

数字媒体时代的重大体育赛事转播权规制

洪建平¹, 包斯密², 徐艺心¹

- (1. 北京体育大学新闻与传播学院, 北京 100084,
2. 英国德蒙福特大学媒体学院, 莱切斯特 LE1 9BH)

摘 要: 公众能够免费或以最小代价正当接触和体验到什么样的网络化媒体服务、内容及标准, 是一个事关数字媒体时代的重大体育赛事转播权规制的重要命题。针对 20 世纪 90 年代欧美付费电视的出现后, 重大体育赛事从免费转播转移到付费电视的趋势, 欧盟及一些国家制定了旨在确保某些体育赛事仍可通过免费开路电视收看的法律条款。文章概述了此类立法的两个最重要的例子, 即欧盟的重大赛事立法和澳大利亚的反虹吸规则, 讨论重大体育赛事立法的法理依据。就我国而言, 体育及其传播对促进中华民族的国族认同及培养国民的现代意识尤其重要。在互联网体育媒体崛起和付费制会员经营模式抬头的背景下, 要平衡中国体育新媒体商业发展和体育电视转播的公共性, 如保证央视和主流网络视频平台需结合国情实际, 对关键赛事免费或部分免费转播, 维护人民群众基本文化权益, 在政策规制层面广泛借鉴他国经验, 回应社会舆论关切, 作更多前瞻性思考。

关键词: 重大体育赛事; 付费电视; 转播权; 规制

中图分类号: G80-05

文献标识码: A

文章编号: 2096-8418 (2022) 04-0010-09

“昨晚许昕、刘诗雯夺银的激烈赛事, 不知道有多少‘童鞋’和我们一样‘蹲’了直播, 我不是体育迷, 昨天也是突然想起晚上有几场重要比赛想看, 于是开始在手机上找直播地址。结果发现无论是腾讯还是爱奇艺都无法看视频直播。不知道有多少人和我一样, 在着急慌忙地下载央视频 APP 以后发现, 不仅一些关键场次有 120 秒的广告, 并且很多赛事的直播都需要 VIP。想看奥运? 交钱吧你, 央视频这番操作, 真的非常‘败’好感。”这是一位普通观众在东京奥运会前夕对央视频推出会员制度的“吐槽”。事实上, 国内提供东京奥运会实时转播服务的网络平台还有中国移动的咪咕视频 APP, 只不过央视频 18 元/月的带广告会员价格是咪咕视频会员 6 元/月的整整 3 倍, 120 秒的开屏广告更是远超咪咕视频的 5 秒。无独有偶, 2022 年 1 月 30 日, 女足亚洲杯四分之一决赛, 中国女足对战越南女足和同年 2 月 3 日半决赛对阵亚洲宿敌日本女足, 央视都没有直播, 而网络平台咪咕视频和爱奇艺都需要付费才能观看全场比赛, 爱奇艺的收费价格为 8 元一场, 引起广大球迷不满。2022 年 2 月 6 日晚, 女足亚洲杯冠亚军决赛, 央视体育频道终于直播了中韩大战。应该说, 正是这几场比赛体现了久违的“铿锵玫瑰”感动无数国人的女足精神。北京冬奥会期间, 作为全媒体持权转播机构下属的央视频 APP 终于实现了对两个主要转播频道 CCTV5 和 CCTV5+ 的限免直播。

应该说, 这反映了一个关于数字媒体时代的重大体育赛事转播权规制的重要命题, 即公众能够免费或以最小代价正当接触和体验到的网络化媒体服务、内容以及标准是什么样的? 对于这个问题的回复将会决定在不受限制的市场化环境中, 体育作为社会体验和文化商品, 价值是否会被削弱。^[1] 目前, 国内学者姜欣、张德胜提出, 在“互联网+”背景下, 中国体育电视行业正面临一场深刻变革, 公共利益在多元化、普遍服务、信息品质等方面将会面临潜在的威胁与挑战。^[2] 但该问题尚未引起其他研究

者的重视。鉴于当下我国对重大体育赛事付费转播的滞后性,更需要在政策规制层面广泛借鉴他国经验。

随着数字媒体时代的到来,受众越来越碎片化,重大体育赛事的现场直播是少数能够将举国上下聚在一起共享收视体验的电视节目类型之一。奥运会或 FIFA 世界杯足球赛这样的顶级国际体育赛事更是吸引了全球数十亿观众。观众可以看到如此大量的(国际或国家)重大体育赛事的电视现场直播,是因为这些赛事是通过免费的开路频道转播。然而,20世纪90年代,欧洲付费电视(pay-TV)的出现(美国稍早一些)引发了人们对重大体育赛事从免费转播转移到付费电视的担忧。由于付费电视台能够向公众收取费用,因此在争取独家转播权时,出价更高,处于优势地位,更容易获得转播权,形成体育赛事转播领域内的虹吸效应。一些国家(如英国、法国、德国、澳大利亚)以及欧洲联盟(欧盟)通过了旨在确保某些体育赛事仍可通过免费收看转播的法律。由于电视产业发展环境的差异,中国的付费电视,尤其是体育付费电视经营模式,在传统的有线电视行业的探索很不成功。因此,网络视频时代的会员收费模式在某种程度上恰好对应了国外基于付费电视的产业实践,相关的规制也就具备某种可比性。

一、重大体育赛事转播:从免费到付费

自20世纪90年代以来,欧洲顶级国内足球赛事的电视直播大多已经从免费转播转移到付费电视。这种趋势在英格兰尤为明显。从1992年英超联赛的独家电视转播权被出售给付费电视广播公司BSkyB开始,到近年来BSkyB已经失去了对英超联赛电视转播的独家权利,但英超联赛的直播权利仍然由付费电视运营商控制。近三十年来,在英国没有一场英超足球比赛是在免费开路电视上直播。欧洲之外的很多国家,顶级体育赛事从免费电视转向付费电视的趋势也很明显。例如,20世纪90年代,新西兰国家橄榄球队比赛转播从公共广播电视TVNZ转移到了新闻集团控股的付费电视平台Sky TV。

2008年北京奥运会,香港地区付费电视运营商香港有线宽频(i-CABLE)击败无线电视,首次获得电视、互联网以及移动平台的奥运会香港地区独家转播权。此后,香港有线又先后夺得2010年南非世界杯64场决赛周赛事的独家直播权、2010年温哥华冬季奥运会及2012年伦敦奥运会的香港地区独家转播权。国际奥委会把2014年冬奥会和2016年夏奥会的欧洲转播权卖给了两家默多克集团所属的付费电视台。意大利天空卫视(Sky Italia)购买了之前由意大利国家电视台RAI拥有的电视转播权,土耳其福克斯电视台则取代了土耳其国家电视台TRT。2015年,国际奥委会宣布将2018—2024年间两届冬奥会和两届夏奥会的欧洲全媒体版权以14.4亿美元卖给了美国Discovery传播公司。值得注意的是,在此类转播协议中,国际奥委会一般会规定,私人电视台必须保证通过免费电视频道,播放相当时长(一般最少200小时)的奥运赛事。

早在1992年巴塞罗那奥运会时,美国NBC就尝试提供付费转播收视服务。NBC和有线电视运营商Cablevision合资成立一家名为TripleCast的公司。TripleCast开通三个频道24小时循环播放奥运。为了购买这项业务,观众需要支付每天29.95美元,或整个奥运时段125美元的打包价,但订购者的数量却仅有25万,远低于预期达到盈亏平衡的250万。这项业务推广的失败导致NBC和Cablevision一起损失了将近1.5亿美元。一些观察者指出,TripleCast的设备相对于有线电视公司的传统频道太复杂了,且提供的节目包也让人不好选择。事实上,在大部分人看来这项业务的价格偏高。^[3]时隔30年后,NBC借助东京奥运会推广新打造的流媒体平台“孔雀”(Peacock),带来了超过2000万的月活跃用户。^[4]其中,5美元/月的带广告视频会员价格比其他主要流视频服务提供商如Netflix和亚马逊视频(8.99美元/月)、Hulu(5.99美元/月)都要低。

二、国外对重大体育赛事转播权的规制

重大体育赛事转播从免费开路电视向付费电视转移的趋向，是引入重大体育赛事立法的合理性基础。

（一）欧盟：重大体育赛事立法

作为 1997 年更新的《欧洲电视无国界指令》（*Television Without Frontiers Directive*, *TVWF*）的一部分，欧盟于 20 世纪 90 年代末首次引入了旨在确保在免费开路电视上转播重大体育（或国家）赛事的措施。随后，这些措施纳入 2007 年及随后 2010 年的《视听媒体服务指令》（*AVMS*）（第 14 条）。根据该条款，当一个成员国将自己的清单报告给欧盟委员会，欧盟委员会经过核实后，认为清单与共同体法相符并在欧盟公报上公布结果后，各成员国有义务确保其管辖范围内的电视台在行使赛事转播权时不会规避其他成员国制定的清单。一个成员国不论其本身是否制定了重大赛事清单都必须尊重另一个成员国的重大赛事清单，也就是说报告了清单的成员国其清单受到所有成员国的尊重，而没有制定清单的成员国必须认可其他成员国的清单，并采取相应的措施。^[5]

欧盟主要成员国如英国、法国、德国、意大利、奥地利、比利时、芬兰、爱尔兰等，已依照该指令的条款向欧盟委员会提交了赛事清单。不过，各成员国提交的清单所列赛事的数量和类型都存在相当大的差异。一些成员国的清单上列出了约 20 个不同的赛事（如比利时、法国、意大利和英国），而其他国家可能只列出不到 10 个（芬兰、德国、爱尔兰）。此外，尽管所有成员国都将（夏季）奥林匹克运动会和 FIFA 足球世界杯列入清单，但大多数选定的赛事都反映了相关国家带有文化底蕴的优势运动项目。（国家和国际）足球赛事在所有国家提交的清单中占据显著位置，但也存在许多只被一个国家列入其中的体育赛事，例如，世界高山滑雪锦标赛（奥地利）、世界越野锦标赛（比利时）、全爱尔兰足球俱乐部和曲棍球锦标赛总决赛（爱尔兰）。最后，值得注意的是，保留在免费开路电视的清单赛事转播层次在成员国提交的清单之间和清单内部也有所不同（即全部/部分直播或全部/部分延播）。尤其特别的是，英国的赛事清单分为两组，A 组必须在免费开路电视上直播，而 B 组赛事只要在免费开路电视频道上提供了足够的二次覆盖，则可以在付费电视频道上独家直播。

表 1 英国的赛事清单

A 组（完全现场直播保护）	B 组（次要直播保护）
奥运会（夏季和冬季）	英格兰板球测试赛
FIFA 世界杯决赛	温布尔登网球锦标赛的非决赛
欧洲足球冠军杯决赛	橄榄球世界杯的非决赛
足协杯决赛	有英国参加的六国橄榄球锦标赛比赛
苏格兰足协杯决赛（在苏格兰）	英联邦运动会
赛马会国家障碍赛马大赛	世界田径锦标赛
赛马会德比大赛	板球世界杯——决赛，半决赛和有英国参加的比赛
温布尔登网球锦标赛决赛	莱德杯高尔夫球比赛
橄榄球联赛挑战杯决赛	英国高尔夫公开赛
橄榄球世界杯决赛	

来源：英国数字、文化、媒体与体育部（1998）

值得注意的是，欧盟重大赛事立法目前仍有不少模糊界定。AVMS 指令没有提供如何合理地理解“对社会至关重要的赛事”（event of major importance for society）的指引。但是，由于欧洲初审法院

(2005 年) 拒绝批准英国赛事清单，欧盟委员会随后采用了更系统的方式来评估成员国提出的赛事清单。要得到欧盟委员会的正式同意，拟议清单中包含的赛事必须满足以下至少两项，才能被认为符合“对社会重要的赛事”的可靠标准：其一，(能引起) 成员国内全体国民非同寻常的一致共鸣 (special general resonance)，而不仅仅对于那些日常就关注体育或相关活动的人来说重要；其二，成员国人民普遍认可的，具备独特的文化重要性，特别是作为文化认同的催化剂；其三，有国家队参与的重要国际性比赛或锦标赛和在免费电视上转播已经成为传统，并且已经获得了大量观众的赛事。

(二) 澳大利亚：反虹吸规则

在欧洲以外地区，澳大利亚拥有最全面的旨在阻止体育赛事从免费开路电视向付费电视转移的法律法规。1992 年，澳大利亚颁布的《广播服务法》(Broadcasting Services Act, BSA) 第 115 款赋予相关部门 (宽带、通信和数字经济部) “指定一个或多个免费向公众转播的赛事” 的权利，通常被称为反虹吸规则。所有付费电视广播公司要取得 (转播清单赛事的) 许可都必须接受以下条件，即除非另一家全国性的或商营的免费开路电视广播公司 (超过 50% 的人口可收看) 也拥有对该赛事进行电视转播的权利。此外，2012 年，对付费电视广播公司获得清单赛事权利的限制也扩展到 IPTV 或其他在线视频服务提供商 (针对在澳大利亚举行的赛事)。

第一版赛事清单于 1994 年正式公布，其中包括各种单项体育赛事，如赛马、澳式橄榄球、橄榄球联盟、橄榄球联赛、板球、足球、网球、篮网球、篮球、高尔夫和赛车运动。此后，清单中包含的赛事有若干小的改动。更重要的是，2012 年政府又提出了一个新的清单，将赛事分为两个不同的层级：A 级和 B 级。根据新的名单，A 级包括“全国标志性赛事”，如墨尔本杯和全国橄榄球联赛 (NRL)、澳式足球联盟 (AFL) 等澳大利亚主要联赛的决赛。免费开路广播公司必须充分地直播这些赛事，但有限的少数赛事 (如奥运会) 除外。B 级包括更多“常规”赛事，例如，AFL 常规赛和 NRL 超级联赛以及澳网公开赛的半决赛比赛。免费开路广播公司可以机动地在数字多频道电视上转播这些赛事。

表 2 澳大利亚 A 级：反虹吸赛事

项 目	赛 事
奥运会	——2012 奥运会的所有赛事，包括开幕式和闭幕式
赛马	——墨尔本杯的所有赛事
澳式足球	——澳式足球联盟 (AFL) 超级联赛总决赛
橄榄球联赛	——全国橄榄球联赛 (NRL) 总决赛
橄榄球联盟	——橄榄球世界杯决赛
板球	——在澳大利亚举办的澳大利亚参加的所有测试赛、单日赛 ——在英国举办的澳大利亚和英国之间的所有测试赛 ——在澳大利亚举办的 T20 板球世界杯所有比赛 ——国际板球理事会世界杯单日国际赛的所有半决赛和决赛，以及澳大利亚参加的所有比赛 ——国际板球理事会 T20 板球世界杯决赛以及澳大利亚参加的所有比赛
足球	——FIFA 世界杯的 1/4 决赛、半决赛和决赛，以及澳大利亚参加的所有比赛
网球	——澳大利亚网球公开赛的男单女单决赛 ——国际网球协会戴维斯杯世界组网球锦标赛决赛轮澳大利亚参加的所有比赛
赛车	——在澳大利亚举办的 Moto GP 所有比赛 ——V8 超级跑车锦标赛系列巴瑟斯特 1000 超级房车赛

表 3 澳大利亚 B 级：反虹吸赛事

项 目	赛 事
奥运会	——奥运会的所有赛事（夏季奥运会 A 级赛事除外），包括开幕式和闭幕式
英联邦运动会	——英联邦运动会的所有赛事，包括开幕式和闭幕式
AFL	——澳式足球联盟（AFL）超级联赛的所有比赛（A 级赛事除外）
橄榄球联赛	——全国橄榄球联赛（NRL）的所有比赛，包括决赛系列（A 级赛事除外） ——起源州系列赛（NRL 年度全明星赛）的所有比赛 ——在澳大利亚、新西兰或英国举办的，澳大利亚参加的国际橄榄球联赛测试赛所有比赛 ——橄榄球联赛世界杯澳大利亚参加的所有比赛
橄榄球联盟	——橄榄球世界杯的 1/4 决赛和半决赛、澳大利亚参加的所有比赛（A 级赛事除外） ——在澳大利亚、新西兰或南非举办，或作为 Spring Tour 的澳大利亚队参加的所有国际测试赛
网 球	——澳大利亚网球公开赛的所有比赛（A 级赛事除外） ——温布尔登网球锦标赛、美国网球公开赛的男单女单 1/4 决赛、半决赛和决赛 ——国际网球协会戴维斯杯世界组网球锦标赛决赛澳大利亚参加的所有比赛（A 级赛事除外）
高尔夫	——澳大利亚公开赛、大师赛的所有轮次比赛 ——美国大师赛的所有轮次比赛（从 2013 年开始）
篮球、网球	——在澳大利亚或新西兰举办的澳大利亚参加的所有国际篮网球比赛 ——国际篮网球协会联盟世界锦标赛澳大利亚参加的所有半决赛和决赛
足球	——英国足协杯决赛 ——FIFA 世界杯的所有比赛（A 级赛事除外）、资格赛澳大利亚参加的所有比赛
赛车	——从 2013 年开始的 V8 超级跑车锦标赛系列的所有比赛（A 级赛事除外）

来源：澳大利亚宽带、通信和数字经济部

相比欧盟的重大赛事立法，澳大利亚的反虹吸规则清单所涵盖的体育项目的范围和体育赛事的数量要比欧洲的大。除了欧盟清单的“重大赛事”以外，澳大利亚的清单涵盖了更多“常规”体育比赛（如 AFL 和 NRL 比赛），其主要目的是“保护体育迷免于在电视上观看他们最喜爱的俱乐部比赛时付费”^[6]。

三、重大体育赛事转播权规制立法的法理依据

（一）维护文化公民权

英国著名社会学家马歇尔（Thomas Humphrey Marshall）在 1950 年的经典研究《公民权与社会阶级》（*Citizenship and Social Class*）中提出，公民权等同于共同体的成员身份（membership of a community）。英国牛津大学社会和政治理论教授戴维·米勒（David Miller）和英国学者彼得·达尔格伦（Peter Dahlgren）进一步区分了文化公民权（知情权）、政治公民权（定居和投票权）和经济公民权（工作权）。重大赛事立法的实践以维护和促进文化公民权的普遍诉求——“知情权”为基础。在所有已经引入重大赛事立法的国家，以及许多尚未引入该立法的国家，人们普遍认为公民有“权利”在免费开路电视上观看某些体育赛事。例如，英国一项关于电视体育“公众态度”的调查发现，超过 80% 的公众“相信他们有权通过免费电视观看一些重要活动”。

通过确保向所有人提供大型体育赛事的免费开路电视转播，可以发现，重大赛事立法以两种相互

关联的方式促进了文化公民权。首先, 重大赛事立法以公平为合法性基础, 例如, 作为政府委托的对英国赛事清单政策进行的第三方审查报告发现, 虽然付费电视服务业发展迅速, 但不同社会群体的接受情况有所不同, 老年人(65岁以上)和低收入群体(年收入低于11500英镑)订购付费电视的比率远远低于其他社会群体。其次, 确保大型体育赛事在免费电视上转播的主要好处之一是经济学家称之为“正向网络外部性”的生成。简单来说, 外部性是一种给他人带来附带收益或成本的活动, 但对生产者不产生相应的成本或收益。就体育转播而言, 学者安东尼·博德曼(Anthony E. Boardman)和肖恩·哈格里夫斯·希普(Shaun P. Hargreaves Heap)指出, 人们不仅喜欢观看大型体育赛事, 还喜欢谈论它们, 关于比赛的对话其价值部分取决于收看了该比赛的观众数量。结果就是, 观看行为产生了外部性: 个人不仅从观看赛事和通过观看的交流中获得了享受, 他们的参与也为网络中的其他人增加了网络价值——一种正向网络外部性。网络外部性的概念对于重大赛事立法的争论具有重要意义, 因为人们发现它可以被用来解释难以量化但事实上存在的通过普及免费开路电视转播体育赛事而产生的共享收益。例如, 由于2012年伦敦奥运会的成功举办及英国代表团令人印象深刻的包揽诸多奖牌, 在2012之夏英国人民收获了满满的自豪感, 而这在很大程度上只有通过开路电视免费转播奥运会才有可能。总体而言, 公平和外部性之争表明, 重大赛事立法有助于培养共同文化和共同体意识(sense of common culture and community), 继而促进文化公民权。

相反, 一些针对重大赛事立法的批评者认为, 限制付费电视公司获取或转播某些体育赛事等于违背了媒体自由或言论自由。如果从绝对意义上看待媒体自由, 情况就是如此。从这个意义上讲, 重大赛事立法以及旨在控制媒体内容的任何其他法律或法规均可被视为对媒体自由的限制。但实际上, 法律(如美国的宪法第一修正案或欧洲人权公约)保障的言论自由, 只存在于特定的法律适用范围以内。因此, 关键问题是, 是否可以通过其他公共利益关切来正当化对电视广播自由的法律限制。面对这个问题, 美国和欧洲采取了截然相反的立场。在20世纪70年代后期的美国, 美国联邦通信委员会(FCC)阻止有线电视公司获得“特定体育赛事”(如棒球世界系列赛、全美橄榄球职业联盟“超级碗”和奥运会)转播权的规定, 在法庭上受到付费电视提供商HBO的挑战, 理由是他们侵犯了宪法第一修正案。法院裁定, FCC对体育转播的限制并没有增进政府的重要或重大利益, 对言论自由的限制也超出了必要的范围。也就是说, FCC没有通过所谓的O'Brien测试(“政府的管制必须在宪法赋予的权力范围内实施; 或者是为了实现重要或重大的政府利益; 或者实现政府利益并不会抑制言论自由; 如果对言论自由的偶然管制不超过实现政府利益所必须的程度”)。显然, 第一修正案在美国意味着引入重大赛事立法的一大障碍, 但也不是不可逾越, 如果国会某些体育赛事定义为“共享的国家盛事”(shared national events), 确保所有美国人能够收看这些赛事就有可能被视为增进了一项政府的重要或重大利益。某种程度上, 这正是欧盟所采用的方式。欧盟重大赛事立法对付费电视广播公司施加的限制已明确证明, 它的正当性正是基于公众拥有了解某些重大赛事的基本权利。例如, 1998年, 欧盟教育和文化委员会理事会在其咨询文件“欧洲体育模式”(The European Model of Sport)中明确表示, 它在电视上免费收看重要体育赛事应列入“欧洲人权公约”第10条所陈述的“知情权”(the right to information)的范围。此外, 在2011年, 欧盟教育和文化委员会的立场得到了欧洲普通法院(前原讼法庭)的裁决认可, 该裁决驳回了国际足联和欧足联对比利时和英国政府提交给委员会的赛事清单的法律诉讼。具体而言, 法院指出, 限制(提供)服务自由和开业自由的合理性基于知情权和确保广泛的公众收看这些“重大”赛事的需要。考虑到美国和欧盟的经验, 很明显, 以重大赛事立法的形式促进文化公民权的措施不一定破坏言论自由。相反, 在欧洲人权公约的意义上, 知情权是整体言论自由的重要组成部分, 旨在确保通过免费开路电视收看重大赛事的立法, 可以被视为既有助于言论自由也有助于文化公民权。^[7]

(二) 对付费电视市场的影响

在大多数情况下, 对重大赛事立法的反对源于对自由市场原则的深信不疑。美国就没有类似的重

大赛事立法。新西兰本来计划引入某种形式的重大赛事立法，却在中间偏右的国家党上台执政后迅速放弃。更有甚者，丹麦的保守党政府撤销了其前任提出并提交给欧盟委员会的赛事清单，理由是它认为该安排有问题，因其与自由市场竞争不相容。

倡导体育转播自由市场和含蓄地反对重大赛事立法的阻力主要来自一些体育组织。2009 年，澳大利亚政府审查反虹吸規制后发现：“大多数体育机构都谋求从清单上全部或部分取消其体育项目。”包括国家橄榄球联盟（NRL）、澳大利亚足球联赛（AFL）和澳大利亚板球联盟 Cricket Australia。同样，在英国也有对于将英国赛马会（德比大赛和国家障碍赛马大赛的所有者）和六国橄榄球锦标赛赛事全部列入清单的反对意见，国际奥委会、国际足联和欧足联也持同样的态度。许多体育组织反对把他们的赛事列入清单，是基于清单破坏了他们自由谈判并通过出售转播权获得公平的市场价值的能力，这反过来限制了他们进一步投资并发展其体育项目的能力。对于某些体育赛事，列入清单可能会限制他们通过出售其转播权而获得的收入，例如，英国板球测试赛部分退出清单导致英国板球委员会（ECB）的年度转播权收入大幅增加。根据 ECB 的说法，出售电视转播权带来的收入增加，使其能够为“场地设施和草根板球”进行额外投资。无论退出清单对特定体育电视转播权的价值有何影响，毫无疑问，重大赛事立法本身就限制了体育组织经营其转播权最大化组织利益的自由。一些体育组织因为追求来自付费电视短期高收入而受到批评，因为其代价是免费开路电视更大范围曝光带来的长期利益。例如，针对英国板球委员会向 BSkyB 出售英格兰板球测试赛独家转播权的决定，板球免费运动组织指责英国板球委员只顾眼前的利益，而丧失了让板球运动得到更广泛的曝光以吸引新一代群体的机会。尽管如此，体育组织可能会说，它自己最清楚怎样做对增进其项目的利益更好，特别是如何平衡通过付费电视获得的潜在收入，增加免费播放赛事获得的大范围曝光带来的收益（尤其是通过增加赞助收入带来的商业收益），要对这个根本问题提出异议很难。但是，支持重大赛事立法的关键论据，并不是政策制定者和监管机构比体育组织更了解如何促进特定体育项目的最佳利益。更确切地说，正如上文所讨论的那样，通过免费电视转播的特定体育赛事以文化公民权的形式提供了更广泛的公共利益。至少对于那些受到免费播放规则影响的体育组织而言，重大赛事立法的存在可能令他们不快，但在西方社会中，某些产权受到以公共利益原则的国家监管并不罕见。例如遗产所有权，法律意味着那些遗产所有权人无法完全按照自己的意愿行事。为了促进文化公民权，立法对体育组织和清单赛事也是如此。

体育转播自由市场的其他主要支持者是付费电视业。从他们的角度来看，重大赛事立法给了免费开路电视不公平的竞争优势，因其包括很多商业电视公司，从而破坏了付费电视行业成功的机会。例如，澳大利亚付费电视广播公司抱怨说，反虹吸规则让免费开路电视公司成为转播大多数体育赛事的间接把关人。但至少从公共电视服务的角度来看，重大赛事立法是合理的，理由是大型体育赛事的转播是实现其公共服务目标的必要前提。此外，重大赛事立法的存在并没有必然破坏付费电视市场的增长，正如像欧洲的 BSkyB 和 Canal + 或澳大利亚的 Foxtel 的崛起。

付费电视公司还声称，重大赛事立法涵盖的赛事太多，判断一项赛事是否应该列入清单也缺乏可靠而明晰的标准。例如，澳大利亚最大的付费电视广播公司 Foxtel 就提出，缺乏可靠明晰的标准导致了一串超长的赛事清单，且列入清单的赛事也不可能以“国家/民族意义”或“文化重要性”就证明其正当性。要求采用更明晰的赛事清单列入标准的呼吁不无道理。但是，这一点不应与 Foxtel 和其他付费电视公司要求大幅削减清单所列赛事数量的一般化诉求相混淆。欧盟能够通过参考其关于赛事对于社会重要性的四个指标来反驳这种批评，并证明采用一套明晰的标准来评估赛事是否应当受到法律保护在免费电视上转播，是有可能提供一份对来自付费电视业和/或体育组织法律挑战有相当程度自我辩护能力的赛事清单的。最值得注意的是，2007 年，国际足联和欧足联挑战欧洲委员会批准比利时和英国重大赛事清单的决定。国际足联和欧足联的主要论点是，只有涉及各自国家的比赛以及半决赛和决赛（代表性的或庆典性的赛事）可以被视为具有社会显著性的赛事，而不是整个国际足联（世界杯赛）或欧足联（欧洲冠军杯）锦标赛。为了证明他们的观点，国际足联和欧足联指出，包括德国和法国在内

的成员国正是这么做的。欧洲法院驳回了这些论点并宣称,虽然一些成员国认为只有这些比赛对社会具有重要意义,但也有其他成员国认为“整个锦标赛”都应该包含在内。此外,在作出判决时,欧洲法院明确提到了欧洲委员会对赛事清单所应用的标准,并强调在英国和比利时,欧足联和国际足联锦标赛的“非代表性”和/或“非庆典”比赛事实上吸引了大量观众,而其中很大一部分人平常对足球并不感兴趣。从这个例子出发,其他国家(如澳大利亚)采用与欧盟类似的标准选择进入免费转播清单的赛事,可能被视为一种提升清单赛事合法性的手段,甚至可能作为一种基准列入更多其他的赛事。^[8]

四、国外重大体育赛事规制立法对我国的启示

针对20世纪90年代以后付费电视的增长,许多国家都引入立法以确保在免费电视上继续转播某些备受瞩目的体育赛事。事实表明,大型体育赛事转播从免费电视向付费电视转移,已经成为数字媒体时代的全球性现象。欧盟《视听媒体服务指令》第14条和澳大利亚的反虹吸规则中采用的法律和监管方案表明了利用重大赛事立法来防止被选择的体育赛事从免费电视转播转移到付费电视是可行的。通过考察国外关于重大赛事立法的争论发现:第一,重大赛事立法的实践与促进文化公民权有关,并且还有观点认为知情权是整体言论自由的重要组成部分;第二,有人声称限制体育组织将其电视转播权出售给付费电视业者的商业自由,可以从公共利益(促进文化公民权)的角度辩护。总的来说,这些为运用重大赛事立法或转播权规制来提高文化公民权提供了有力的事实论据。

2019年10月,党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提到,我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势,如在文化构造方面促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起,文化建设方面健全人民文化权益保障制度的举措如坚持以人民为中心的工作导向,完善公共文化服务体系,鼓励社会力量参与公共文化服务体系建设等。《决定》正式提出,尊重和保障人民的文化权益是中国人权状况发展的一个重要标识,^[9]也是一个具有与国外文化公民权展开对话潜力的理论和实践范畴。

具体到我国的重大体育赛事转播及其规制实践而言,国家广电总局在2000年颁布(2015年更新)的《关于加强体育比赛电视报道和转播管理工作的通知》(以下简称《通知》)规定:“包括奥运会、亚运会和世界杯足球赛,在我国境内的电视转播权统一由中央电视台负责谈判与购买,其他电台电视台不得直接购买。”《通知》强调:“体育报道和体育转播要把社会效益放在首位,将社会效益与经济效益相统一。”事实上,结合以上国外对重大赛事规制立法的讨论,重大体育赛事如奥运会不单单是一个竞技选手之间身体能力的较量或展现,更是一种仪式化的活动,承载了丰富而多样的社会功能。其一方面具有仪式象征意义,如勇气、比赛精神、正直诚实等,另一方面又有社会整合、建构国家认同和国家自豪感等社会功能。^[10]

从当代中国的体育与社会的关系看,改革开放以来,中国女排五连冠、“铿锵玫瑰”、2008年北京奥运会等始终是人们难以磨灭的体育印记。作为后发的现代化国家,通过体育及其传播推动中华民族的国族一体化和国民现代化,包括以体育促进中华民族的国族认同及培养国民的现代意识尤其重要。^[11]2016年8月25日,习近平总书记在会见第31届奥运会中国体育代表团全体成员时强调,中国体育健儿在里约奥运会上的表现展示了强大正能量,展示了“人生能有几回搏”的奋斗精神,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,就需要这样的精神。习近平总书记高度重视体育的精神价值,强调全社会要大力弘扬和发挥体育蕴含的“拼搏奋斗、团结协作、祖国至上”等精神的激励作用,为实现中华民族伟大复兴提供强大精神力量。参与和观赏体育比赛可以使人获得精神的满足与无穷的乐趣,在这个意义上也是满足人民群众日益增长的精神文化需要以及对美好生活向往的重要手段。^[12]

凭借我国的政策保护,央视似乎能统筹像奥运会、世界杯这样的顶级赛事版权资源并进行免费直播,但事实上,乐视体育此前经亚足联授权已经拥有了2018年国际足联世界杯亚洲区预选赛十二强赛

的独家全媒体权利，央视只是从乐视体育拿到了分销的 10 场国足场次比赛的电视转播权，十二强赛全部赛事的新媒体转播仅在乐视体育、乐视视频、章鱼 TV 以及乐视终端呈现，互联网公司在体育版权资源的竞争中已经悄悄突破了政策壁垒。考虑到奥运会、世界杯等重大的国际体育比赛毕竟四年一届，在洲际赛事和职业体育领域，付费电视运营商和互联网公司已经对央视的地位构成直接的挑战。2015 年 10 月，乐视体育宣布买下包括下届亚洲杯及 2017 年至 2020 年四年内亚冠等亚足联旗下所有赛事在中国大陆地区的全媒体版权。更引人瞩目的是，正是从 2017 年亚冠首轮开始，一直力推付费收视的乐视体育决定不分销亚冠版权，结果包括央视体育频道和亚冠球队所在省份地方电视台体育频道都无法转播亚冠比赛。近些年，随着腾讯体育/视频、中国移动咪咕等互联网和传统电信公司在体育版权市场的发力，可以预见，以网络视频和 OTT TV、移动终端等数字媒体平台为载体的付费体育电视经营模式在中国将逐渐主流化。事实上，网络视频体育平台爱奇艺体育的母公司当代明诚已经持有 2021—2028 年亚足联所有相关赛事（包括 2023 年和 2027 年两届亚洲杯、2022 年和 2026 年两届世界杯亚洲区预选赛及期间的全部 8 届亚冠联赛、2022 年和 2026 年两届女足亚洲杯等重大赛事）的独家商业权益（包含赞助权和版权）。

2017 年正式出台的《中华人民共和国公共文化服务保障法》明确了我国广播电视公共服务均等化、标准化的实施原则以及“坚持以人民为中心的发展思想”。中国互联网络信息中心（CNNIC）最新发布的第 47 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至 2020 年 12 月，我国网络视频（含短视频）用户规模达 9.27 亿，其中排名靠前的网络视频平台如腾讯视频订购会员数约 1.2 亿人。落实到体育传播层面，不能不考虑的现实就是，在互联网体育媒体崛起和付费制会员经营模式抬头的背景下，要平衡中国体育新媒体商业发展和体育电视转播的公共性，如保证央视免费转播的赛事是否需要结合国情实际，列入其他有特殊意义的中国运动员或运动队参加的国际赛事如足球世界杯亚洲区预选赛、亚洲杯（含女足），主流网络视频平台需保证关键赛事的免费或部分免费转播、会员价格或广告干扰度不高于商业网络视频平均水平等，这些无疑都亟需站在维护人民群众基本文化权益的理论高度，在政策规制层面广泛借鉴他国经验，回应社会舆论关切，作更多前瞻性思考。

参考文献：

- [1] [澳] 布雷特·哈金斯，[澳] 大卫·罗维．新媒体与体育传播 [M]．张宏伟，译．北京：中国传媒大学出版社，2016：210.
- [2] 姜欣，张德胜．“互联网+”背景下的中国体育电视——传播变革、公共性与公共利益 [J]．武汉体育学院学报，2017（6）：24-28.
- [3] 洪建平．奥运转播：在经济和技术之间 [J]．传媒，2008（4）：70-71.
- [4] 王沛楠．东京奥运会与流媒体直播的模式转型 [J]．青年记者，2021（17）：91-92.
- [5] 邓莉莉．欧盟法视野下的重大体育赛事转播列表机制 [D]．湘潭：湘潭大学，2014.
- [6] Scherer, J. & Rowe, D. (2014). *Sport, public broadcasting, and cultural citizenship: Signal lost?* New York: Routledge.
- [7] 陈晓彦．重大体育赛事独家转播与公众知情权的平衡——以欧盟体育赛事电视转播权法律为例 [J]．中国广播电视学刊，2009（5）：73-74.
- [8] Evens, T., Iosifidis, P. & Smih, P. (2013). *The political economy of television sports rights*. London: Palgrave Macmillan.
- [9] 童兵．文化三题：文化·革命文化·人民文化权益 [J]．现代传播（中国传媒大学学报），2020（6）：17-21.
- [10] 董国礼，陆小聪．体育的仪式意义与社会功能 [J]．体育科研，2008（6）：63-66.
- [11] 任海．体育强国：由重在国家建构到重在国族建构 [J]．上海体育学院学报，2018（1）：1-6，40.
- [12] 曹卫东，李崑，徐雁冰，等．“建党百年与中国特色社会主义体育发展道路”笔谈 [J]．上海体育学院学报，2021（6）：1-34.