

中國互聯網視聽節目服務持證機構研究

摘要：從 2003 年起，中國對從事互聯網視頻業務的服務商實行許可管理，要求服務商申請視聽節目許可證。2008 年中國實施《互聯網視聽節目服務管理規定》，要求從事互聯網視聽節目服務的主體限制為國有獨資或國有控股單位，但之前已經取得許可證的民營控股單位經申請可繼續使用已經取得的許可證。本文以 2014 年 3 月國家新聞出版廣電總局網站公佈的 613 家互聯網視聽節目服務持證機構為研究對象，分析當前中國視聽節目許可證的去向，持證機構是否提供相應的視聽節目服務？廣電總局對從事視聽節目服務機構的監管效果如何？研究發現，持證機構以國有獨資或國有控股單位為主體；各級廣電系統單位在獲得許可證方面具有優勢；但在網絡視頻市場佔有率方面，非國有資本網站佔有壓倒性優勢；主管部門對持證機構存在監管不力情況。



中國網絡視頻市場近年發展迅速，據艾瑞公司統計，2013 年，中國在線視頻市場規模達到 128.1 億元，同比增長 41.9%。中國在線視頻廣告市場規模達 96.2 億元，接近百億元，同比增長 46.8%。¹

然而，2014 年 4 月 24 日，全國“掃黃打非”辦公室通報查處新浪網傳播淫穢色情資訊一案，北京市文化市場行政執法總隊對新浪公司擬吊銷其《互聯網出版許可證》和《資訊網絡傳播視聽節目許可證》，依法停止其從事互聯網出版和網絡傳播視聽節目的業務，並處以較大數額罰款，涉嫌構成犯罪的部分人員已經移送公安機關立案調查。消息發出後，新浪股價大跌，新浪兩次向公眾公開道歉。

事件涉及中國對互聯網公司的許可管理制度，本文研究其中的《資訊網絡傳播視聽節目許可證》。

一、信息網絡傳播視聽節目許可證的由來

為加強對網絡視聽類節目的管理，2003 年 2 月國家廣播電影電視總局²頒佈第 15 號令《互聯網等資訊網絡傳播視聽節目管理辦法》³並於當年 2 月 10 日起施行。《辦法》規定，廣電總局對視聽節目的網絡傳播業務實行許可管理，通過資訊網絡向公眾傳播視聽節目必須持有《網上傳播視聽節目許可證》。（以下簡稱《許可證》）未按規定取得許可證，任何單位和個人不得從事互聯網視聽節目服務，並制定了准入門檻。

¹ <http://video.iresearch.cn/sharing/20140108/224597.shtml> 訪問時間：2014 年 05 月 05 日

² 國家廣播電影電視總局 2013 年 3 月 1 日與國家新聞出版總署合併，合併後的機構名稱為國家新聞出版廣電總局。本文統一簡稱“廣電總局”。

³ http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62515.htm 訪問時間：2014 年 05 月 05 日

2004年7月，廣電總局頒佈39號令《互聯網等資訊網絡傳播視聽節目管理辦法》⁴並於當年10月11日施行，2003年的15號令廢止。39號令在15號令的基礎上，對準入門檻有所限制：依法享有互聯網新聞發佈資格的網站可以申請開辦資訊網絡傳播新聞類視聽節目業務，但外商獨資、中外合資、中外合作機構，不得從事資訊網絡傳播視聽節目業務。許可證有效期為2年，許可證名稱變更為《信息網絡傳播視聽節目許可證》。2004年39號令沒有限制國內民營網站申請許可證的條件，在此期間，多家民營公司申請到了許可證，例如優酷網和土豆網。

2008年1月31日，廣電總局、信息產業部通過的《互聯網視聽節目服務管理規定》（以下簡稱《規定》）正式施行，2004年的39號令廢止。《規定》擴大了互聯網視聽節目服務的範圍，包括製作、編輯、集成並通過互聯網向公眾提供視音頻節目，以及為他人提供上載傳播視聽節目服務的活動。根據廣電總局2010年《互聯網視聽節目服務業務分類目錄（試行）》通告，互聯網視聽節目服務分為四類：第一類是廣播電臺、電視臺形態的互聯網視聽節目服務，例如央視網；第二類是轉載第一類節目及提供自辦節目服務，例如新浪網；第三類是節目聚合集成類服務，例如優酷土豆；第四類是節目轉播類服務，例如電臺電視臺開設的只轉播自己節目的服務。《規定》第八條對申請從事互聯網視聽節目服務設置了嚴格的準入門檻：必須是國有獨資或國有控股單位。

2008年12月19日，廣電總局網站公佈首批互聯網視聽節目服務持證機構名單，共計332家⁵。其中有部分持證機構是2008年《規定》出臺之前就已取得許可證的非國有獨資或非國有控股單位，例如：北京新浪互聯資訊服務有限公司(www.sina.com.cn)、北京搜房科技發展有限公司(www.soufun.com)、北京雷霆萬鈞網絡科技有限公司(www.tom.com)等，這批公司的許可證得到確認。有報道指，2008年《規定》設立的準入門檻，只限制後來申請者，對此前已經取得許可證的單位沒有限制，這些單位在許可證到期後可以重新申請。

2014年3月5日，國家新聞出版廣電總局網站公佈互聯網視聽節目服務持證機構名單，共613家⁶，在不到5年時間，持證機構增加了281家，增加了46%。

二、信息網絡傳播視聽節目許可證調查

本文以613家持證機構為研究對象，對每間機構所登記的功能變數名稱進行逐一查看，對持證機構背景進行調查，分類進行統計分析。本文試圖回答以下幾個問題：目前613家持證機構都是哪些機構？地域分佈如何？是否都是國有獨資或國有控股單位？所登記的網站

是否都提供正常的視聽服務？目前存在哪些問題？

大部分持證機構在其網站上都有自我介紹，本文對這些持證機構的背景進行研究分類，例如，國家部委、省一級事業單位下屬的持證機構、以及電臺、電視臺、報業集團、出版集團等持證機構，本文推測其為國有控股；一些無法直接看出有國有資本背景的，本文推測為非國有資本控股。

1、持證機構都是哪些單位？

613家持證機構中，有189家屬於官方電臺、電視臺、有線電視或其下屬公司，101家屬於報社、報業集團、出版集團或其下屬公司，2家屬於官方通訊社，共計292家，占到持證機構總數的47.6%，即是說，近半持證機構為官方背景的傳統媒體。



序号	单位名称	网站域名
1	五洲传播出版社	www.scio.gov.cn, www.showchina.org
2	中央人民广播电台	cnr.cn, cnradio.com, cnradio.com.cn, www.an785.com, www.hellotv.com
3	中央电视台	www.cntv.cn, www.cctv.com
4	中国国际广播电台	www.cri.cn, www.chinabroadcast.cn
5	北京奥视公众资讯有限公司	www.ayocv.com
6	新华通讯社	www.news.cn, www.xinhuanet.com
7	中国有线电视网络有限公司	www.aktv.cn
8	中广北广播信息网络有限公司	www.cattv.net
9	中国人口宣传教育中心	www.na385.org.cn
10	人民网股份有限公司	www.people.com.cn
11	法制日报社新闻中心	www.legaldaily.com.cn
12	共青团中央网络影视中心	w.youth.cn, www.cymtv.tv
13	中国互联网新闻中心	www.china.com.cn, www.china.org.cn
14	广厦科学研究院	www.funiva.com.cn
15	第一财经通信传媒有限公司	www.yi.cn
16	绿色中国杂志社	www.greenchina.tv
17	中国农村电影电视中心	www.ntv.cn
18	中国新闻网	www.chinanews.com

⁴ http://www.gov.cn/gongbao/content/2005/content_64200.htm 訪問時間：2014年05月05日

⁵ <http://www.sarft.gov.cn/articles/2008/12/19/20080618094603550698.html> 訪問時間：2014年05月05日

⁶ <http://www.sarft.gov.cn/articles/2014/03/07/20140306172144770721.html> 訪問時間：2014年05月05日

613 家持證機構中，有 96 家為各類政府機構及政府機構直接管理的國有控股公司，各類事業單位及事業單位下屬公司，各類官方背景協會及其下屬公司，佔總數的 15.7%。以上兩大類機構，可以推測為屬於國有獨資或國有控股，兩類相加有 63.3%。在 613 家持證機構中，各類無法判定股權結構的互聯網科技公司、影視公司、廣告公司、通訊公司、文化傳播公司、諮詢公司等，總計 223 家，約佔持證機構總數的 36.4%。

2、持證機構的地域分佈如何？

613 家持證機構中，北京為 191 家，佔總數的 32%，這與北京是中國的政治、文化、教育、科技中心的地位相吻合。其次為廣東，72 家，佔總數的 11.7%，接下來超過 20 家的依次為浙江 42 家，上海 32 家，江蘇 27 家，四川 25 家，福建 22 家。

3、持證機構所登記的網站是否都提供正常的視聽服務？

調查發現，在 613 家持證機構中，32 家僅一個功能變數名稱單位的網址鏈接打不開，5 家有多個功能變數名稱的單位元有部分網址鏈接打不開，有 1 家因未備案被關閉，1 家網站維護中，1 家登記的網址無效，1 家網站在重建，1 家鏈接到賭博網站，2 家功能變數名稱正被出售。無法正常運作的網站佔 7.2%⁷。

三、關於 613 家持證機構的研究分析

1、持證機構以國有獨資或國有控股單位為主體。

在《規定》出臺前，首批獲牌名單中的民營視頻網站，是在 2007 年之前就已經申領許可證的，而且都是點播類視頻網站，並沒有視頻上傳分享類網站。2008 年《規定》出臺時，這批許可證持證機構雖然得到確認，但仍有人擔心，“國有獨資或國有控股單位”是獲得許可證的硬標尺，為了獲得國有控股身份，多數視頻網站將會採取租賃或者合作的方式尋找“國有殼資源”，視頻網站面臨洗牌。但這種擔心並沒有出現，從 2014 年廣電總局公佈的許可證持證機構名單中可以看到，在 2008 年之前獲得許可證的新浪、騰訊、優酷土豆等，許可證得到延續。

2、各級廣電系統單位在獲得許可證方面具有優勢。在 613 家持證機構中，廣電系統的機構共佔 189 家，佔持證機構總數的 30.8%。包括中央電視臺和各級地方電視臺、廣播電臺，有線電視網絡，以及各級廣電系統的下屬公司等。《規定》第三條確認了廣播電影電視主管部門對互聯網視聽節目服務行業的監管地位，負責對互聯網視聽節目服務實施監督管理，統籌互聯網視聽節目服務的產業發展、行業管理、內容建設和安全監管。雖然《規定》中並沒有對申請主體的行業進行限制，但是廣電系統單位是廣電總局的直屬單位，在獲得許可證方面具有優勢，佔持證機構的大約三分之一。

3、一個許可證擁有多個功能變數名稱的情況。《規定》第十一條要求：電信主管部門應根據廣播電影電視主管部門許可，嚴格互聯網視聽節目服務單位的功能變數名稱和 IP 地址管理。調查發現，在 613 家機構中，有 38 家單位的許可證下登記有多個功能變數名稱，佔 6.2%。除互動在線、優米視頻、阿裡巴巴等 7 家單位外，這些網站的擁有者多為廣電系統單位，或是具有政府背景的單位。登記在許可證下的功能變數名稱，有的打不開，例如，中央人民廣播電臺擁有 5 個功能變數名稱，但其中有三個網址的鏈接打不開。同一單位不同功能變數名稱可能指向同一網站，內容也相同，如貴州金黔在線報業數字傳媒有限責任公司有兩個功能變數名稱，指向同一個網站。也有同一單位的兩個功能變數名稱相互獨立，是完全不同的內容，如中央人民廣播電臺。

4、監管不力，違規網站仍持有許可證

《規定》第十三條要求，持證單位應在取得許可證 90 日內提供互聯網視聽節目服務。

⁷ 訪問時間：2014 年 4 月 25-4 月 30 日

未按期提供服務的，其許可證由原發證機關予以注銷。連續停止業務超過 60 日的，由原發證機關按終止業務處理，其許可證由原發證機關予以注銷。調查發現，一些網站已經停止內容更新，大量持有許可證的網站，並沒有提供實質性的內容。其中絕大部分網站獲得許可證的時間已經超過 90 日，但許可證沒有被發證機關予以注銷。雲南省電子政務網絡管理中心取得了許可證，但沒有登記功能變數名稱。根據廣電總局網站上公佈的信息顯示，2013 年 3 月 13 日雲南省電子政務網絡管理中心就已經取得了許可證，在一年的時間裡，該單位取得了許可證卻沒有提供互聯網視聽節目服務。根據規定，它所取得的許可證應該被發證機關予以注銷。

目前對互聯網視聽節目的監管仍然集中於內容，新浪因傳播淫穢色情資訊擬被停兩證的事件說明當前傳播的資訊內容是我國互聯網領域監管的重點。根據廣電總局網站上公佈的資訊，2008 年，廣電總局對部分網站開展視聽節目服務的情況進行了三次抽查，一是對已經取得許可證的網站，二是未經許可擅自從事互聯網視聽節目服務的網站。對違規網站，各地廣播電視管理部門依照《規定》給予了警告、責令停止視聽節目服務等行政處罰。在公佈的處罰名單中，被處罰的基本都是未經許可從事互聯網視聽節目服務的網站，而對已經取得許可證，但未按規定提供視聽節目服務的，沒有給予處罰。

四、關於視聽節目許可證問題的討論

1、關於互聯網視聽節目許可設定中的部門利益

在中國現有的互聯網法律規範體系中，部門規章承擔管理角色的主體，其次是行政法規。在中國，承擔起草部門規章的往往就是行政許可實施機關，例如國家新聞出版廣電總局公佈的 2014 年行政審批事項清單⁸共 53 項，視聽節目許可證審批只是其中一項，這些行政審批事項的設立機關和實施機關為同一單位。設定的行政許可越多，管理部門利用許可尋租的機會也就越多。在利益驅動下，各部門為爭奪行政管理權而重複設定行政許可，行政許可設定的部門化傾向也更加普遍。“從立法的公正原則，行政許可的設定權與實施權應當適當分離，防止行政機關從自身利益出發通過設定行政許可設租。”⁹調查發現，持證的廣電系統機構佔持證機構總數的 30.8%，廣電總局明顯把許可證頒發給了其下屬單位。

根據 2008 年《規定》要求，《資訊網絡傳播視聽節目許可證》由廣電總局按照業務類別、接受終端、傳輸網絡三大類“分類核發”，業務類別分為播放自辦節目、轉播節目和提供節目集成運營服務等。申請從事廣播電臺、電視臺形態服務、時政類視聽新聞服務的，應當持有廣播電視播出機構許可證或互聯網新聞信息服務許可證。申請從事主持、訪談、報道類視聽服務的，應當持有廣播電視節目製作經營許可證和互聯網新聞信息服務許可證。申請從事自辦網絡劇（片）類服務的，應當持有廣播電視節目製作經營許可證。這種疊床架屋式的許可管理，導致從事視聽節目服務的主體需取得多個許可證才可從事相應服務。多項許可條件的限制與行政法要求的高效便民、合理行政的基本原則相違背。

2、傳統媒體管理思維下的互聯網管理

互聯網使資訊傳播的方式、速度等發生了巨大的變化，各種新媒體的出現顛覆了傳統的資訊傳播方式，互聯網影響輿論的能力不斷增強。2014 年 2 月，中國成立中央網絡安全和信息化領導小組，國家主席習近平擔任組長，突顯中國政府對管理互聯網的高度重視。2014 年 4 月，中共中央政治局委員劉奇葆在《人民日報》上發表講話，稱從意識形態領域看，互聯網已經成為輿論鬥爭的主戰場，直接關係中國意識形態安全和政權安全。推動傳統媒體和新興媒體融合發展，是黨中央著眼鞏固宣傳思想文化陣地、壯大主流思想輿論作出的重大戰略部署。¹⁰在這種背景之下，中國傳統上對媒體的管理辦法，也相應延伸到互聯網領域，其

⁸ <http://www.gapp.gov.cn/govservice/107/194206.shtml> 中國政府網，存取時間：2014 年 5 月 30 日

⁹ 張興祥：《制度創新：〈行政許可法〉的立法要義》，《法學》2003 年第 10 期

¹⁰ 《劉奇葆：加快推動傳統媒體和新興媒體的融合發展》，人民日報
<http://theory.people.com.cn/n/2014/0423/c40531-24930488.html>

中最常見的做法就是通過設立各種許可，對互聯網進行一定的約束，視聽許可證只是其中一項措施。

中國針對互聯網領域的管理制定了一系列的法律規範。“這些法律規定實際上還是把互聯網等同於傳統媒體，就像對待傳統媒體一樣來對待互聯網；在某些方面，對網絡資訊傳播的監管和限制，還超過了對於傳統媒體的監管和限制的力度。”¹¹調查發現，目前對互聯網視聽節目的監管仍然集中於內容。2009年，廣電總局開展清理互聯網低俗視聽節目活動¹²，廣電總局組織地方廣電部門並會同電信管理部門，對監測到的未持有許可證的131家網站予以關停處理，對9家予以行政處罰。騰訊網刪除低俗視頻12841條，土豆網刪除低俗節目3214個，PPLive刪除低俗節目440個，PPStream刪除低俗節目85個，激動網刪除低俗視頻內容和論壇發帖近萬條；六間房網刪除低俗視頻2300多個，違規評論2500多條；風行在線網關閉了“論壇區”、“貼圖區”等板塊。2014年3月，廣電總局公佈《進一步加強網絡視聽節目管理的通知》，要求強化網絡劇、微電影等網絡視聽節目內容審核，對未取得《電影片公映許可證》、《電視劇發行許可證》的電影和電視劇，不得在網上播出。

3、《規定》實施過程中的一些問題

《規定》中關於申請主體、吊銷許可等許多規定，在實際操作中並沒有一一得到有效執行，而且由於互聯網的特點，很多未申請視聽許可證的網站，也在提供視聽服務。只要內容無傷大雅，行政管理部門睜一隻眼閉一隻眼，並沒有一刀切地執行《規定》。

由於2008年《規定》對申請單位做出了須為國有獨資或國有控股單位的資格限定，使許多有能力從事互聯網視聽節目服務的民營企業徘徊在門外。若要獲得許可證，民營企業必須尋求與國有資本合作，才有可能獲得許可證。在這種情況之下，視聽節目許可證儼然成為一種稀缺資源。研究中發現持有許可證的單位中不僅有互聯網公司，還有電信公司、銀行、政府網站等，許多持證單位並沒有提供相關視聽節目服務。不論其是否打算從事互聯網視聽節目服務，“有遠見”的單位會憑藉自身擁有的天然優勢先取得許可證，調查發現，個別持有許可證的單位，其功能變數名稱已經轉讓，還有的功能變數名稱正在被出售。

然而，從另一方面，雖然國有資本所獲得的許可證在六成以上，但在互聯網視頻市場卻不佔上風，根據艾瑞集團旗下網站 [iwebchoice.com](http://www.iwebchoice.com) 網絡對2014年4月在線視頻日均覆蓋數UV統計排名，中國最受歡迎的視頻網站前九名依次為搜狐視頻、優酷、新浪視頻、鳳凰寬頻、愛奇藝、爆米花網、百度視頻、第一視頻網、中國網絡電視臺¹³，這9家網站只有最後一家中國網絡電視臺是國有控股，排在它前邊的8家的都是民營網站。

中國通過控制許可證的方式管理網絡視頻業務，通過設立准入門檻扶持國家隊，但也沒有一刀切，對非國有資本仍保留一定的生存空間。目前階段，在網絡視頻領域，非國有資本網站佔有優勢，未來如何？還有待觀察。

白淨

汕頭大學長江新聞與傳播學院教授

趙蓮

汕頭大學長江新聞與傳播學院研究生

7.2014

¹¹ 胡泳：《中國政府對互聯網的控制》，臺灣《新聞學研究》2010年4月

¹² http://news.xinhuanet.com/newmedia/2009-02/01/content_10746344.htm，新華網存取時間：2014年5月30日

¹³ http://www.iwebchoice.com/html/class_69.shtml 訪問時間：2014年05月05日