

网络视频直播的共治理： 基于政策网络分析的视角

刘锐 徐敬宏

摘要

本文以网络视频直播规制的政策网络为研究对象，综合运用内容分析、政策文本比较、深度访谈等研究方法，探讨了中央各部委、地方政府、自律联盟、直播平台、媒体和公众在此政策过程中的互动。借此分析在媒介融合的背景下“党管媒体”思路与“平台治理”“发展文化产业”逻辑的统合与博弈。研究发现网络视频直播的政策网络有效的抑制了新媒体应用的野蛮发展，但还存在平台自治动力不足、行政权力始终保持高压状态、政策社群内部和府际关系需要进一步整合、公众参与不足等诸多问题。网络视频直播的协同治理模式还存在进一步调适和协商的空间。

关键词

视频直播、媒介融合、共治理、政策网络

作者简介

刘锐，华中科技大学新闻与信息传播学院讲师。电子邮件：liurui@hust.edu.cn。

徐敬宏，北京师范大学新闻传播学院教授。电邮：123abctg@163.com。

本文为2017年国家社会科学基金项目“网络视频直播的多元协同治理模式研究”（17CXW028）的研究成果。

The Co-Governance Model of Live Streaming Governance: An Angle Based on Policy Network Analysis

LIU Rui XU Jinghong

Abstract

This study took live stream policy network for example and explored the mutual interaction of ministries and commissions, local governments, web self-discipline alliance, live video platform, media organization and the public in this policy progress, by comprehensively applying research methods such as text analysis, policy process trace and depth interview. Consequently, we analyzed the integration and gambling between the thought of the party leading the media and

the logic of platform governance and development of cultural industries under the background of media convergence. And on this basis, we put forward the co-governance mode of live video. This study found that it is necessary to introduce the perspective of policy network analysis in our country's new media governance research. By analyzing the behavior, discourse and motivation of different actors in the policy network, we can attract a wider range of stakeholders to participate in the policy process to achieve the multiple collaborative governance of new media.

Keywords

Live streaming, Media convergence, Co-governance, Policy network

Authors

Liu Rui is a lecturer of School of Journalism and information Communication, Huazhong University of Science and Technology. Email: liurui@hust.edu.cn.

Xu Jinghong is a professor of School of Journalism and Communication, Beijing Normal University, E-meal:123abctg@163.com.

This paper is part of the results of the Multi-Participants Cooperative Model of Live Streaming Governance (Project No. 17CXW028) from the National Social Science Fund of China.

一、研究背景

2016年以来,网络视频直播成为中国新媒体产业的“风口”。截至2017年6月底,网络直播用户规模达3.43亿(中国互联网络信息中心,2017)。2016年直播市场规模约为150亿元,到2020年预估达600亿元(易潇,2017)。网络视频直播被界定为一种借助互联网实时采集、制作和播出视频节目内容的传播形式。它跨越了视听节目、网络表演、新闻信息服务、网络游戏等多个内容领域,是传统媒体和新媒体融合的高级阶段。它打破了媒介内容和传播行为之间的界限,在生产内容的同时就进行了分发。这种即时传播方式提高了传播效率,但也使得内容低俗、同质化、语言暴力、侵权等问题的监管难度大大增加。

在传统媒体时代,我们实施的是“条块分割,属地化管理”的模式。国家既是媒体的所有者又是规制者,因此对传统媒体的管理比较直接,行政命令甚至比法律法规更有效。而在互联网管理阶段,我国则呈现出明显的“九龙治水”的特征,各个部门都出台了众多规制政策,但法律效力都不够强,很多政策都缺乏前瞻性和统摄力,面临刚出台就落伍的窘境,因此我国的互联网政策虽然很多,但真正发生效力屈指可数。2013年国家新闻出版总署和国家广电总局合并,是我国规制融合的重

要步骤,但涉及的仍然只是对传统媒体规制的融合,尚未涉足电信和娱乐产业(李继东,2013)。

已经有诸多学者指出了媒介融合背景下传统媒体治理逻辑的不适应。朱鸿军、农涛(2015)指出以“传统媒体+”为主导理念所设计的制度运用在新兴媒体领域必然会出现“水土不服”的情况。肖赞军(2013)也认为媒介融合背景下极大产业的规制不再是静态的,必须建立新的规制机制,来适应动态化的规制需要。可能需要按照版权、内容规制等问题来组织规制,而不是从原有的广播电视业、电信业等传统产业进行纵向分业规制。于施洋,童楠楠,王建冬(2016)指出:“中国现行的多元化治理体制导致日常监管不力……往往是当问题积累到很严重程度时,各执法部门才采取声势浩大的运动式联合执法行动……中国对经营性的互联网信息服务活动采取许可制,普遍需要通过两个或两个以上部门的前置审批,造成了业务准入方面的困难,而审批通过后的后续监管问题却没有得到充分重视。”

尽管批评的声音很多,但是也有学者认为我国的新媒体管理制度具有明显的体制优势。方兴东(2016)指出互联网治理的中国模式和西方秉承的多利益相关方模式存在的根本差异是政府的角色问题。他认为“九龙治水”模式是我国新媒体治理的创新,存在“政府去中心化”的特点。近年来,国家互联网信息办公室(文中简称国家网信办)开始承担新媒体治理政策网络的核心机构职能,对中央各部委的互联网政策起到一种统领作用。这一举措在某种程度上回应了规制融合的理念。事实上,不论是“九龙治水”模式,还是规制融合,都强调了政府在新媒体治理中的引领作用。

在国际上,新媒体治理的相关研究主要有两派观点,一派主张由政府主导,另一派为平台自治,网络空间自治论则试图以互联网自治来取代政府主导的互联网治理,企图将政府排除在外(鲁传颖,2016:9)。近年来多利益相关方治理模式开始流行。多利益相关方者模式强调了应该由政府、市场和市民社会来共同应对互联网社会中遇到的问题。目前国内学者对多利益相关方模式的探讨主要集中于国际互联网治理层面,将其与“多边主义”模式相比较进行分析,并且主要集中于基础设施治理层面(郭良,2017;郎平,2017)。本文试图将这一模式运用到国内互联网治理的案例分析中,探讨它对内容规制的作用。

多利益相关方模式有三种形式,即广泛分布、政府主导、私营机构主导。我国的“九龙治水”模式为政府内部的多利益相关方治理(方兴东,张静,2016),而“政权代理”模式则将治理参与方扩展到政府外部。“政权代理”即政府委托私

营企业来进行网络监管、内容审查、阻止违法信息，或者获取用户信息等（德拉迪斯，2014/2017：15）。而本文谈及的共治治理模式在“政权代理”模式的基础上，主张将更广泛的社会公众吸纳到政策过程中去，形成政策网络。

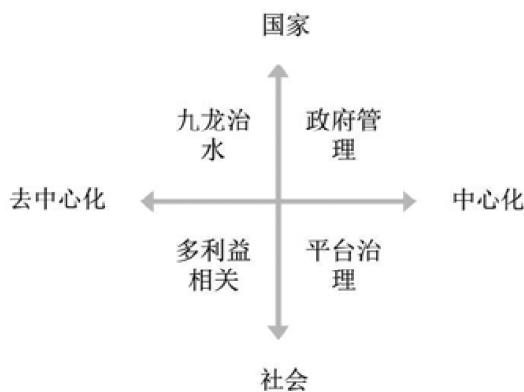


图1：新媒体治理的主要模式

二、案例选择与研究设计

在传统媒体时代，传媒政策制定的主体为政府机构。但在新媒体环境下，Facebook、Google等数字媒体巨头在地理空间上已经突破了国家的界限，用户数量庞大，新媒体平台成为规制政策的主要供给者。由于新媒体的自我衍生速度快，新媒体应用生态的复杂性强，单一政府机构已经难以针对某一类新媒体应用进行充足的制度供给。因此多政府机构配合多个新媒体平台形成的政策网络成为有效治理的必要途径。

网络视频直播是一种媒介融合的产物。我国推动传统媒体与新兴媒体融合发展的核心价值目标是：通过改革与创新新媒体管理，确保官方意识形态的主导地位（陈昌凤，杨依军，2015）。我国的相关职能部门从2016年下半年起相继出台了针对网络视频直播和网络表演的管理办法，编织了密集的政策网络。这种多头管理的模式虽未提高监管效率，但也基本达到了稳定、可控的目的。

政策网络是来自西方的公共管理学理论，近年来也被运用到中国的社会问题分析中来，主要用于探讨国家与社会、中央与地方在政策过程中的互动关系。曾用在对怒江水电开发问题的研究（朱春奎，沈萍，2010）、大气污染防治政策（冯贵霞，2014）、水资源管理政策（龚虹波，2015）等矛盾比较尖锐、亟待解决的社会议题的研究中。

Benson（1982）认为政策网络是“由于资源相互依赖而联系在一起的一群组织或若干群组织的联合体”，Peterson & Bomberg（1999）则认为政策网络是“在特定

政策部门拥有各自的利益或‘股份’，并且有能力推动政策成功或者导致政策失败的一群（政策）主体”。政策网络的特征包括：主体之间相互依赖；政策网络是一个过程；政策网络的活动受到制度制约（朱亚鹏，2013：54-55）。

政策网络分析的主要方法包括：理性选择，将网络主体视为自我利益追求者，分析它们的行为和关系；正式网络分析，关注形成各种关系上的网络的实际结构；集团或个人的相互作用分析，采用人类学的方法探究特定个人和团体之间的互动；比较研究，比较不同国家、地区、不同政策部门或者次部门的政策网络特征的异同及其对政策过程的影响；结构研究，分析社会中不同集体间更加广泛的关系（朱亚鹏，2013：56-57）。由于这些研究路径之间存在着不同程度的重复，本研究综合使用上述方法展开分析。

本文运用政策过程分析的方法，对网络视频直播的政策网络进行深度个案剖析，探讨我国的新媒体的共同治理模式是否有效？如何对这一模式进行优化？在具体研究设计方面，本文以网络视频直播政策为例，追踪了相关政策的酝酿、出台、执行整个流程。首先对相关的新闻报道进行了内容分析，追踪我国网络视频直播政策的议题网络建构情况；其次，比较了不同的政府机构的政策文本，对多个网络视频直播平台的用户管理规则/用户协议进行了文本比较；最后，使用了民族志的方法，对一些网络直播平台进行了参与式观察，并对网络主播、观众、政府官员和直播平台的管理人员进行了深度访谈。

三、视频直播规制的政策网络分析

Rhodes与Marsh（1992）把政策网络分为五类：政策社群、专业网络、政府间网络、生产者网络、议题网络。政策网络呈现了政府机构与利益集团之间的资源交换与互相依赖，这些资源包括权威、资金、合法性、信息与组织五种类型。

网络直播的政策社群包括国家网信办、国家新闻出版广电总局（文中简称国家广电总局）、文化与旅游部（文中简称文化部）、全国扫黄打非工作小组办公室，它们分别出台了针对网络视频直播的管理政策。其它国家权力机构也与直播活动存在关联，如国家税务总局要求网络主播的收入报税；国家林业局为户外直播的狩猎活动颁发执照；公安部负责规范网络视频直播活动中的违法犯罪行为。其它相关部门还包括国家版权局、教育部、卫生部、民族宗教委员会等。

生产者网络由各种类型的直播平台构成。虽然有诸多国家机构参与到网络视频直播的政策架构中去，但是对直播用户的直接监管主要仍由网络直播平台来具体执

行。网络直播平台也是主要的政策制定机构，每个直播平台都制定了各自的管理政策。这些政策看上去大同小异，与相关国家政策相呼应，但若仔细检视会发现也会存在诸多差别。还有一些直播平台会专门开设直播间，由平台工作人员来培训网络主播，讲解关于直播的国家和平台政策。直播平台对网络主播和观众进行监督，负责供给直播平台内部的规制政策；而相关政府机构、媒体和公众形成了外部的政策网络。直播平台位于整个政策网络的中心，是规制直播内容的主要抓手。

府际网络是一种以地方政府为代表性组织所构成的网络。地方政府的属地管理对于网络直播的治理也非常重要，地方公安局、网信办、文化执法大队是执行规制政策的主要行动者。

专业网络指的是传媒政策方面的专家和研究机构，以及网络视频直播的自律联盟成员。

议题网络被定义为“一个对相关政策领域感兴趣的沟通网络，包括政府机构、议员、商人、说客、学者和记者等”（李玫，2013：60）。网络视频直播的政策议题网络主要包括媒体和社会公众，它们对网络直播活动进行了舆论监督，也是政策网络中的积极行动者。

（一）政策议程设置

斗鱼直播“造人”事件是网络直播政策议程设置的关键节点。2016年3月19日，中央电视台专题新闻报道了网络视频直播中存在的种种乱象，包括造娃娃、主播调戏9岁儿童等乱象（媒玩，2016）。虽然当时斗鱼已经出台了精细的平台管理政策，对穿衣尺度和各种性暗示行为进行了规定，然而并没有得到有力的执行。斗鱼平台直播“造人”带来了恶劣的社会影响，地方执法部门随后开展了一系列集中整治动作。在此后的8月，中央电视台同样用“网络直播平台的黄与黑”为题揭露了网络直播节目中存在的内容低俗、数据作假等问题。

表1：2016年第一季度全国主要报纸的批评性报道

日期	媒体	标题
1月13日	工人日报	网络直播的遮羞布去哪了
2月21日	民主与法制时报	网络直播法理之争
3月21日	法制日报	扫黄打非办严打涉“黄”网络直播平台
3月22日	浙江日报	网络直播，莫拿低俗当有趣
3月23日	广西日报	网络直播平台并非法治化外之地
3月24日	河北日报	莫让网络直播变成“低俗直播”
3月24日	人民公安报	网络直播平台“要优雅不要污”
3月24日	山西日报	网络直播还需更净一步

通过梳理2016年的全国主要报纸对网络视频直播的报道发现,斗鱼直播“造人”事件之后官方媒体进行了频繁的舆论造势,使得相关管理政策迅速的进入政策议程。网络视频直播的规制政策的议程设置表现为一种“动员模式”(王绍光,2006),党媒对网络视频直播进行了大量的批评性报道作为铺垫,渲染问题的严重性,这种提前吹风使得政策出台名正言顺。

我国的官方媒体主要从批评的角度报道网络视频直播,固然因为直播作为一个新鲜事物具有新闻价值,也难免有自己的利益考量。网络视频直播的飞速发展,新的媒介形式使得传统媒体的危机感加重。因此,传统媒体在2016年初对网络视频直播持比较激烈的负面情绪,指出放任网络直播带来的“娱乐至死”“道德崩坏”等社会风险。为了主动占据舆论高地,我国主流党媒也于2017年纷纷入局网络视频直播,《人民日报》、中央电视台、新华社不仅开设了自己的直播平台,也联合微博、腾讯新闻客户端开设直播账号。

如果说政策社群采用了“动员模式”来利用媒体进行政策议程设置,民间精英则使用“上书模式”回应政府的动员,要求净化网络空间。2017年两会期间,政协委员陈思思提交了网络直播相关的提案,要求政府严格管理网络直播,使它更加健康的发展。在对网络视频直播的政策议程中,互联网意见领袖的影响甚微,取而代之的是专业知识分子。来自中国传媒大学、中国政法大学、人民网舆情监测室的传媒法律专家通过举办研讨会的方式参与了网络视频直播政策的制定。

(二) 中央政府、地方政府和直播平台的互动

经过长时间的舆论造势,网络视频直播的政策窗口已经形成,全局性的政策出台尚需要一个过程,地方政府早已积极行动起来。2016年5月到7月间,湖北省、上海市的“扫黄打非”办公室,北京市、苏州市的文化执法大队,上海市的网警和公安局积极介入了网络直播的整顿行动。2016年5月由北京文化执法总队牵头,在京的20余家从事网络视频直播业务的企业共同签署了《北京网络直播行业自律公约》,提出了网络直播政策的一些基本内容:主播实名制、直播内容存储不少于15天、建立主播黑名单库、直播内容必须加水印(和讯科技,2016)。在直播监管的初期,互联网治理的属地化原则得到充分体现。

直播平台积极响应政府的号召,希望通过自我规制的方式保留发展空间,而不是被整体取缔。2016年9月22日,金山云又联合更多平台成立了“绿色直播自律联盟”,主张采用一些技术手段对直播内容进行“云监测”,以克服实际监管中受制于泛娱乐类直播活动中网络主播习惯性“画风突转”“违规行为持续时间短”“直

播内容追溯难”“视频量大”等技术性难题。金山云研发的“金睛”平台能够24小时对直播平台的数据进行存储和监控（大众新闻网，2012）。这个自律联盟得到了全国扫黄打非办公室、北京市公安局网络安全保卫总队、北京网络文化协会、北京网络行业协会等官方和半官方组织的支持（北京晨报，2016）。

“自律联盟”体现了政策网络间的互相依赖和资源交换。政府机构有权威和执法能力，企业拥有直播平台和技术能力，将企业组织起来，让它们互相监督，并且将碎片化的、各自为政的直播平台政策规范化、标准化，这也体现了政府机构的行政能力和统合能力。政府机构通过此类联盟将民营的新媒体企业统合到自己麾下。而民营企业也通过参与这个联盟获得了政府的信任，得以继续运营此业务，借此获得更大的商业利益。而那些没有参与联盟的新媒体企业如果违背规则，将是被重点打击的对象，甚至会被直接取缔开办直播业务资格。

在目前比较大的政策压力之下，大部分直播平台采用了人机结合的监控方式。例如斗鱼专门用来在直播间蹲点巡视的工作人员队伍就达到了500人之众。几乎所有直播平台对国家相关部门的政策执行都非常谨慎，一旦网络主播出现违规行为就会立刻阻断并对其进行处罚。但是如果政府监管一旦放松，网络直播平台就很难认真的进行自我规制。重蹈互联网治理“一抓就死，一放就乱”的覆辙。

直播平台与中央政府之间是一种权力博弈的关系，但也存在合作的空间。直播平台作为强大的内容分发渠道，也是具有战略意义的舆论阵地。截至2017年3月，全国已有132家权威媒体在斗鱼“正能量”频道开辟了直播间，有1340人次的媒体记者和公务员，在斗鱼做直播（湖北日报，2017）。因此，直播平台绝不仅仅是“麻烦制造者”，也更是政府潜在的合作伙伴。2017年，斗鱼公司还成立了“网红党支部”，由副总裁担任公司党委书记，虽然有作秀之嫌，但也向党表了忠心，希望得到政府的谅解和庇护。

在传统媒体的属地化管理过程中，地方政府扮演着重要的角色，可以直接控制媒体的内容生产。但网络直播企业具有一定的流动性，其注册地可以在不同的地域自由的迁徙，因此地方政府的控制能力相比传统媒体时代有所降低，但只要直播平台的企业注册地在那里，当地的相关执法机构就可以对其进行查处。以斗鱼直播平台为例，武汉市地方政府出于扶持本土文化创意产业的考虑，可能与中央的严格管制思路有所出入，更具有宽容度。武汉网警虽然较早介入处理了斗鱼主播违规事件，但仍然不妨碍双方可以继续合作，共同发展本土的互联网产业。

由于中国的互联网内容产业主要集中在北上广深，斗鱼这样的互联网产业“独

角兽”是武汉市在中国的文化创意产业版图有所作为的机会。2016年，斗鱼直播收入10亿元，纳税1.2亿元（湖北日报，2017）。因此在斗鱼爆出低俗丑闻之后，武汉市并没有落井下石，对其赶尽杀绝，而是展示了包容和信任的态度。武汉市希望通过直播和短视频等新媒体形式在海内外传播武汉的城市形象，并且与斗鱼联手举办“直播嘉年华”活动。网络直播平台在地方政府的庇护下获得了一定的发展空间，一方面使得它们更有信心获得党和政府的支持，另一方面也可以通过活动营销来获得媒体和公众的认可。

（三）政策出台与执行

2016年7月，文化部正式针对网络直播推出了第一个全局性的政策文本《关于加强网络表演管理工作的通知》，规定网络主播必须实名，而且直播平台需要申请《网络文化经营许可证》。2016年9月，国家广电总局发布《关于加强网络视听节目直播服务管理有关问题的通知》，强势介入网络直播的政策网络，宣布接管这一政策领域。它重申了在2007年出台的《互联网视听节目服务管理规定》中提出的互联网视听节目许可证制度，要求网络直播平台还必须获得《信息网络传播视听节目许可证》。

如果将网络视频直播视为视听节目，按照《互联网视听节目规定》，那么网络直播平台的所有权应归属国有独资或者国有控股单位。而“外商独资、中外合资、中外合作机构，不能从事信息网络传播视听节目业务”。国家广电总局出台的通知要求直播平台具有“双证”，同时规定直播平台需要去挂靠国有企业并且注册资本须达1000万，这一要求对于大多数直播平台来说难以企及。2017年2月新闻客户端今日头条通过收购阳光宽频获得了网络视听节目许可证，得以开展网络直播和短视频业务。视听节目许可证制度迫使直播平台去找一个能被政府认可的“娘家”，提升了行业门槛，使得资本雄厚的大平台通过借壳的方式生存下来，而缺少资质的中小平台被淘汰。

2016年11月4日，国家网信办出台了《互联网直播服务管理规定》，要求互联网直播服务提供者和互联网直播发布者都需要取得资质。同时，需要先审再播、设置总编辑、即时阻断、实名认证、信用管理、资料存档。国家网信办主要对网络新闻信息资质做出了规定，强调直播内容如果涉及时政新闻需要获得《互联网新闻信息服务许可证》。但直播平台对国家网信办的新规普遍反应冷淡，绝大多数的直播平台都自称只做泛娱乐类内容，没有必要获得这个牌照。

国家网信办和国家广电总局的相关政策可以视为“党管媒体”思路在互联网时

代的升级和发展。其主要行动特征是“堵大于疏”和“内容强监管”。多个国家部委的参与仍然凸显了互联网治理的“政出多门，多头管理”的特征。此次的治理行动主要以内容规制为主，工信部在此行动中没有突出表现，而国家网信办、国家广电总局和文化部则在2016年12月成立了联合执法组织进行了专项检查。国家网信办成为网络视频直播政策事实上的领导者，在2017年关闭了73家直播平台。“督促各主要直播平台落实主体责任，加强自查自纠，累计封禁38179个违规主播账号，将1879名严重违规主播纳入永久封禁黑名单，关闭91443个直播间，清理120221个用户账号，删除5000余万条有害弹幕评论。”（中国网信网，2017）

国家网信办等三个机构出台了相关规定之后，网络直播平台在日常监管中确实有所加强。但是三机构出台的规定并不完全一致，特别是网络直播究竟是属于视听节目还是网络表演，需要有权威的界定。如果是视听节目，就必须是国有独资或者控股，大多数直播平台都是民营独资，并没有国资背景。如果严格执行国家广电总局的“双证”要求，除了少数几个传统媒体入股、具有国资背景的直播平台，其它不具有《信息网络传播视听节目许可证》的网络直播平台都面临被取缔的风险。

2018年8月，全国扫黄打非工作小组办公室领衔出台了《关于加强网络直播服务管理工作的通知》。在上述三个机构出台政策的基础上进一步进行了技术层面的、可操作性的规定。进一步将各省、自治区、直辖市“扫黄打非”工作领导小组办公室、通信管理局、公安厅（局）、文化厅（局）、新闻出版广电局、网信办纳入到政策网络当中。并且强调了“网络接入服务商”和“应用商店”等基础设施供给方的责任的义务，进一步加强了对直播业务的规制。

（四）政策网络的形成与互动

如下图所示，网络视频直播的政策网络只存在于政府内部，政府外部的政策网络仍然是一种自上而下、强制推行的科层式结构。在此网络中，吸纳了较多的利益相关方参与，但同时政府又占据主导地位。政策网络的国家法团主义倾向比较明显，相关政府机构依靠许可证制度等权威性资源将直播平台整合到政策过程中去，利用直播平台的人力资源和技术能力进行治理。同时媒体、专家和社会公众也被有机的吸纳到政策网络中去，形成“议题网络”，但这些行动者一般起到的主要是辅助性作用，难以对政策过程进行直接和持续的参与。此外，互联网治理的特殊性在于强调了基础设施的重要性（费克，沃勒，2010/2017：587），增加了技术（代码）规制的角色，在网络视频直播的政策网络中表现为应用商店和网络服务提供商也成为规制者。

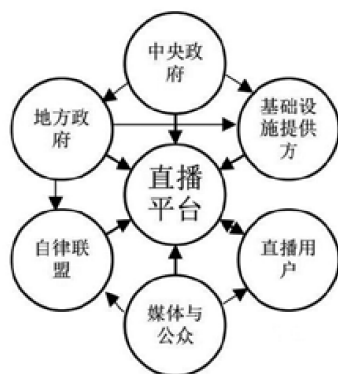


图2：网络视频直播的政策网络（箭头表示监督关系）

对网络视频直播进行规制，主要有以下几点理由：触碰我国互联网管理的多条底线，例如“九不准”“七条底线”等；侵犯版权等，对网络视频直播进行治理具有充分的必要性。但是如何治理网络视频直播，又存在多元语的博弈。哪一种话语占了上风，就意味着网络视频直播的政策就偏向于哪一方的利益，参与博弈的利益群体包括：中央部委、地方政府、直播平台、直播用户、家长等。这些利益相关群体的政策博弈建构了网络视频直播的政策网络。政策网络的参与者都具有自身的利益指向，它们既互相竞争，又互相结盟，形成了事实上的多利益相关方治理模式。多利益相关方治理能够强化民主，丰富现有的代表性框架，赋予公民权利。但也可能引发可接受的各种民主价值观的角逐（德拉迪，2014/2017：253—257）。

表2：网络视频直播政策网络中的多元话语竞争

行动者	话语模式	目的
中央政府	党管媒体	既发展产业，又稳定可控
地方政府	发展文化产业	为地方经济发展做出贡献
直播平台	平台自治	利益最大化，责任最小化
直播用户	平台自治	新媒体赋权，彰显自我
传统媒体	党管媒体	政策议程设置
家长	党管媒体	维护未成年人权益

由于网络视频直播的媒介融合属性，其治理逻辑主要来自传统媒体和互联网产业两个方面。传统媒体的规制逻辑主要表现为“党管媒体”“稳定压倒一切”“以正面宣传为主”（夏倩芳，2004），其中最为核心的要点是传媒归国家所有、保持喉舌性质、党管人事、正确的舆论导向。如果将网络视频直播界定为视听节目，就需要按照传统媒体的思路来进行管理，而许可证制度也是“党管媒体”逻辑在互联网

网时代的延续和升级。如果将网络视频直播视为互联网和文化创意产业，更加强调法律法规的规制作用。这两种逻辑分别代表了政府和直播企业的利益。

“平台自治”话语的具体思路是将新媒体平台作为规制政策的供给主体，对平台用户进行正式或非正式的约束。各大视频直播平台制定了各自平台内部的管理规范，诸多网络直播平台还成立了绿色直播联盟，签订了自律公约。这些新媒体平台的自我规制原则在某种程度上具有准公共政策的效力，对用户在无远弗届的网络空间的行为进行约束，有效的填补了政府规制不足留下的空隙。“平台自治”模式“整合了自律和正式的法制系统功能”，其优点是“规制框架必须快速调整并且持续优化以在快速变化市场不至于脱节和失效”，“更有弹性、适应性更强，也更有效率”。

新媒体的“平台自治”和“党管媒体”话语博弈的产物是政权代理模式，它是一种授权的自我规制，或是在政府监管下的行业自我规制，介于法定规制和自我规制之间（张文锋，2015：116）。在共同规制模式下，国家/政府的角色发生了变化，从基于“控制-命令”的“规制者”转变为一个“协调整合者”，或者是从过去的“主权国家”转变为“统合协商国家”（陈映，2016：190-191）。展江也认为我国的媒体与政府的关系有望从国家法团主义转向社会法团主义（展江，2008）。在协同治理模式下，“平台自治”和“党管媒体”话语有进一步协商的空间。

表3：新媒体平台的治理模式比较

	政府管理	平台治理	共同治理
指导思想	国家主义	自由主义	多元主义
规制类型	政府规制	自我规制	协同规制
规制工具	行政规章	用户协议	法律法规、用户协议
规制机构	属地化管理、条块分割	新媒体平台	多主体、网络化
政策执行	政府	企业	政府、企业、自律组织
价值取向	意识形态安全	市场利益	多元价值

四、视频直播政策网络存在的不足

（一）政府强势主导的弊端

网络视频直播的政策网络表现出较强的科层制特征，依靠中央政府的强有力的资源来维系。这在治理理论中被称为回应性规制，即政府具有很强的权威，建构了较为完善的法律体系。这一法律体系位于执法金字塔的顶端，起到一定的威慑作

用,对被规制者具有教育和建议(劝导)的作用。如果无法实现合规,政府将逐步升级其政策执行的严厉度,从警告,到民事和刑事制裁,最为严厉的是吊销执照,剥夺从业资格(Ayres & Braithwaite, 2013: 33)。这种金字塔式的政策网络结构非常依赖国家的整合性和强有力的国家能力,以保持政策执行的持续性。为了减少政府的执法成本,后续将更加强调社会公众和其它市场主体的监督和规范作用,因此这一科层制的政策网络将引入更多的规制主体,调用更广泛的社会资源,也意味着规制也会更加的碎片化和网络化。

网络视频直播的治理模式是一种自上而下、强制接受的多利益相关方模式,与真正意义上的多利益相关方模式尚存在不小差距。政策网络的建立过程缺乏充分协商和共识建构,也缺乏间接激励机制。我国的网络媒体规制要摆脱以限制为主要管理手段的思维惯性,进行制度的创新,更关注激励性规制。沿用“党管媒体”的思路剥夺无国资背景的直播平台制播互联网视听节目的资格,不如利用多利益相关方治理的思路将新媒体平台整合到政府主导的监管体系中去。虽然许可证制度提高准入门槛可以使得网络直播环境更加单纯,具有国资背景的直播企业更好控制,但是也扼杀了互联网企业活力,不利于我国现阶段发展经济、解决就业的社会需求。网络直播行业使得若干无业青年获得了工作机会,并且网红经济也为国家提供了税收收入,简单的对其进行关停、取缔既无助于经济发展,也不利于我国的政府形象。

多利益相关方治理模式归根到底考验了各利益相关方的合作能力,政府必须明确规制参与方的利益、资源和感知。政府一方面需要整合自身的资源,进行规制融合,另一方面也要动员更多的社会力量参与治理。在“九龙治水”模式中,中央各部委和地方政府之间的逻辑和行动都存在一定自相矛盾之处。规制融合的必要性在此过程中凸显,包括规制机构的融合、规制逻辑的一致性、规制文本的统一。同时还应当把现有的网络视听节目、网络表演管理的相关条例进行修订和完善,积极出台司法解释和实施细则,使其适应新兴传播形态的发展。因此对网络直播的规制需要国家网信办、广电总局和文化部以及其它所有相关的部委进一步进行权力的整合,打破新闻信息、文化娱乐和电信领域条块分割的管理现状,建立有效的协调机制。

(二) 平台推卸责任

将直播平台作为主要抓手的政权代理模式是我国当下互联网治理的主要策略。政府通过立法的形式,将直播平台的活动框定在一定的法律框架内,对其自我规制行为进行监督。在网络视频直播案例中,政府一方面要延续“党管媒体”的思路保

证意识形态与文化安全，另一方面又要仰仗直播平台的自我规制，这两方面的需求通过国家法团主义的形式整合起来，互不矛盾。但是，这种模式的有效性依赖于国家权力时刻处于强压力状态，时刻对直播平台进行监督。因此，有必要与直播平台取得共识，即生产有害内容对平台自身也是有伤害的，一味追求流量无异于饮鸩止渴。

国家网信办、国家广电总局和文化部所构成的政策社群虽然利用许可证制度有效的将网络直播平台统合到国家治理体系中去。但是网络平台对于所谓的平台责任也颇有微词，认为国家将互联网监管的责任“甩锅”给企业。腾讯研究院（2016：5）指出，“在我国互联网立法实践中，很多草案将原本由公权力机关享有的对违法行为进行认定、处理的职权，规定为互联网平台企业承担的义务”，“企业就其平台内的‘违法行为’承担‘发现—制止’的义务，否则须承担相应的行政处罚”。新媒体平台存在一种矛盾心理，一方面需要享受对用户的绝对权力，一方面又不愿意承担相应的成本和责任。此外直播平台的能力也有限，并不能完全控制主播的行为。

网络超级平台具有较强的公共属性，但是其所有权又是私有的，这就产生了公共性和私有产权的冲突。网络平台无节制的扩张自己的权力，但没有动力去肩负相应的社会责任。在对互联网的控制上，政府想要对平台进行监管困难重重。第一步自然是对平台用户协议的监管。“平台治理”主要通过与用户签订用户协议来实现，新媒体平台在用户协议中约定用户和平台的行为准则。查阅若干家大型直播平台的用户协议发现，斗鱼早在2016年2月就有了极为完备的管理规范制度，但是如果如果没有外在的压力，直播平台也没有动力去认真执行自己设定的管理政策，进行自我规制。这种平台自治的失灵直接导致了2016年3月直播“造人”事件的发生。

各网络直播平台的管理规则具有较大的差异。在政策执行过程中，为了规避政策风险，大型的网络直播平台在制度建设方面比较完备，监控较为严格。而中小型直播平台的制度建设和监控技术都比较欠缺，甚至有很多小型直播平台开始“打游击”，用出位的网络表演吸引观众的金钱打赏，遭到有关部门的整肃后换个马甲又继续上线圈钱。因此网络直播平台的洗牌和重组既是市场的需求，也是监管的需求。只有在巨头企业垄断的环境下，国家才能比较有效地进行管理。

在政策执行的时候，政府机构的高压政策和规制预期使得直播平台不得不积极配合，使得国家与社会之间得以统合。直播平台加强了对用户的约束，但很多平台仅仅是在外力压制情况下的应激反应。即使有非常详尽的规定，如果因为各种原因

没有执行到位,那这些平台自我规制的内部规章也没有发生效力。政府机构出台的若干管理规定对于企业来说主要起限制性的作用,虽然这些直播平台公开表示欢迎政府进行行业整顿,但是内心并不情愿。严格的平台监管一方面要耗费大量的人力物力资源,一方面也影响平台依靠网络主播的出位表演获取利益。这也是如果没有政府介入,直播平台的管理规定就形同虚设的原因所在。

如何能够使网络直播平台能够强有力的执行相关政策,并且形成一种长效机制?恐怕政府不能简单的把监管压力转移到直播企业身上,更需要保护它们的正当利益。以许可证为门槛的刚性治理需要与以利益为纽带的柔性治理进行配合。以行政许可为手段的政府监管聚焦于提高行业进入的门槛,而事后则疏于监管,经常通过运动式的治理来突击性的清理社会反映比较强烈的问题,这种非常态的监管留下的空隙需要由直播平台的常规性监管来填充。按照权利与责任相对应的原则,国家与平台谁应该承担更多的监管义务需要双方进一步协商。如果双方都一味的追求权力的最大化,将责任互相推诿,直播平台的治理也无从谈起。我们要开发具备“网络能力”的管理和问责系统,对于未尽其责的规制参与方进行追责。

(三) 公众参与不足

网络视频直播的网络性政策架构显示我国的互联网治理由原先较为封闭的政策社区逐步演变为较为开放的议题网络。以往政府出台规制政策较为我行我素,但这次对网络直播行业的规制吸纳了直播平台的意见,邀请斗鱼等公司参与了政策草案制定。2016年以来我国官方和民间为了对直播进行管理组织了多次政策咨询会和公开的研讨会,相关官方规制政策的出台吸纳了相关专家的意见。但网络视频直播行业并不具有像医生、律师那样悠久的职业传统,因此也未形成成熟的从业者专家系统。这导致有些利益相关方可能没有足够的技能和专业知识参与讨论专业很强的议题。

值得注意的是虽然网络用户和普通公众也可以通过投诉、举报的途径参与到直播活动的管理过程中去,可以间接的影响直播管理政策。但总的来说普通用户和社会公众参与社会政策过程的机会仍然十分有限。例如网络主播尚没有途径表达自己的利益诉求。一些直播平台和艺人经纪公司出现了拖欠主播工资的情况。而职业化的主播都依靠直播活动来生存,政府需要出台一些政策来保障他们的权益,同时加强对网络直播主播的培训与教育,提高其思想道德素质,使得这个行业能够健康发展。

利益相关方也可能没有参与动机,需要有一定激励机制。2011年微博实名制的

实施影响了中国中产阶级的表达自由，因此有大量的公共知识分子和意见领袖积极在公共空间发言表达对微博实名的反对意见（刘锐，2015）。时过境迁，网络直播平台的管理政策出台并未引发网民的积极回应。直播平台“快手”的用户虽然过亿，但这些用户在中国属于无声的存在。他们生活在中国的三四线城市和农村，只对娱乐感兴趣，并没有积极争取权利的行动。网络视频直播用户相对微博来说缺少在公共空间进行表达的欲望。如何吸纳直播平台的用户参与到直播活动的治理过程中去，是网络视频直播治理能否成功的关键所在。

五、结语

从网络视频直播的案例可以看出，政府规制具有强制力和公益性，但是很难完全覆盖日常监管。平台自我治理可以调动更多的资源，但是自身缺少动力。单纯的政府规制或者平台自我规制都可能面临失灵的问题，只有政府和平台充分合作，强国家和强社会同时存在，形成政策网络，才能实现有效的互联网治理。网络视频直播的政策网络异常复杂，既包括政策社群内部的互动，又包含平台和其它参与方，建立信任和形成共识尤为重要。

为了提高政策网络的能力，一方面政府内部要进行规制融合，集中资源与权力，另一方面要在政府外部吸纳更多的利益相关方参与治理。我国有必要为数字内容产业设置专门的规制机构，将网络新闻信息、文化娱乐、电信的规制职能进行充分的整合。增强政策的执行能力，而不是一味提高准入门槛。我国相关政府机构的主要顾虑还是意识形态安全和发展文化产业之间的矛盾，对网络视频直播的监管不能落入“一抓就死，一放就乱”的窠臼，而是要在新媒体平台的主动参与下创新监管模式，守住底线，鼓励创新，兼顾各方利益。

基于以上讨论，在网络视频直播的政策网络中，需要改进自上而下、强力推行的多利益攸关方治理模式，将政府、新媒体平台、用户和社会公众置于真正平等互利的位置上，进行充分的协商和配合。同时也要从单纯的规则治理转向兼顾技术治理，利用大数据追踪和监控直播平台 and 用户的身份与行为，实现对网络视频直播活动的有效治理

（责任编辑：胡宏超）

参考文献 [References]

北京晨报（2016年9月22日）。《直播平台发起绿色直播自律联盟》。检索于<http://tech.sina.com.cn/i/2016-09-22/doc-ifxwermp3559744.shtml>。

陈昌凤, 杨依军 (2015)。意识形态安全与党管媒体原则——中国媒体融合政策之形成与体系建构。《现代传播》, (11), 26-33。

陈映 (2016)。《欧美传媒政策的范式转型》。北京: 中国社会科学出版社。

大众新闻网 (2012年12月6日)。《上线“金睛”平台 绿色直播自律联盟迎来第二批成员》。

检索于 <https://www.csdn.net/article/a/2016-12-06/4156>。

方兴东 (2016)。中国互联网治理模式的演进与创新——兼论“九龙治水”模式作为互联网治理制度的重要意义。《人民论坛·学术前沿》, (6), 56-75。

方兴东, 张静 (2016)。中国特色的网络治理演进历程和治网之道——中国网络治理史纲要和中国路径模式的选择。《汕头大学学报 (人文社会科学版)》, 32 (2), 5-18。

冯贵霞 (2014)。大气污染防治政策变迁与解释框架构建——基于政策网络的视角。《中国行政管理》, (9), 16-20。

龚虹波 (2015)。“水资源合作伙伴关系”和“最严格水资源管理制度”——中美水资源管理政策网络的比较分析。《公共管理学报》, (4), 143-152。

郭良 (2017)。聚焦多利益相关方模式: 以联合国互联网治理论坛为例。《汕头大学学报 (人文社会科学版)》, 33 (9), 25-35。

和讯科技 (2016年5月31日)。《腾讯云加入网络直播自律联盟 带来一体化鉴黄解决方案》。

检索于 <http://tech.hexun.com/2016-05-31/184157488.html>。

湖北日报 (2017年3月20日)。《“独角兽”斗鱼的直播生态链》。检索于 <http://hbrb.cnhubei.com/html/hbrb/20170320/hbrb3080444.html>。

郎平 (2017)。从全球治理视角解读互联网治理“多利益相关方”框架。《现代国际关系》, (4), 47-53。

劳拉·德拉迪斯 (2014/2017)。《互联网治理全球博弈》(覃庆玲, 陈慧慧译)。北京: 中国人民大学出版社。

李继东 (2013)。试论欧美传媒规制融合的趋势与问题——兼谈新闻出版总署与广电总局合并的意义与期待。《新闻记者》, (8), 56-60。

李玫 (2013)。《西方政策网络理论研究》。北京: 人民出版社。

刘锐 (2015)。强国家弱社会背景下的新浪微博实名制研究。《国际新闻界》, (3), 38-51。

鲁传颖 (2016)。《网络空间治理与多利益攸关方理论》。北京: 时事出版社。

媒玩 (2016年3月20日)。《央视新闻痛批“直播造人”, 网络直播APP还能火多久?》检索于 <http://www.toutiao.com/i6264130654301061633/>。

腾讯研究院 (2016)。《互联网+时代的立法与公共政策》。北京: 法律出版社。

王绍光 (2006)。中国公共政策议程设置的模式。《中国社会科学》, (5), 42-56。

夏倩芳 (2004)。党管媒体与改善新闻管理体制——一种政策和官方话语分析。《新闻与传

- 播评论》，（1），124-133。
- 肖赞军（2013）。媒介融合中的规制框架：两难抉择及应对思路。《新闻与传播研究》，（10），70-83。
- 易潇（2017年4月7日）。《网信办重拳整治直播应用 平台应落实主体责任》。检索于<http://qh.people.com.cn/n2/2017/0407/c346768-29983287.html>。
- 尤尔根·费克，雷蒙德·沃勒（2010/2017）。网络空间的规制。载罗伯特·鲍德温，马丁·凯夫，马丁·洛奇（主编），《牛津规制手册》（宋华琳，李鸽，安永康，卢超译）。上海：上海三联书店。
- 于施洋，童楠楠，王建冬（2016）。中国互联网治理“失序”的负面效应分析。《电子政务》，（5），42-46。
- 展江（2008）。审慎而积极地调整国家-媒体关系——胡锦涛在人民日报社考察工作时的讲话解读。《国际新闻界》，（7），24-29。
- 张文锋（2015）。《走向治理：媒介融合背景下西方传媒规制理性与实践》。成都：西南交通大学出版社。
- 中国互联网络信息中心（2017）。《第40次中国互联网络发展状况统计报告》。检索于<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201708/P020170807351923262153.pdf>。
- 中国网信网（2017年7月12日）。《国家网信办开展互联网直播服务企业备案工作》。检索于http://www.cac.gov.cn/2017-07/12/c_1121305080.htm。
- 朱春奎，沈萍（2010）。行动者、资源与行动策略：怒江水电开发的政策网络分析。《公共行政评论》，（3），25-46。
- 朱鸿军，农涛（2015）。媒体融合的关键：传媒制度的现代化。《现代传播》，（7），6-11。
- 朱亚鹏（2013）。《公共政策过程研究：理论与实践》。北京：中央编译出版社。
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (2013). *Responsive Regulation. Essays on temperature regulation*. Amsterdam: North-Holland Pub. Co.
- Benson, J.K. (1982). A Framework for Policy Analysis. In D. Rogers, D. Whetten and associates (Eds.). *Inter-organizational Coordination: Theory, research and implementation*.
- Peterson, J., & Bomberg, E. (1999). *Making Sense of EU Decision-Making*. Decision-Making in the European Union.
- Rhodes, R. A., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European journal of political research*, 21(1-2), 181-205.