，但这只是政策陈述，而不是正式的可执行法规。尽管FCC一直积极的争取“网络中立”立法，却没有取得实质性的成果，直到奥巴马上台才开始了“网络中立”的立法进程。2009年7月Comcast（康卡斯特）的控告，使FCC意识到“网络中立”立法的必要性和紧迫性，于是借助这一事件向公众推广“网络中立”立法，加紧了立法进程。现任主席格纳考斯基2009年9月21日在布鲁克林学会上的演讲就表明了FCC的这一决心，“如果我们无所作为，宽带（运营商）就会以其无法接受的成本强加给我们。它会扼杀创新，扼杀投资者对于我们今天依赖、明天仍将依赖的自由和开放的互联网的信心！”^[6]

由于民主党和共和党在“网络中立”问题上的立场分歧，国会内部对“网络中立”也是论争激烈。国会中已经有议员提出了数项内容和FCC四项原则比较一致的法案，但在布什总统任期内，立法提案多次被共和党凭借国会多数优势击败，没有获得两院一致通过而成为法律^[5]。就在FCC主席格纳考斯基9月份发表讲话的当天，六位共和党议员再度扬言，提案禁止为“网络中立”立法支付任何经费。^[7]国会内部的这种论争短期内仍将持续，但是胜负难测，即使“网络中立法案”最终出台，结果也难以预料。美国政府的其他部门在“网络中立”上的态度则与FCC相左，如FTC（联邦贸易委员会）在《宽带连接的竞争政策》中认为政策制定者在立法前要慎重考虑不利影响和非预期效应，尽管“网络中立”支持者有良好的意愿，但一个放之四海而皆准的商业行为可能会影响消费者的利益。^[8]此外，DOJ（美国司法部）在评价“网络中立”时，也认为反托拉斯说“规管建议”可能会限制消费者的选择和阻止互联网投资。^[9]如今，双方的论争还在持续并不断升温，尽管有文章预测2010年网络中立不会有满意的结果^[10]，但奥巴马的上台和正在实行的“宽带计划”将会使论争的优势开始倾向于“网络中立”支持派。接下来支持派占主导的美国政府，肯定会积极推进“网络中立”的立法进程，使“网络

中立”问题获得新的突破。

其次，由于涉及到利益冲突，业界关于网络中立的论争异常激烈。网络内容提供商对“网络中立”持支持态度，如谷歌（Google）、微软（Microsoft）、雅虎（Yahoo）、亚马逊（Amazon.com）等都认为互联网应该是一个自由、平等、开放的平台，不能以流量的大小而加以歧视。而网络运营商则对网络中立持反对态度，包括美国电话电报公司（AT&T）、威瑞森（Verizon）、康卡斯特（Comcast）等都主张对互联网实行差别化服务，根据使用的宽带流量对内容提供商收取费用。双方的论争焦点主要就是网络的分级付费，另外围绕这一问题，论争还涉及到了互联网的创新。

网络运营商们认为，他们投入了大量的资金建设、维护网络，内容提供商的“免费搭乘”行为显然有失公允。实施分级服务，不会封杀任何网站和服务，只是希望保留网络“快速通道”的收费权，合理规划网络流量，使内容提供商能够提供质量有保证的服务。^[4]美国移动运营商 Verizon CEO 伊万·斯坦伯格（Ivan Seidenberg）斥责支持“网络中立”性的人士顶着维护公平、公正的大帽子，私下只是为了保护自己的利益。^[11]反对派认为政府不应该插手互联网，如果禁止优先传输实时信息，服务提供商如何确保 911 报警电话迅速的通过拥挤的网络？^[12]若通过行政干预实施“网络中立新规”，会使运营商利益受损而无法收回成本继续研发新的技术，这将影响运营商对网络的投资热情，最终遏制互联网的创新。网络内容提供商对于运营商们的看法则坚决反对，他们认为互联网应该是一个开放的平台，不应由运营商来对其进行控制。区别对待流量，会使网络运营商损害消费者的权利，限制消费者的自由。“网络中立”正如高速公路上的交通守则，只要遵守了既定的交通规则，无论哪个公司的运输车辆，都可以具备在高速路上行驶的权利。^[13]

对于 2009 年下半年以来 FCC 在“网络中立”上的进展，业界的争论参与者反应不一。包括 Google 在内的互联网公司广泛赞同格纳考斯基的“网络中立”提案，Google 在官方博客中写道：互联网最大限度地提高用户的选择和竞争，我们都将受益，FCC 采取了重要的第一步，保护和确保互联网仍然是创新、经济增长和言论自由的平台。^[7]相对于网络内容提供商的积极表态，网络运营商的态度则捉摸不定。如 Comcast 公司就婉转地表示欢迎就网络中立进行一次公开对话，认为在进入互联网新的监管环境之前，要记住尽管互联网存在着诸如此类的争议，但是互联网依然在迅猛的发展。Verizon CEO 伊万·斯坦伯格则表示：“互联网还在发展过程中，谁都不知道五年后将会发展成什么样子。我们认为，网络的创新将会创造出许多新的功能，希望这些新功能与创新都不会受到监管政策的阻碍，”^[6]更意外的是，9 月 25 日 AT&T 向 FCC 控告 Google Voice 违反“网络中立原则”。

再次，美国学界普遍担心如果网络失去中立性将会遏制创新，产生新型的垄断利益集团。^[13]美国哥伦比亚大学法律教授吴修铭就一直是“网络中立”支持派的领导者，认为互联网应该保持中立而不应该有特殊的运行规则。美国著名传播学者罗伯特·麦克切斯尼也在媒体改革运动中积极为公众争取参与的民主权利，并在 2006 年阻止了国会为取消“网络中立”而对《电信法》进行的全面修订。^[14]但是，也有一些学者对“网络中立”表示反对，认为应该把互联网问题交给市场。Discovery Institute 的高级研究员 Bret Swanson 表示，“网络中立”会降低投资回报，使宽带提供商无法扩建必要的容量，最终遏制数字创新。^[15]范德比大学法学院教授克里斯托弗也不反对运营商的分级收费，并提出内容提供商也可以向运营商收费。

最后，美国广大网民、消费者联盟、公众利益团体等对“网络中立”持积极支持的态度。他们对于 FCC 的立法努力表示赞许，认为“网络中立法案”可以防止运营商对互联网的把关，确保网络的平等和自由。

美国各界关于“网络中立”的论争已经持续了多年，虽然立法提案的通过使支持派看到了些许光明，但反对派不会无所作为，立法的道路也并非一路平坦，最终的结果如何，还值得继续期待。

三、美国“网络中立”所引发的关于中国互联网监管问题的思考

美国“网络中立”的进展与论争在全球电信与互联网业产生了重大影响,随着对这一问题报道的增多,我国各界也开始了“网络中立”问题的关注和思考。抛开政治和商业利益,我国许多学者和专家对美国“网络中立”的看法更加客观。有学者认为,美国网络中立论争的实质是在产业融合的市场环境中互联网企业和电信运营商之间利益以及部门利益和公共利益冲突的必然结果。^[16]此外,还有观点认为,根据市场规律,网络也是一种商品,要符合市场交易原则,实行差别宽带服务。^[17]那么,如何使互联网和电信业两个市场实现可持续发展,如何对互联网市场进行监管,网络中立有没有必要等等一系列由“网络中立”延伸出的问题,需要研究者在中国特定的法律和政策环境下对以上问题进行深入的思考。

思考一:如何在网络运营和网络融合进程中维护网络中立原则?随着网络应用的发展,宽带越来越成为一种重要的资源,为了获得利益,互联网和电信业间的宽带争夺战愈演愈烈。P2P等新技术传输给宽带运营商带来了巨大的压力,而网络运营商如原中国电信和原中国网通却只收取了宽带的接入费用,没有从增加的流量中获益,于是出现了2005年的原中国电信、2006年的原中国铁通封杀P2P软件的事件。^[18]2010年1月国务院召开会议决定加快推进电信网、广播电视网和互联网的三网融合,这一举措使互联网和电信业的联系更加密切,然而却无益于缓解两者的冲突。研究人士普遍认为,内容提供商将成为三网融合最大的受益者,同时三网融合还将迫使广电和电信运营商加快跨区域整合、网络改造和更加市场化的运作。^[19]在这种现状下,实现互联网和电信业的和谐发展,成为了我国急需思考的问题,但如今互联网企业不断通过内容和定制终端进入电信竞争领域,电信业也在高调朝着综合信息服务提供商的方向转型,^[16]这种产业间的融合将会有利于两者的竞争共存,也为网络中立原则的确立提供了更为广泛的网络传播环境。

思考二:如何处理网络中立和融合监管的关系?2010年1月谷歌公司计划退出中国市场的报道,使中国对网络的监管成了热门话题,美国国务卿希拉里·克林顿甚至质疑中国“限制自由获取信息或侵犯互联网用户基本权利”。^[20]在美国的“网络中立”进程中,FCC起着重要的作用,那么在中国,政府机构是不是也需要成立一个专门的国家信息委员会来进行统一监管?与西方国家相比,在我国互联网发展中,政府的推进作用非常重要,正是政府的积极扶植才使得我国的信息产业和互联网发展有了强劲的势头。^[21]而且政府在互联网的监管过程中,针对我国的国情和文化特征,借鉴世界的通行做法对互联网依法进行管理。^[22]在2010年“三网融合”取得实质性进展的新形势下,由怎样的监管机构来对三个信息传播网络进行统一监管是值得深入研究的迫切问题。随着我国媒介融合和产业融合的发展,监管融合也必将成为信息网络产业发展的必要。有研究者认为,国家推进三网融合进程的下一步将会在立法层面上确立三网融合的法律保障,真正推动网络融合、服务融合、监管融合和产业融合。^[23]而有的研究者认为,更好的办法是由一个独立的机构,参考现阶段等待审议的《电信法》草案,将其扩展为包含广电在内的《通信法》。^[24]因此,笔者建议我国政府从美国“网络中立”问题中吸取经验,成立专门的监管机构,制定相应的规范来保证互联网网络的自由和开放。

思考三:网络中立在中国网络监管实践中的生存与发展?有观点认为,中国的网络是毫无中立性可言的,网络运营商想尽办法对互联网流量和内容施加影响,而内容供应商和搜索引擎也都试图将自己的收益与内容控制挂钩。^[25]这些悲观的判断,引起了网络中立在中国有没有必要的思考。尽管网络中立尚未在我国引起更多关注,但它将会对我国的网络监管和媒介融合产生重要影响。当前,我国的网络市场竞争并不充分,运营商和内容提供商市场都存在恶性的垄断行为,笔者认为,这就需要我国互联网络监管部门从广大消费者的利益出发,逐步确立网络中立原则。但是这个过程不是一蹴而就的,每

个国家都有自己的政治环境和法律传统,我国应根据中国的具体国情来推进网络中立原则的实行。在互联网发展与维护消费者利益、经济繁荣与以人为本精神的发展选择中,我国应明确一个均衡考虑各方利益的方案,并使我国互联网发展逐步体现网络中立的发展原则。

四、结 语

在全球化的环境下,美国这场由利益冲突而引起的“网络中立”论争及其立法进展将会继续吸引世人的关注,我国也有必要对这场论争及其立法进行深入的研究。秉承“保护互联网开放竞争”的原则,奥巴马在任期内将会大力推行其“宽带计划”。但是,面对运营商们关于网络中立“将会给电信业带来严重影响”的指责,加之社会对网络中立法案是否会重蹈美国《1996年电信法》覆辙的担心,网络中立论争及其立法将会对互联网的未来产生怎样的影响,还需研究者继续给予长期的跟踪和关注。

参考文献:

- [1] Tim Wu. Network Neutrality, Broadband Discrimination [J]. Telecommunications and High Technology Law, 2003 (2): 141.
- [2] 刘长安,孙小宁.网络中立性博弈正酣 互联网未来格局难测 [N]. 人民邮电,2006-07-20 (3).
- [3] 杨然.“网络中立”论下的利益交锋 [J]. 世界电信,2006 (11): 7.
- [4] 张晓栋.美国“网络中立”法规初见曙光 [EB/OL]. <http://www.cnii.com.cn/20080623/ca592724.htm>, 2009-11-18.
- [5] 胡凌.“网络中立”在美国 [A]. 张平.网络法律评论 [C]. 北京:北京大学出版社,2009: 236-248.
- [6] 木力.“网络中立”再掀波澜 [J]. 中国数字电视,2009 (9): 76-78.
- [7] 雁鸣.创新自由 无须批准 [J]. 中国数字电视,2009 (10): 28-33.
- [8] FTC Staff Report. “Broadband Connectivity Competition Policy” [EB/OL]. <http://www.ftc.gov/reports/broadband/v070000report.pdf>, June 2007.
- [9] Department Of Justice comments On “Network, Neutrality” In Federal Communications Commission Proceeding [EB/OL]. http://www.justice.gov/atr/public/press_releases/2007/225782.htm, September 6, 2007.
- [10] 许翠萍. InCoda: 2010年美国通信业10大预测 [J]. 通讯世界,2010 (1): 22-23.
- [11] 俞悦.美国网络中立性新规将重蹈美国《1996年电信法》覆辙 [N]. 中国计算机报,2009-11-9 (3).
- [12] 科资.网络中立争论分两阵营 互联网免费午餐不再 [N]. 中华新闻报,2006-5-17 (3).
- [13] 祁金华.两个世界的规则碰撞 [J]. 软件世界,2006 (15): 18.
- [14] 高金萍.美国媒体改革记录:民主与市场的博弈 [J]. 中国图书评论,2009 (9): 120-123.
- [15] 凡晓芝,沈建苗.2010年:互联网面临崩溃? [N]. 计算机世界,2007-12-3 (A14).
- [16] 付玉辉.美国“网络中立”论争的实质及其影响 [J]. 国际新闻界,2009 (7): 91-94.
- [17] 严奇春.实施差别宽带服务解决互联网困局 [N]. 人民邮电,2006-9-15 (4).
- [18] 未央.铁通开始限制BT下载 运营商已有封杀利器 [EB/OL]. <http://tech.sina.com.cn/t/2006-02-16/2359843604.shtml>, 2006-2-16.
- [19] 李代祥.三网融合:利国利民 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2010-01/16/content_12819857.htm, 2010-1-16.
- [20] 希拉里·克林顿国务卿关于互联网自由的讲话 [EB/OL]. <http://www.america.gov/mgck>, 2010-1-21.
- [21] 张咏华.中外网络新闻业比较 [M]. 北京:清华大学出版社,2004: 16.
- [22] 外交部发言人马朝旭就美国国务卿克林顿有关“互联网自由”演讲涉华内容答记者问 [EB/OL]. <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/t653257.htm>, 2010-1-22.
- [23] 付玉辉.我国数字媒体内容监管的演变特征 [J]. 当代传播,2009 (4): 85-87.
- [24] 雁鸣.高科技立法为何“肠梗阻”?从《电信法》与“三网融合”说开去 [J]. 中国数字电视,2009 (12): 24-25.
- [25] 张明明.伊利公关新浪的确凿证据 [EB/OL]. <http://zmiltg.blog.163.com/blog/static/33979285200882521752961/>, 2008-9-25.