

doi: 12. 3969 / j. issn. 1672-0598 2010 03 005

# 三网融合“元年”的 IPTV 政策评析<sup>\*</sup>

苟莉莉

(四川大学 文化产业研究中心, 成都, 610065)

[摘要] 2010年国务院常务会议出台了“三网融合”的时间表和路线图, 被誉为“三网融合”元年。在2010年, 作为“三网融合”重要新兴业态的IPTV也呈现了中国网络电视台进入营运和“广西事件”截然不同的状态。IPTV在技术层面已基本不存在问题, 其症结在体制, 解决之道在政策。

[关键词] 三网融合; IPTV; 中国网络电视台; 新旧体制

[中图分类号] G229.20 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2010)03-0021-04

## 一、三网融合“元年”

### (一) 三网融合“元年”的肇始标志

2010年对于中国“三网融合”来说是具有划时代意义的一年, 从中央到地方采取一系列举措, 首次明确了“三网融合”的时间表和路线图, 拉开了“三网融合”全面推进的大幕, 被誉为“三网融合”元年。

2010年1月13日, 国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议, 决定加快推进电信网、广播电视网和互联网三网融合。温家宝指出, 目前我国已基本具备进一步开展三网融合的技术条件、网络基础和市场空间, 加快推进三网融合已进入关键时期。国务院提出了推进三网融合的阶段性的目标。2010年至2012年重点开展广电和电信业务双向进入试点, 探索形成保障三网融合规范有序开展的政策体系和体制机制; 2013年至2015年, 总结推广试点经验, 全面实现三网融合发展。2010年3月12日, 工业和信息化部部长李毅中表示三网融合试点方案预计5月出台6月启动。

随着“三网融合”国家层面的开闸, 在地方也产生了连锁反应。2010年2月11日, 深圳市政府发布《深圳互联网产业振兴规划》计划实施“三网融合”等9项工程。2010年3月23—25日的CCBN(中国国际广播电视信息网络展览会)上, 江

苏、陕西、广西、江西等10家省级有线电视网络运营商正式在北京签署协议, 共同发起成立各地广电网络的首次联盟——“友好网”。虽然全国性网络公司的建立还没有音讯, 但一向分散运营的广电运营商终于自发地坐到了一起, 在地方层面迈出了一大步。

### (二) 三网融合政策的历史进程

三网融合的概念早在1998年就有人提出。由于当时的技术条件和国家战略规划等客观原因, “三网融合”并未得到足够的认识并且也未上升到国家信息产业发展的规划之中。直到2001年3月15日通过的《国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》才首次提及: 促进电信、电视、计算机三网融合。

2006年3月, 《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》再次强调: 要“积极推进三网融合”。三网融合从“十五规划”第一次明确提出开始, 历经了五年发展, 在“十一五”规划中形成了“加强宽带通信网、数字电视网和下一代互联网等信息基础设施建议”, 即: 建设和完善宽带通信网, 加快发展宽带用户接入网, 稳步推进新一代移动通信网络建设; 建设集有线、地面、卫星传输于一体的数字电视网络; 构建下一代互联网, 加快商业化应用; 制定和完善网络标准, 促进互联互通和资源共

\* [收稿日期] 2010-03-10

[基金项目] 国家社科基金重点项目(09AZD032)

[作者简介] 苟莉莉(1986-), 女, 河北三河人; 四川大学09级新闻学研究生, 主要从事文化产业政策。

享。“十一五规划”在技术和整合基础设施资源方面,对推进三网融合做了明确的要求。“十一五规划”中的三网融合是对“十五规划”的延续和深化,同时也说明了“三网融合”的困难程度和国家推进三网融合的决心。

2009年4月15日,国务院正式出台《电子信息产业调整和振兴规划》。这是一部为应对国际金融危机的影响,确保电子信息产业稳定发展,加快结构调整,推动产业升级而制定的特殊规划。规划中提出了“落实数字电视产业政策,推进三网融合”的要求。2009年5月25日,国务院批准发展改革委《关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知》(国发〔2009〕26号),文件指出:“落实国家相关规定,实现广电和电信企业的双向进入,推动三网融合取得实质性进展(工业和信息化部、国家广电总局、发展改革委、财政部负责)”,其中第一次提出了要“实现广电和电信企业的双向进入”。

2010年1月13日国务院常务会议,决定加快推进电信网、广播电视网和互联网三网融合,明确了推进三网融合五项重点工作:1.按照先易后难、试点先行的原则,选择有条件的地区开展双向进入试点;2.加强网络建设改造,全面推进有线电视网络数字化和双向化升级改造;3.加快产业发展,充分利用三网融合有利条件,创新产业形态;4.强化网络管理,落实管理职责,健全管理体系,保障网络信息安全和文化安全;5.加强政策扶持,制定相关产业政策,规划了“三网融合”从城市试点到全面推进的时间表和路线图。

除了国家层面的政策引导以外,国家广电总局、工信部、科技部等部委也在这12年间出台过《关于深化电信体制改革的通告》《国家高性能宽带信息网暨中国下一代广播电视网自主创新合作协议书》《关于加快广播电视有线网络发展的若干意见》等一系列与推进“三网融合”进程有关的政策。

从以上政策可以看出。“三网融合”政策经历了由宏观到具体,力度逐渐加强的过程。虽然“三网融合”存在诸多困难,进程缓慢,但是中央一直十分关注此问题,解决问题的决心从未减弱,这种决心聚合到2010年就表现为对“三网融合”工作的现有部署。这也引起了全国乃至全球各界的广泛关注:国家层面如此关注的“三网融合”在12年中进展不大,那么在被誉为“三网融合”元年的

2010年能有何大作为?三网融合的关键在“融”,那么“融”的突破口究竟在哪里?

## 二、IPTV——三网融合的突破点与矛盾点

### (一) IPTV——三网融合之“不能承受之重”

IPTV是三网融合后产生的重要的新兴媒介。IPTV系统又叫交互电视,它的系统结构主要包括流媒体服务、节目采编、存储及认证计费等于子系统,主要存储及传送的内容是以MP-4为编码核心的流媒体文件,由于基于IP网络传输,通常要在边缘设置内容分配服务节点,配置流媒体服务及存储设备,实现信号的转发。IPTV的根据接收终端的不同可分为两种,一种是以互联网为接收终端的网络电视,另一种是以普通家庭电视机+IP机顶盒为接收方式的交互电视。

IPTV之所以是“三网融合”的突破关键和矛盾焦点不仅在于它已经萌芽了五年之久却并未得到相应的发展,更在于它根植于1.74亿有线电视用户和3.6亿互联网用户的庞大潜在市场,在于它涉及运营商、内容提供商、设备商、终端厂商在内的巨大产业链条。从过去的新疆、泉州等地叫停IPTV,到新近的中国网络电视台开播、广西叫停IPTV,分与合之中,可以看出IPTV是“三网融合”的兵家必争之地,也是不容绕开的矛盾焦点。

### (二) 中国网络电视台:三网融合的“国家队”试水

中国网络电视台(China Network Television,简称CNTV)于2009年12月28日正式开播,是中国国家网络电视播出机构,它将中央电视台的内容资源移植网络,是以视听互动为核心、融网络特色与电视特色于一体的全球化、多语种、多终端的网络视频公共服务平台。中国网络电视台旨在充分发挥电视平台和网络平台的双平台的优势,力图建设成为我国具有公信力和权威性的网络视频互动传播平台,通过对国际国内重大政治、经济、社会、文化、体育等活动和事件以网络视听的形式进行快速、真实的报道和传播以及为全球用户提供包括视频直播、点播、上传、搜索、分享等在内方便快捷的“全能”服务,打造全国先行的公共信息娱乐网络视频平台。

### (三)“广西事件”——三网融合的尴尬上路

2010年春节前夕,国家广电总局发出《关于责成上海电视台立即停止向广西、新疆电信公司提供

IPTV 节目信号源的通知》和《关于依法查处广西电信擅自开展 IP 电视业务的紧急通知》广西壮族自治区广电局立即按照要求采取措施,制止广西电信擅自违规开展 IP 电视业务行为。经过多方协调,2 月 12 日,广西全区 14 个市电信公司 IP 电视节目信号源及业务已全部停止。国家广电总局在公告中声称,广西电信公司在广西擅自违规开展 IP 电视业务的行为得到了基本制止。但未解的疑窦是,公告并没有对叫停广西电信 IPTV 业务的具体原因给出答案。

这是自 2010 年 1 月 13 日国务院常务会议关于“加快推进电信、广播电视和互联网三网融合的决议”公布以来,首个出现的地方电信 IPTV 业务被广电部门强制叫停事件。广西电信与广西广电之间“矛盾”由来已久。广西广电早在 2008 年已经涉足通信领域,展开了宽带接入业务,与广西电信存在业务的竞争。广西广电局人士表示,广西电信违规的原因有两点:第一,广西尚未确定成为三网融合试点地区,因此电信部门不能擅自开展 IPTV 业务;第二,广西电信做 IPTV 并没有得到广电的审批,不符合规定。

### 三、IPTV 新旧政策体制比较

#### (一) 政策体制是发展 IPTV 的关键

鉴于“广西事件”和中国网络电视台显现 IPTV 进程的受阻与推进,可以明显看出,三网融合背景下的 IPTV 在技术上并不存在限制,而政策体制矛盾才是解决 IPTV 发展的关键。笔者认为要解决 IPTV 发展中的矛盾就应该通过政策体制的改革,从根本上转变广电部门和电信部门的业务对立局面,真正达到网络、技术和运作的融合。从微观层面讲,要想在短时间内将广电业务和电信业务通过市场自主原则进行无缝对接是困难的。然而, IPTV 作为一个不可逾越的趋势是单凭个别部门的阻力无法改变的。从宏观的层面来讲, IPTV 的发展总体趋势就好像一个刚刚学会自己走路的孩子,难免步履蹒跚,这个时候政策的保障就显得尤为必要和必须。

一方面,纵向的看待这个问题,“三网融合”的过程可谓是“十年磨一剑”。如果没有 2001 年 3 月 15 日通过的“十五计划”纲要,第一次明确提出推进“三网融合”的政策的话,那么仅靠民间的热情和市场的自发行为也许现在三网融合仍然是个遥不可及的问题。所以,政府的政策引导对缩短“三

网融合”的发展时间有着重要意义。另一方面,横向的看待中国三网融合在世界的地位,我们的三网融合史落后于欧美等发达国家。在政策上也存在着许多的弊端。例如,美国 1996 年开始实施新电信法,早就从法律上解除了对三网融合的禁令。该法最大的特点是取消了对各种电信业务市场的限制,允许长话、市话、广播、有线电视、影视服务等业务互相渗透,也允许各类电信运营者互相参股,创造自由竞争的法律环境,以增强基础电信领域内的竞争,促进电信业的发展。

#### (二) IPTV 的新旧体制之辩——“各自为政”和“系统结合”

三网融合名为“三网”,实则是涉及国家工信部和广电总局两个部门。从政策层面上看,虽然工信部和广电总局都出台过相应的推进三网融合的政策,但是都只在行业内部具有威信。电信和广电领域的法规体系层级低,都是行政法规、部门规章以及其他规范性文件,没有一部能够明确部门分工效力更高的法律。电信和广电领域的法规和部门规章相互独立,各自为政,甚至互相矛盾,制度上形成进入壁垒。所以,整个政策的完善是发展“三网融合”的坚实基础。

就目前现状而言,整个 IPTV 仍属多头管理,对一个经营 IPTV 的企业来讲,信息产业部负责发执照,广电总局负责管内容,对内容有管理权的还有中宣部、新闻出版总署。在这个监管体制之中,开办 IPTV 业务需要《网上传播视听节目许可证》、《网络文化经营许可证》、《ICP 证》和《移动增值业务许可证》四证齐全。其中,前两个许可证分别由广电总局和文化部负责颁发,后两个由工信部颁发。广电总局的《信息网络传播视听节目许可证》和《网络文化经营许可证》起决定性的作用。换句话说,广电总局在 IPTV 的监管中起到了决定性的作用,而电信部门则处于话语权的弱势地位,因此就出现了广西广电局可以叫停 IPTV 的事件。

部门之间的系统整合是大势所趋,然而在广播电视、互联网、移动通讯各自产业不断发展壮大的情况下,让各部门尤其是广电方面为了未可知的收益承受眼前的损失确实存在很大的难度。电信网络在全国来说经过整合后由中国电信、中国移动、中国联通控制,网络相对完整,而广电网络管理权力普遍下放到地方,网络比较分散,内部整合就已经比较困难,更何况与电信网进一步融合。

“三网融合”元年对于 IPTV 等新兴业态的发

展意味着重大的机遇,然而也应看到存在的障碍。在此背景下要使 IPTV 迅速发展起来,就必须解决管理体制这个症结问题,国家政策引导是关键。笔者认为,一方面可以随着大部制的改革进行部门重组;另一方面,可以在现有部门大格局不变的情况下在部门利益冲突相对较弱的城市地区试行 IPTV,再将成功经验逐步推广至全国。

#### [参考文献]

- [1] 简彪.“三网融合”提振文化产业发展信心[N].中国文化报,2010-01-15.  
 [2] 李强.三网融合,前景几何[J].中国报道,2010(03).  
 [3] 黄楚新.嬗变与重构——中国 IPTV 发展现状与走向

- [M].北京:中国传媒大学出版社,2008-06  
 [4] IPTV,一场广电和电信的赛跑[N].第一财经日报,2006-10-1  
 [5] 金纯. IPTV 及其解决方案[M].北京:国防工业出版社,2006-9  
 [6] 刘韵洁.三网融合是技术发展的必然趋势[N].人民邮电报,2006-06-2  
 [7] 张饴颢.三网融合的政策研究[M].上海:上海交通大学出版社,2007-6-17.  
 [8] 殷俊,许林.国家网络电视台发展新解[J].传媒观察,2010(2).

(责任编辑:朱德东)

### Analysis of IPTV Policy in the First Year of the Convergence of Three Networks

GOU Lili

(Institute of Culture Industry, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

**Abstract** In 2010, the State Council executive meeting published the time schedule and route diagram for the convergence of three networks, which is viewed as the first year of the convergence of three networks. As the new and important business pattern for the convergence of three networks, IPTV shows that the network television stations have been getting into the operation state which is completely different from the Guangxi Event, and there is fewer technical problems existing in IPTV, which leaves the main crux to the system obstacle and forwards its key solution to policies.

**Keywords** the convergence of three networks; IPTV; China network television; new and old system