

阻碍我国三网融合的管理规制及对策

陈立中

(长沙理工大学 马克思主义学院, 湖南 长沙 410076)

[摘要]部门利益的冲突、缺乏权威的监管和法律规范是阻碍我国推进三网融合进程的主要政府规制因素。参照欧美发达国家三网融合的发展历程,我们必须进行管理规制的创新,妥善协调部门利益冲突,设立统一监管部门,大力加强立法工作,以促进我国三网融合的发展。

[关键词]三网融合;政府规制;利益博弈;统一监管

[中图分类号]D912.8

[文献标识码]A

[文章编号]1674-117X(2013)04-0062-05

Management Regulations Hindering China's Tri-networks Integration and Its Countermeasures

CHEN Lizhong

(College of Marxism, Changsha University of Science & Technology, Changsha 410076 China)

Abstract: The interdepartmental conflicts of interest, lack of authoritative supervision and law are the main government regulation factors hindering our government to promote the process of the tri-networks integration. Tri-networks integration of the developed countries in Europe and America tell us that we must innovate management regulation, properly coordinate interdepartmental conflicts of interest, establish a unified supervision department and vigorously strengthen the legislative work, in order to promote the development of China's tri-networks integration.

Key words: tri-networks integration; government regulation; game of interest; unified supervision

2010年1月13日,温家宝总理主持召开国务院常务会议,明确提出加快推进电信网、广播电视网和互联网的三网融合,2013~2015年全面实现三网融合发展,我国三网融合的序幕正式拉开。有权威机构预测,我国信息产业利用此良机,5~10年间可做大做强,实现跨越式发展,进入世界领先行列。无疑,我国三网融合的发展离不开政府的大力引导和支持。由此也就需要电信业、广播电视和互联网三个行业管理部门的配合与支持,需要相关法规的保障。

一 阻碍三网融合进程的政府规制因素

1. 部门利益博弈。中国的三网融合可追溯到上世纪90年代倡导的“三网合一”。1993年我国专家在讨论“金桥工程”时,就提出过以计算机为基础,将话音、视像和数据三种业务建立在一个网络平台上的“三网合一”的构想^[1]。2001年,我国“十五”计划纲要首次明确提出促进“电信、电视、计算机三网融合”。随着时代的发展,三网融合比“三网合一”融入了更多的时代元素,内容更丰富,技术含

收稿日期: 2013-02-22

基金项目: 湖南省科技厅科技计划项目“促进三网融合政府规制创新研究”(2010GK3065)

作者简介: 陈立中(1975-),女,湖南益阳人,长沙理工大学副教授,博士,主要从事公共政策研究。

量更高,兼容性更好。

2010年初的国务院常务会议就指出:“实现三网互联互通、资源共享,为用户提供话音、数据和广播电视等多种服务,对于促进信息和文化产业发展,提高国民经济和社会信息化水平,满足人民群众日益多样的生产、生活服务需求,拉动国内消费,形成新的经济增长点,具有重要意义。”^[2]在这一政策指导下,《三网融合试点工作方案》于6月通过,7月,第一批试点城市名单公布,一年半之后,第二批试点城市名单公布。由国务院主导的自上而下的三网融合如火如荼,成为信息产业发展新的增长点。但其中的利益争夺也愈演愈烈,引发了人们的广泛关注与思考。

电信网、广播电视网和互联网分属三个不同部门所管,部门利益错综复杂,利益博弈也就充斥在每一个行业及其内部,制约着各自的发展。一是涉及主管部门比较多。目前主管三网的部门至少涉及发改委、工信部和广电总局三个国家部委。具体来说,工信部主管电信网、广电总局主管广播电视网,而因特网的主管单位很多,莫衷一是,而国家发改委掌管三网整体发展方向。二是主管部门行使的国家职能不同。发改委是国家宏观经济管理部门,负责整个融合政策的制定,进程的推进与方向把握。工信部是国家微观经济管理部门,负责具体事务,以及政策的落实等。广电总局则是公共事业管理部门,负责传播内容的制作管理、审定与传输等。三是发展方向交叉融合。电信运营商涉足电视行业,需拓展IPTV、手机电视等业务领域;广电则希望尽快拿到全国性的ISP牌照,以及独立的互联网国际出口,争取市场主动。但由于分属不同的部门与行业,要想相互拓展各自业务,就要进入对方领域,而由于没有实现融合,三网各自为政,固守自身领地,其中利益博弈明显而激烈。

2. 缺乏统一监管。三网融合推进过程中,我国对电信网、广播电视网及互联网的行业管理是依照分业监管的原则进行。其中,电信网采取的是“部省两级”垂直管理的模式。中央层面,电信业的主管部门是工业和信息化部;地方层面,是工业和信息化部在各省(自治区、直辖市)所派驻的通信管理局。广电网的基本格局是“四级办、四级管”。国

家广播电影电视总局是其直接主管部门,地方层面,省、市、县三级政府内设的广电局作为职能部门直接接受本级政府的领导,同时在业务上受上级广电部门的指导。互联网的管理格局则是“齐抓共管”“多头监管”。工业和信息化部门作为互联网的行政主管部门负责产业发展和行业管理,公安和安全部门负责互联网的安全监管和打击犯罪,文化、新闻出版、教育、工商、广电、安全、卫生等部门由外宣部门牵头参与信息内容的管理。可见,电信网与广电网的管理机构形成于传统产业分立的基础上,其监管内容及方式也就必然是针对传统部门的特性而专门设计,且由不同的管理实体负责具体实施。

2010年1月21日,国务院印发的《推进三网融合的总体规划》明确提出:“广电、电信主管部门按照各自职责分工,分别对经营广电、电信业务的企业履行行业监督职责,共同维护公平竞争、规范有序的市场环境。鼓励广电企业和电信企业相互合作、优势互补,实现共同发展。”^[2]这一方案确立了三网融合推进过程中的分业监管模式。为保证三网融合第一阶段试点工作有序开展,2010年7月20日,国务院三网融合工作协调领导小组办公室印发的《关于三网融合试点工作有关问题的通知》提出:“尽快建立健全试点地区三网融合组织协调机构。试点地区省、市党委政府要组织宣传、电信、广电、公安等相关主管部门成立省级三网融合工作协调小组,负责当地三网融合试点工作的组织实施。省级协调小组下设办公室,负责督办落实省级协调小组的各项工作要求,承担与国务院三网融合工作协调小组办公室的日常联络任务。”此外,该通知进一步要求:“落实行业监管职责。试点地区电信、广电行业主管部门要按照分业监管的原则,切实落实属地管理要求,加强安全监管,维护行业管理秩序,督促试点企业和单位落实安全责任,保障试点业务的协调有序开展。”^[3]三网融合工作协调小组的建立一定程度上打破了部门之间的界限,整合了各方资源,确保了三网融合工作的扎实推进,但很显然,电信网与移动网主管部门依然是按照各自职责分工,分别开展监管工作。

因此,尽管国务院推进三网融合的决策在理论

上清除了阻碍三网融合的行政性障碍,但在现实中,由于分行业监管的体制问题并未解决,在具体执行过程中也就依然困难重重,相互间的利益纠葛比比皆是。同时,由于历史原因,我国电信业、广电业、网络隶属部门不同,发展速度和程度相差较大,随着三网融合的加速推进,监管对象逐渐走向融合,由此导致特别缺乏一个强有力的统一领导和监管机构、行业发展所需的负责任的专家咨询机构以及公开的全方位的民众监督机构来高效地执行三网融合的决策,不同行业属性和机构的不同利益诉求也就难以协调。国家电信科技委韦乐平主任就曾指出:“三网融合进程十分缓慢,监管体制问题已成三网融合的最大障碍”。^[4]

3. 相关法律法规滞后。学者认识到,缺乏法律法规的制约是造成我国三网融合进程缓慢的一个很重要的原因^[5]。但并不是我国没有相应的法律法规,而是相关法律法规比较零散,缺乏系统、全面和带有时代内容的法律规范。三个不同的主管部门各自制定相应法制进行管理,统一性、协调性不够。

广电行业在2000年之前,就颁布多个部门规章制度,通过行政手段对市场和企业进行管理,如先后颁布了《有线电视管理暂行条例》(1990年)、《有线电视管理暂行办法》(1991年)实施细则等多个管理办法和规定,这些文件2001后陆续废除;此后又出台了诸如《广播电视视频点播业务管理办法》(2004年)、《有线广播电视运营服务管理暂行规定》(2012年)等若干行政法规。^[6]信息产业部则出台了《中华人民共和国无线电管理条例》(1993年)、《中华人民共和国电信条例》(2000年),随后还颁发了多个相关管理办法和管理规定,对市场准入、定价和市场规范等作出了相应的规定,如《外商投资电信企业管理规定》(2009年)、《电信业务经营许可管理办法》(2009年)等。^[7]在电信与广播电视的融合发展上,自1998年便开始了探索,如国务院办公厅下发的《关于加强广播电视传输网络建设管理的通知》(1998年),国务院办公厅转发的信息产业部、国家广播电影电视总局下发的《关于加强广播电视有线网络建设管理意见的通知》(1999年),但实际上10多年并未有真正进展。互联网的

相关管理部门在互联网规制方面出台的法律法规主要有:《中华人民共和国电信条例》(2000年)、《互联网骨干网间互联管理暂行规定》(2001年)、《互联网新闻信息服务管理规定》(2005年)、《互联网视听节目服务管理规定》(2008年)等。^[8]

应该说,各自出台的法律法规也不少,但出自同一部门能够促进三网融合发展的法规却很少。而这实际上是规制的核心内容。对此,行业专家、国家信息化专家咨询委员会常务副主任周宏仁指出:“三网融合,本质上就是一场源自技术的革命,而不是简单的技术演进。这场革命的重点在视频领域,动因是数字化和网络化带来信息业务的属性趋同,通过改革管理体制与之匹配;这场革命的手段,是承载与内容的管理相分离,即从传统的‘纵向分业’管理,转为‘横向分层’管理,实现更富效率的体制设计。”^[9]所以,这实质上是一个体制建设的问题。

由此可见,部门利益的冲突、缺乏权威的监管和法律规范,是目前影响我国三网融合发展的主要因素。

二 政府管理规制创新策略

1. 妥善协调部门利益冲突。电信网络、广播电视网络与互联网络间及其主管部门间的利益博弈,是关系我国三网融合成败的一根超级敏感神经,相互间利益关系的处理与协调成为制约融合成功与否的关键因素。因此,各相关管理部门应高度重视,大力推进管理体制变革,协调部门利益。

协调部门利益冲突,关键的是要在三个方面下功夫:一要建立一个公平竞争机制。这个公平竞争机制应该建立在平等播控权基础上,也就是要允许广电和电信都可以通过互联网传输电视节目,平等享有播控权,然后各自提供播控内容建成播控平台,网络共建、资源共享、平台自建,用户在平台间进行自由选择,对于运营商来说,就构成了一个公平竞争的环境。二是建立一个统一的终端系统。现代通讯技术的发展,使得可以通过一个多媒体终端如Phone、ipad等来展现互联网、移动通讯的产品,移动通信终端IP化和IP终端的移动化、无线化、宽带化已成为一种必然趋势。对此,工信部部

长苗圩在“2011 中国国际信息通信展”指出,三网融合的未来形式是“三屏合一”^[10]。建立统一终端系统将大大推动三网融合的进展。三是在传播内容上的融合化。目前广电在适合电视机的互联网应用上缺乏新的发力点,电信在适合手机的电视节目开发上没有实质性的突破,互联网在个性化视频内容上缺乏竞争力。为促进三网融合的进程,必须在消费者层面、产业层面、市场层面培育出有效需求,鼓励三网实现业务融合创新,各自进入对方领域,制作相同业务的新产品,在内容质量与平台上进行竞争,这样,我国的信息制造业、传媒产业和文化创意产业等将会出现大发展。

欧美等三网融合推进比较成功的国家平衡利益的方案主要有两种:一是完全开放,即允许各市场主体进入市场,公平交易,进入完全竞争状态;如三网完全放开,自由竞争,任其发展。二是非完全开放,即允许一部分市场主体进入市场,各自附带一些限制条件进行交易,实现非完全竞争状态^[5]。如电信网附带一些条件进入电视网,电视网也携带一些条件进入电信网,互联网亦如此。两种方案各有利弊。在我国,选择第二种方案比较切合实际。而且,就客观条件看,广电进入电信业需要大量的时间和资金,不可一蹴而就;而电信网和互联网进入广电相对来说就容易很多。所以,在协调三方利益时,必须从实际出发,对广电行业企业要给予不同程度的扶持政策,帮助三网在融合初期磨合发展。

2. 设立统一监管部门。三网融合产业发展的障碍不仅存在于三网之间,还存在于三网内部。因此,设立统一的监管部门和领导机构,对其进程进行有效的督促和领导,是实现三网融合不可或缺的重要条件。

这一方面,国外互联网、电信网与广电网络融合发展的经验及实施效果给我们提供了很好的参照。如美国、英国、日本、意大利、加拿大和澳大利亚等国虽然管制改革的路径与手段不尽相同,但都先后成立了统一的监管机构。相较于过去分散的管理,最明显的是通过国家干预将电信和广播在传输上的管理职责集中到一个统一的部门进行监管。1934 年美国就成立了通讯业管制机构—联邦通讯

委员会(FCC),FCC 成立之初,管理范畴包括有线、无线通信以及广播电视,后来,互联网也被它接管,监管对象拓展到公共电信、专用电信、互联网、广播电视、无线频率等领域。

从国际上三网融合监管机构设置的经验来看,要顺利平稳地推进三网融合,我国当前急需解决的问题是建立一个符合国情的统一的、独立的大监管机构。该机构如能独立于政治,就可以在考虑在促进三网融合发展自身需要的大前提下,最大限度地处理各个部门之间的利益矛盾。当然,我们可以分步骤、分层次建立,比较合理的做法是形成自上而下的垂直管理、自下而上的反馈机制。大体可以分三步走。第一步,在国务院下成立专门协调机构,主要处理三网相关部门可能存在的冲突和矛盾,以推进融合的进程;第二步,初步实现实体机构兼并、融合,可以考虑在同一个部门下设立不同专业局分别处理广电、电信和互联网络的监管事宜,可参照美国的 FCC 模式;第三步,在时机成熟的时候,成立一个统一的、独立的监管部门,履行全面、系统的监管职能,可参照英国的 OFCOM 模式设立。为此,需要大胆地进行改革探索,在充分尊重相关部门利益和保证全局稳定的前提下,进行机构调整和职能定位,大力推进三网融合进程。

3. 大力加强立法工作。三网融合的顺利推进,除了改革监管模式之外,还需要整合现有法律并出台新法规。市场经济是法制经济,只有建立完善法律制度,才能明确各市场主体的权利义务,解决市场竞争过程中可能产生的利益纠纷。中国三网融合的发展更是如此,只有进一步完善相关法律法规,才能适应跨平台的新型融合业务。

三 建立我国三网融合发展的法律规制手段

1. 清理过时的有明显部门利益保护倾向的行政规章,及时废止维护部门利益的行政规章。在过去部门利益保护下,这样的法律条文不少,如《中华人民共和国电信条例》第七条规定的严格的许可证制度,相关法律法规对电信广电分业监管、互不准入的规定等。对这些不再适时的法律法规,我们要有计划、有步骤地分类清理,建立公平、开放的市场准入制度。其一,对现有的许可证制度应当分种

类、分阶段地进行适当调整和改革。在广播电视领域,对于一般性的广播电视节目,仍实行许可证制度,但可以通过延长许可证的有效期限或减少注册资本等方式降低市场准入的条件;对于非意识形态节目和特殊的优秀文化节目,则可以采用一般授权加备案登记这种事后监督的制度,只要符合设置的那些准入条件,就可以在登记备案后经营此类广播电视业务。在电信领域,对于基础电信业务,应当在维持现行许可制的基础上降低准入门槛;对于增值电信业务,则可以采用备案制管理,以降低成本,提高运营效率。根据我国现在的国情,许可证制度的改革应该是一个循序渐进的过程。对于电信网、广播电视网和计算机网交叉提供业务和服务,可以先实行过渡性的交叉申报措施和办法,在三网融合发展的基础上逐步将许可条件降低,到互联互通全面落实后即可取消许可制。其二,逐步开放电信和广电之间的相互准入。在三网融合的初级阶段,电信领域在互联网接入层面与增值业务层面向广电率先开放,广电则在内容播放层面向电信领域开放,待三网融合发展到一定程度,再将准入范围进一步扩大。其三,贯彻和实施好现行法律,增强许可证取得方式的透明度。严格贯彻执行现行法律中有利于市场公平竞争、有利于三网融合进一步发展的有关规定。如《电信条例》规定,进入电信市场要采用招标方式,但是实践中这一条例基本上没有执行过,这势必影响其他经营者进入电信市场的积极性。因此,应加快破除市场准入壁垒,落实现行《电信条例》中关于电信市场进入方式的相关规定。其四,逐步完善现行电信业务分类。三网融合的发展带动力融合性业务的出现,而现行电信法并未把这种新的业务类型囊括进来,所以,应及时调整和完善电信业务的分类目录,把融合性业务纳入电信业务分类进行管理。

2. 制定跨越部门利益的专门法律,如应该尽快研究并颁布《中国电信法》《中国广播电视法》等法律,且法律内容应该体现和包含三网融合的理念与内容,以便为三网融合的发展提供更权威的法律保障,以推动三网融合的发展。

3. 制定有利于推进三网融合发展的专门行政规章,杜绝部门利益、行业利益、地方利益的追求,对那些不利于三网融合的不法行为,要有明确的规定并实行惩罚,为切实推进三网融合保驾护航。如出台与2008年国务院1号文件《关于鼓励数字电视产业发展的若干政策》相配套的实施细则,规定具有兼容性的运营细则与统一的监管主体,以使三网融合在实施过程有法可依。

参考文献:

- [1] 王 晋. 三网融合的对策建议[D]. 上海:上海交通大学管理学院,2002.
- [2] 国务院关于印发《推进三网融合总体方案》的通知[EB/OL]. [2010-01-21]. <http://www.sarft.net/a/43664.aspx>.
- [3] 国务院三网融合工作协调小组办公室关于三网融合试点工作有关问题的通知[EB/OL]. [2010-07-20]. <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11293907/n11368223/13326031.html>.
- [4] 韦乐平. 三网融合的挑战及对策建议[J]. 通信世界,2010(2):25.
- [5] 柯 岚. “三网融合”现状及未来发展趋势[J]. 产业运营,2010(1):31-32.
- [6] 国家广播电影电视总局网站政策法规[EB/OL]. [2011-12-02]. <http://www.sarft.gov.cn/articles/2011/12/12/20111212145719710703.html>.
- [7] 工业和信息化部网站行政法规[EB/OL]. [2013-3-20]. <http://zfs.miit.gov.cn/n11293472/n11294912/n11296257/index.html>.
- [8] 中国教育与科学计算机网互联网相关政策[EB/OL]. [2013-03-20]. http://www.edu.cn/HomePage/jiaoyu_xinxi/zheng_ce_wj/hu_lian_wang_xgzc/index.shtml.
- [9] 包 冉. 改革进深水区:三网融合的去、现在与未来[J]. 中国数字电视,2010(2):20-24.
- [10] 蔡 烨. 探索三网融合的难点和切入点[N]. 通信产业报,2011-10-17(2).

责任编辑:黄声波