

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

陈晓彦

通过电视观看体育赛事不仅为人类生活提供重要的娱乐,同时也满足公众对重要公共信息的知悉,有助于提升人们参与公众生活(不止限于体育运动)的机会。但是,付费电视和加密电视的兴起和对体育赛事独家转播权的争夺,使得公众面临被剥夺观看重大赛事的机会和权利的危机。欧盟各国通过法律保障重大赛事在免费电视播出和保障没有获得独家转播权的其他电视台播发简短报道的权利,为国内对重大体育赛事独家转播与公众知情权的平衡提供了有益的借鉴。

一、体育赛事、媒体与公众知情权

随着体育运动和传播技术的发展,大型体育赛事更大地走进我们的生活。对大多数人来说,对体育赛事的感受往往既不是通过亲身参加也不是通过现场观看,而是通过电视的转播而得到的。如2008年北京奥运会,全国有11.25亿人通过中央电视台收看了奥运赛事转播,仅收看开幕式直播的观众就达8.42亿。亿万中国人通过电视荧屏呐喊、鼓掌、流泪:一次次无限喜悦地见证五星红旗的升起,一次次心潮澎湃地追随场上运动员的英姿。在这一过程中,电视观众虽然没有能够进入赛场,但是依然分享了现场观众同样的讯息和情感体验,得以全过程了解奥林匹克精神。也就是说,电视使至少10亿多的中国公众得以了解、观看他们不能亲身加入和现场观看的奥运比赛。如果没有电视的转播,这10亿多人,也就是绝大多数中国人将被剥夺了解、感知在自己的祖国举办的这一世界运动盛典的权利。

另一方面,体育赛事对受众的巨大吸引力和由此产生的广泛的公众关注度,使得赛事的电视转播权能同时给主办方和电视台带来丰厚的利润。如国际奥委会在2008年北京奥运会中,有关赛事转播权收入就达17.06亿美元,而中央电视台在此次转播中创造了约4亿美元的广告收入。赛事转播权的巨额利润对赛事主办方和媒体来说都是美味蛋糕,各媒体希望在赛事转播中能够挤走其他竞争者而独家拥有蛋糕,主办方则希望抛出的诱饵钓到的鱼大些,再大些。于是大型体育赛事的独家转播费总是逐年提高。以奥运会在美国的独家电视转播费为例,1980年莫斯科奥运会NBC仅支付了0.87亿美元,到2008年北京奥运会,同样夺得独家的NBC则支付了8.94亿美元,增长了10倍多,平均每届奥运会增加1亿多美元。

转播费的无限攀升,在免费电视年代几乎不会影响公众观看体育赛事的权利,公众最多不过被迫多看一些广告而已。但是随着付费电视和新媒体的出现,付费电视和各付费频道开始争夺大型体育赛事独家转播权以吸引受众和广告商。一旦收费电视以高价买断转播权,无数受众将面临要么不能收看喜欢的体育比赛,要么被迫支付额外费用。如2007年年初,上海

天盛传媒以高价购得2007~2010年英超中国大陆的播出权。2007年8月后,中国球迷结束了免费收看英超的历史,只有订购了付费数字电视频道欧洲足球频道的球迷才可以继续收看。即使如奥运会,尽管坚持在转播权售卖上尽量拒绝付费电视和做到最大化覆盖,也并不能保证所有公众能够观看到奥运比赛。如2008年奥运会,获得独家转播权的中央电视台虽然有七个频道转播赛事,但信号覆盖全球的央视中文国际频道却被排除在外,致使关注祖国的海外华人很难全面了解赛事。

由此可以看出,体育赛事,尤其是公众普遍关注的大型体育赛事的转播权问题,已经不仅仅是赛事主办者和媒体间单纯的利润分成和博弈,其具体的发放和实施更深切关系到公众是否可以接近赛事和了解、感知赛事的具体信息。

对于体育赛事的接近,与对其他与公共利益有关的大事件的接近一样,对社会活动中的每个人和社会的进步和发展有着同样重要的意义。对于一部分人,尤其是弱势群体,因为他们无力负担高昂的收视费而被剥夺通过媒体观看重大体育赛事的可能,这显然有失社会的公平,也不符合联合国人权宣言和各国宪章所保护的每个人的对重大信息知悉的自由和权利。

为了保障公众观看重大赛事和对重大事件的知情权利,不少国家和地区开始通过法律手段来规范体育赛事的独家转播权。如澳大利亚的体育赛事传播法律就规定只有免费电视网才可以获得重大体育赛事的独家转播权。南非的电子通讯法则禁止付费电视在行使独家转播权时阻止或妨碍免费电视对全国性重大体育赛事的转播。而欧洲则从欧盟到各成员国都建立了一系列法律来保障公众观看重要体育赛事的权利。以下仅以欧洲的经验为例来讨论大型体育赛事独家转播权与公众知情权的平衡。

二、欧盟法律关于体育赛事独家转播的规定

欧洲的重大体育比赛,一般都是在各国的公共电视台的免费频道上转播。但随着付费电视台的兴起,付费电视频道买断重大赛事的转播权,使得非付费电视公众面临无法观看重大比赛的危机。

《欧洲人权公约》第10条规定,任何人都享有“在不受公共机构干预和不分国界的情况下,接收和传播信息和思想的自由”。在这里,接收和传播信息的自由,并没有限定为某一类特殊的信息,而是泛指所有的信息,体育赛事的信息显然也应包括在列。而现代生活中,人们对于信息的知晓和接近往往依赖于媒体,也就是说,对于媒体传播自由的保证同样是人权公约关于信息自由保障的一部分。

为了平衡公众对于重大赛事的知情权和赛事组织者、媒体的独家转播权的冲突,英国率先立法对独家转播权进行规

范,后来欧盟的电视无国界指令(TVWF)也明确要求各成员国对公众通过免费电视观看重大赛事的权利进行保障。

目前,欧盟主要通过视听媒介服务指令(AVMSD)规范体育赛事的电视独家转播,以保障公众对重大赛事的知情权。视听媒介服务指令对赛事转播权规范体现在两方面,一是保障公众享有通过免费电视收看重大赛事的可能,二是保障没有获得独家转播权的其他电视台播发简短新闻报道的权利。

1. 保障公众观看重大赛事的权利。

视听媒介服务指令要求各成员国根据本国社会重要性的程度,制定一个重大赛事的目录。对于目录上的赛事,一般情况下不得允许付费电视买断独家转播权,从而避免剥夺该成员国相当比例的公众通过免费电视观看该赛事的权利。

由于重大赛事目录由各成员国根据对本国社会的重要性制定,各国除了包括冬、夏季奥运会和世界杯足球赛外,其他重大赛事目录往往并不相同。如德国的目录包括的都是足球赛:德国杯足球赛半决赛和决赛,有德国国足参加的所有比赛;有德国俱乐部球队参加的任何欧洲足球俱乐部比赛(冠军联赛、联盟杯)的决赛。英国的目录则除了奥运会和世界杯足球赛外,还包括英足球杯决赛、苏格兰足球杯决赛、全国越野障碍赛马、大赛马会、温布尔登网球锦标赛、世界杯橄榄球赛等。而丹麦的目录则除了包括冬、夏季奥运会,世界和欧洲足球锦标赛(男子)半决赛、决赛和有丹麦队参加的所有比赛以及之前丹麦队参加的资格赛外,还包括源于丹麦,并深受丹麦人喜爱的手球运动的重大赛事。

另外,各国对“相当比例的公众”和免费电视的理解也不完全一样。为了保证相当比例的公众通过免费电视收看重大赛事的权利不被剥夺,在英国,重大赛事需要保证安排在95%的人口可以接收到的并且没有附带任何收视条件的“符合条件的”电视如CHANNEL3、CHANNEL4、BBC1和BBC2播出;而丹麦则需要90%的人口能够接收,并且接收过程中不需要额外的技术花费如安装卫星接收器或者铺设电缆接入公共天线系统,每月的收视费不超过25丹麦克朗;在法国,符合条件的免费电视需要覆盖85%的家庭,而德国则是三分之二的家庭。

在电视传播的无国界状态下,目录和对赛事独家转播权具体规定的差异,对各国目录的实际有效施行带来很大挑战。为了防止电视传输商在其他欧洲国家创办电视台(频道)以规避本国的目录规定,各成员国间相互承认对方目录和措施就至关重要。视听媒介服务指令因此也要求各成员国在本国法律制度框架内保证其他成员国目录和具体措施的施行。

2001丹麦电视1台(以下简称“TVD”)案很好地说明了各成员国间的相互认可对保证目录有效施行的必要。

TVD是在英国注册成立,受英国管辖的私人付费电视,但在丹麦境内可以通过有线和卫星接收。2000年6月TVD通过欧洲足球协会体育权益营销有限责任公司买断了2002年世界杯赛丹麦队在客场的5场资格赛的独家转播权。虽然TVD的收视费很低,按照丹麦法律符合免费电视的收视费要求,但是TVD在丹麦的覆盖率只达到60%,不符合丹麦法律要求的不能剥夺相当比例的公众(90%人口)通过免费电视观看目录上赛事权利。英国电视独立委员会(ITC)综合考虑了丹麦的相应法律规定,否决了TVD的独家转播权。英国上议院支持

了电视独立委员会的决定。

2. 简短新闻报道。

在体育比赛中,媒体对赛事的新闻报道也是满足公众对赛事知情权的重要途径。但是,在独家转播权存在的情况下,其他媒体对赛事的过多报道则有可能分散拥有独家转播权的媒体的受众,从而影响其可能的财产收益。

为了平衡赛事独家转播权媒体的私人财产权与公共信息知情权的冲突,欧盟部长会议在1991年通过了一项决议,提出在重大赛事中应该允许没有获得独家转播权的电视台对该赛事进行简短的新闻报道。2002年,修改后的欧洲跨国界电视节目传送公约第9条“接近公共信息”指出,为了防止独家转播权对公众公共信息知情权的削弱,各成员国可以采取诸如保障其他媒体“简短报道”权利的措施。2007年,视听媒介服务指令正式要求各成员国保障没有获得独家转播权的其他电视台对重大赛事的简短新闻报道的权利。

根据视听媒介服务指令,任何电视台都有在“公平、合理、无歧视”的基础上获得对重大赛事的简短新闻报道的权利。为了保障简短新闻报道权的实施,各成员国应保证没有获得独家转播权的其他电视台,在指出新闻来源的情况下自由地进行新闻节选;或者可以采取符合“公平、合理、无歧视”原则的其他措施。但是,该权利只适用于一般的新闻节目。对具体简短新闻的长度、时间限制等,各成员国可以根据各国实际情况自行规定。

在欧盟各国中,德国、法国、比利时、意大利、奥地利、葡萄牙、西班牙、瑞士等已经在本国的法规体系中就对重大赛事的简短报道予以保障。如瑞士的广播电视法案规定,对于独家转播的赛事,其他任何感兴趣的广播电视都有进行及时和采取符合本媒体的方式进行简短报道的权利。重大赛事的组织者和独家转播权的获得者应该允许其他感兴趣的广播电视进入赛场和获得需要的传输信号以进行简短的新闻报道。德国的州际广播协议则规定其他广播电视媒体可以对重大赛事进行免费的简短新闻报道,一般不得超过一分半钟。

三、结语

现代传媒技术的发展在很多层面上并没有消弭在信息和知识方面呈现的“富者更富,贫者更贫”的“知沟”现象,反而在提供越来越多的可能性来扩大它。如付费电视和加密技术等兴起,就使得公众曾经可以免费观看的一些体育赛事必须付出额外的费用才可以观看。对于无力承担这些额外费用的人群来说,是任由他们被自由竞争的商业社会所屏蔽,还是通过政府的干预以保障他们对公共信息的知悉呢?欧洲在这一过程中选择了后者。

在中国,体育赛事的独家转播权与公众观看赛事的权利也开始凸显。在中国这样一个幅员辽阔和经济、文化发展不平衡的国家,体育比赛因为其极大的公众参与性和参与的无障碍性对于民族凝聚力的提升,以及对公众参与公共生活的鼓励都是极其重要的。另一方面,毋庸置疑,保障独家转播权的合法地位对于体育和媒体的发展以及对私人权利和财产尊重同样至关重要。所以,我们需要的是如何在两者之间进行合理的平衡。欧洲的经验在此或许可以为我们提供一些借鉴。□

(作者单位:厦门大学新闻传播学院)

(本文编辑:陈富清)