

【信息经济与管理】

三网融合的制约、较优策略与关联政策演进

岳宇君,葛 伟

(南京邮电大学 管理学院,江苏 南京 210023)

摘要:酝酿十多年的三网融合在2010年进入实质阶段,从五年多的试点及推广工作来看,存在行政干预、业务双向准入壁垒、歧视性竞争和共建共享难以实现等影响融合推进的因素。分业监管的传统格局导致“多头管理”“规制重叠”,规制障碍成为三网融合的瓶颈。遵循技术经济特征和政治组织架构,力争“三网融合”的推进和规制政策同时转变;以动态、演化思维范式来审视试点工作,注重理顺各参与主体之间的利益关系,探索刺激各主体协同行动的激励机制,同时加强“顶层设计”,有助于三网融合战略目标的实现。

关键词:三网融合;分业监管;电信网;广电网;互联网

中图分类号:F626 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5420(2015)04-0040-06

电信网、广电网和互联网在演进过程中,技术上趋同,网络层实现互联互通、资源共享,业务层相互渗透和交叉,逐渐可以为用户提供“全业务”服务。伴随着《推进三网融合的总体规划》和《三网融合试点工作方案》的发布,酝酿十多年的三网融合于2010年进入实质阶段。在过去的5年里,先是试点地区由12个扩展到54个,而后总结经验进行全面推广。从融合效果看,最初提出的“电信、广电业务双向进入,形成规范有序的政策体系、体制机制”的目标并未如期实现。三网融合面临突出产业利益的市场监管模式所引起的主导权之争,推进依然受到阻碍,给公共政策提出了很多挑战^[1-2]。从融合试点及推广工作来看,存在行政干预、业务双向准入壁垒、歧视性竞争、共建共享难以实现和缺乏良性盈利模式等影响三网融合发展的因素,这些因素很大一部

分来自三网融合规制不完善。因此,三网融合的推进,亟须调整的是现行法规体系和监管体系^[3]。三网融合规制体制设计的关键因素包含产业技术经济特征和国家制度环境等。学者们就三网融合开展了多角度的研究,既有参考国外三网融合发展的研究,又有针对我国电信业、广电业实际发展状况的研究,提出了加强规划、推进基础设施建设、强化市场竞争及采用分业监管、分段监管和融合监管三阶段演进的管制等政策^[4-6]。这些多视角的研究,在一定程度上丰富了三网融合理论,为我国三网融合试点、推进工作提供了理论指导。三网融合被列入政府规划十多年而迟迟未付诸实施,试点工作遇到重重障碍,全面推进未能如期实现,究其原因,主要还是产业利益冲突及相应的体制问题。文章拟从我国三网融合的制约、较优策略和关联政策演进视

收稿日期:2015-08-01 本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:岳宇君,讲师,博士后,研究方向:产业经济学、政府管制与政策、博弈论。

葛 伟,讲师,博士,研究方向:网络管理与优化。

基金项目:国家自然科学基金“平台质量竞争及平台升级的理论与实证研究”(71103079);国家自然科学基金“三网融合与有线电视业的发展与规制:以数字化内容为媒介的分析”(71173036);南京邮电大学引进人才项目“我国三网融合演进机理及发展模式研究”(NYS213004)

角,探讨在产业利益冲突依然显著的背景下如何推进三网融合,如何推动合理、有效规制政策的出台。

一、三网融合的制约因素

1. 分业监管的传统格局

在我国,电信和广电是两个不同的行业,对应着不同的规制部门和监管法律。其中,电信部门的规制政策有《中华人民共和国电信条例》《互联网信息服务管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》等;广电部门的规制政策包括《广播电视管理条例》《电影管理条例》《广播电视设

施保护条例》《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》等。因此,随着三网融合试点工作的推进,矛盾和问题的出现是难免的。广电业和电信业如何调整,以实现行业利益双赢,成为融合参与方需要应对的问题。广电业和电信业分属不同的管理部门,垄断性质鲜明,在各自领域“独立”发展,面对三网融合,争取利益的竞争意识强,进行合作的意识相对弱。法规缺位是三网融合必须面对的问题,电信和广电业的行业法律法规层面较低,并具有鲜明的行业特色,三网融合亟须“更高级别”的法律,以改善监管体系中存在的“条框分割、多头介入”问题。我国电信业、广电业当前的监管政策体系如表1所示。

表1 我国电信业、广电业的监管现状

监管内容	监管范围	监管机构
市场准入	许可证的发放和管理	工信部、广电总局、文化部
内容监管	版权管理、内容引进、内容审查、内容加工等	广电总局、文化部
制作监管	节目制作机构许可管理、节目交易管理等	广电总局
硬件标准和视听技术监管	制造厂商管理技术标准制定及设备进网许可证发放等	工信部、广电总局
接入监管	网络宽带标准、点播软件标准、收费软件标准等	工信部
网络安全	网络监察	工信部、广电总局
运营监管	业务运作、客服质量、电视台管理	工信部、广电总局等

对各个产业的利益主体而言,三网融合显然是一次资源整合、利益重新分配的契机,融合过程必然伴随着诸多的利益博弈。一方面,广电业和电信业发展水平的差异导致产业利益冲突。三网融合给广电部门带来很大的压力,冲击着广电业的产业利益,而电信部门则视三网融合为其开拓市场、提高收益的机遇。另一方面,融合主导权之争。作为不同产业的监管者,工信部和广电总局分别是电信产业和广电产业的利益代表者和维护者。面对三网融合中的利益冲突,监管机构可能会采取不中立的立场。当前,电信和广电在网络建设上都在依照自己的技术标准进行规划设计,而未进行“优势互补”发展。利益问题一定程度上影响了融合工作的开展,带来公共利益损失和公共资源的浪费。从经验借鉴的角度看,若能把网络运营、内容播控、市场准备、技术标准等都纳入一个部门进行监管,则可以降低

由部门博弈带来的成本,更好地推动三网融合。

2. 规制政策的差异与冲突

不同产业的监管机构监管目标不同,电信业的监管出于经济和社会目的,侧重于技术、市场和服务;广电业的监管偏重于政治和文化的目的,以内容监管为主。多个运营商提供相同或相似的融合新业务,依照传统的分立监管模式,在融合新业务上会存在监管冲突。《中华人民共和国电信条例》第七条规定:“国家对电信业务经营按照电信业务分类,实行许可制度。经营电信业务,必须依照本条例的规定取得国务院信息产业主管部门或者省、自治区、直辖市电信管理机构颁发的电信业务经营许可证,未取得电信业务经营许可证,任何组织或者个人不得从事电信业务经营活动。”《广播电视管理条例》第五条规定:“国务院广播电视行政部门负责全国的广播电视管理工作。”可以看出,电信部门和广电部门在

业务准入规定上存在一定的冲突,分立监管体制会带来监管缺位,具体体现在:随着手机电视、IPTV和移动互联网等融合业务的开展,出现融合业务监管规制的缺位;电信部门和广电部门拥有的网络资源、内容资源和牌照资源等的不同带来监管不同。

分立的规制政策虽然在一定程度上仍然具有适用性,但亟须改进。广电运营商和电信运营商的网络平台具有独立性、封闭性,这些因素阻碍着创新,也阻碍着其他内容提供商和应用提供商的进入。三网融合新业务的复合市场环境使得分业管理的竞争政策在解决融合问题时出现偏差。新业务存在的多边市场、多维度融合特性,使得市场竞争的监管面临新问题。融合使电信、广电和互联网相对清晰的产业边界发生改变,融合规制政策的制定和实施变得更加复杂。运营商为了开展一项新业务需要向不同的规制部门多次申请,由此出现“规制重叠”的问题。三网融合无疑给监管政策的制定者带来两难的选择——开放性可以激励创新,封闭性可以确保运营商的投资。对于融合新业务而言,分立的规制政策是其发展的壁垒,造成消费者剩余和社会的效率损失。面对这种局面,政府应该扮演清除融合障碍的角色,平衡融合各方的市场力量,把这种利益冲突转变成良性的市场博弈。建立统一的监管机构短期未必能实现,但三网融合规制边界、协调机制需要及早明确,采用“不对称监管”,有助于广电部门获得扶持,维持市场格局和利益均衡。

二、三网融合的较优监管政策选择

面对日益增多的三网融合新业务,我们应遵循技术经济特征和政治组织架构,逐步推动监管融合,注重平衡三网融合各参与主体的利益。

1. 三网融合和政府规制

在三网融合的进程中,广电运营商受到较为严格的规制——规制部门不仅对接入严格监管,而且对内容进行严格审核。与之相对应的,互联网运营商依照政府信息产业竞争政策管理,受到的政府规制最小。政府应在规制政策的操作中,掌握好产业规制的“度”,有效发挥规制作用。从

长远发展的角度,政府行政干预应减少,市场机制的调节作用应增强,这样才能提高产业竞争力,实现真正意义上的产业融合。针对广电网、电信网和互联网,保持网络规制合理,可以体现在:对平台等无限制;对接入设备无限制;对联通方式无限制。各网络运营商在“无歧视”原则下运营,网络互联互通,通信通畅。网络规制合理的优点在于:运营商提供分级服务的目的在于牟利,合理规制可以确保网络自由。规制政策也可以继续细分为三个基本层次:完全无歧视政策、无分级质量服务的有限歧视和可分级的有限歧视^[7]。

规制政策的设计应着重考虑以下几个问题:首先,电信、广电相互对称进入或是不对称进入。经过这些年的发展,我国的电信产业显然已经不完全是自然垄断产业了。面对三网融合,固定电话领域可以有适度的竞争,移动通信领域则可以完全开放。广电部门涉及我国舆论安全问题,在内容播控方面不宜全面开放,所以,相比较而言,三网融合应该采取不对称进入,广电市场部分对电信开放,有助于繁荣文化产业。其次,电信企业进入广电业务市场,有两种选择,一是“另起炉灶”,独立建设内容制播;二是收购、兼并内容企业,而后依托这些企业。前者由于缺乏人才、经验,难度较大;后者相对容易一些,可以实现快速介入。再次,电信、广电分业监管或是融合监管。在分业监管背景下,对于融合新业务,由不同监管部门对其进行多重监管——既受到工信部的监管,又受到广电总局的监管。因此,在遇到一些新问题时,协调困难,问题解决起来比较麻烦。最后,网络安全优先还是文化安全优先。随着三网融合地开展,网络安全问题更严峻,数据、图像和声音采用同一个网络或平台,网络安全风险大,需要认真面对,及早做出对策。

2. 规制重构的路径选择

结合众多产业规制改革路径和三网融合的实际分析,我国三网融合规制改革路径选择在于“规制融合和市场融合孰先孰后”。在分业监管的基础上实现三网融合,在融合实现的基础上转变规制政策,显然已行不通,因为电信已走出“行政管理”的阶段,互联网竞争已相对充分。先改革监管体系、完善融合规制,而后在规制完善的

前提下进行三网融合,这条路径存在延缓融合进程的可能。切实可行的路径应当是“三网融合”的推进和规制政策同时转变。三网融合的推进可能遇到这样或那样的问题,只要不出现较大波折,就可以较好地实现产业融合、规制融合。面对融合契机,三网融合各方都想进入对方领域,而不开放自己的业务。所以,需要遵循最优化原则和交易成本最小化原则,建立三网融合规制部门,强化规制建设,制定和实施促进三网融合的政策和法律等。技术创新、业务发展、市场融合和规制政策之间的关系如图1所示。其中,规制重构包括完善立法、监管机构改革、管制治理和鼓励竞争等;技术融合带来业务融合,技术供给和市场需求改变原有产业边界,同时促进监管的融合,规制重构成为促进融合新业务发展的关键。当前,采用不对称进入,显然会触及市场开放产业的利益。在实际的规制改革中,需要统筹兼顾,构建总体框架,确立改革目标、任务和保障机制。

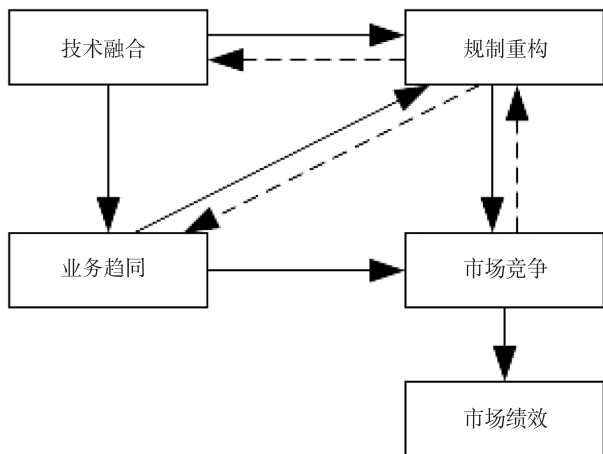


图1 技术融合、产业融合与规制重构的关系

确保三网融合的推进和相关产业结构的调整与升级,我们需要明确四点:第一,体制改革应该有坚强的政治保障。三网融合必然会触及一些利益集团的利益,推动规制改革需要以公共利益为出发点,协调各参与主体的利益,明确各规制部门在三网融合中的责任和权利,完善融合监管机制。三网融合领导机构和工作机制的构建有助于协调各参与主体的利益,较为快速地推进三网融合。第二,监管融合是三网融合制度层面

的需求。规制改革适应技术变革、业务融合,在一定程度上,产业和市场的发展需要统一的监管,这样有利于化解参与主体的利益关系。在三网融合中采用“大部制改革”,有助于公平、公正地促进融合业务的开展。第三,放松管制依然是信息产业改革的方向。顶层设计侧重于转变产业规制部门职能,但放松管制依然是我国信息产业改革的方向——市场力量可以进一步推动资源配置效率。在完善规制措施和划分市场边界之后,三网融合参与主体的竞争和合作同时存在,从而全面推进三网融合发展。第四,政策设计是一项系统工程。三网融合规制政策的设计需要体现政策的体系性,将融合业务或产品所涉及的技术、服务等纳入融合规制范畴,注重融合政策间的有机结合,使政策更具可操作性。政策体系不仅需要着眼于当前三网融合所面临的技术、市场和规制等问题,而且要注重培育融合产业、构建完善的监管体系等涉及三网融合长远发展的问题。

三、三网融合背景下关联政策的演进

三网融合规制政策的演进是参与融合的各企业及监管部门基于内外条件约束下利益动态调整的结果。我国应结合三网融合发展进程,逐渐调整,最终完善三网融合监管体制,形成职责清晰、协调顺畅、决策科学、管理高效的监管体系。

1. 演化视角下的政策设计

通常意义上,政策制定模式可以划分为强制性政策制定模式和诱致性政策制定模式。强制性政策制定模式易造成三网融合规制政策供非所需、政策落实难和缺乏执行力度等问题。相关部门在三网融合规制政策实施过程中多次重复博弈,如果政府对网络运营商的支持政策不够,甚至约束和管制较多,会影响三网融合的发展。当然,对于三网融合发展滞后的区域,强制性政策有利于弥补区域三网融合的支持政策供给不足。诱致性政策制定模式下,区域三网融合推进较优策略在博弈中被保留并推广,体现出三网融合规制政策制定是一个探索试错过程,政府和网络运营商共同充分探索,使制定的监管政策更加

科学、执行阻力更小。不同地区、不同融合时期,电信运营商、广电运营商们的博弈能力是有差异的。不同类型、具有不同发展状态的网络运营商参与三网融合的程度和方式也不同。利益博弈均衡过程不是一次完成,而是在运营商、监管部门的参与下,经过多次博弈后形成的动态均衡。我们应以动态、演化思维范式来审视试点区域三网融合规制政策的产生、演化与变迁过程。随着电信运营商、广电运营商的演化发展,不同利益矛盾与冲突逐级显现和释放,利益表达与均衡机制逐步完善,三网融合规制政策经历了“从非正式制度向正式制度,从不完全契约向完全契约”的演进过程。

2. 重视各参与主体的利益诉求

三网融合各参与主体的自身定位不同,利益实现方式不同,难以避免产生冲突。进一步完善我国三网融合规制政策,必须注重理顺各参与主体之间的利益关系,完善合乎经济、社会发展目标的利益驱动机制,探索刺激各主体协同行动的激励机制。首先,建立管理部门与网络运营商之间顺畅的信息传递与反馈机制,加强政策供需双方的沟通。其次,从政策上协调各参与主体的行为和作用,努力理顺错综复杂的利益纠葛,保障三网融合的顺利开展,实现三网融合规制政策效果最优。最后,区域不同类型的网络运营商的发展水平不同,电信运营商、广电运营商的政策需求也各不相同,因此,需要加以区别对待,以实现政策供给与企业需求的有效对接。通过三网融合试点工作的开展,理顺电信、广电各自内部的管理体系,消除所遇到的问题,在这个基础上尝试对区域电信、广电的管理体制作适当调整。需要强调的是,我国三网融合的矛盾不仅存在于广电、电信、互联网之间,而且存在于各自的内部。梳理行业内的政策漏洞,清理不利于三网融合发展的条文,针对融合问题,进行修改、完善,可以加快立法进程,并有助于提高规制政策的可操作性。

3. 增强政策的顶层设计

三网融合的发展涉及方方面面,单一政策的作用是有限的,需要加强顶层设计,平衡各参与主体的利益。首先,要从战略高度设计支持政策。电信运营商、广电运营商的政策需求是有较

大差异,在政策设计时要统筹各类资源要素,明确整体思路、重点任务和目标等。其次,系统性、协调性和阶段性相结合。对三网融合规制政策的完善不仅需要整体思路,更需要系统谋划,加大政策之间的协调性,各支持政策之间的作用不能相互抵消,一定时期内既要保持政策的一致性与连贯性,也要有阶段性作用,这样才能发挥支持政策的引导作用。再次,突出重点,解决主要问题。将分散的、针对性不强的以及不适应当前三网融合发展需要的政策统筹整合,归口统一管理。同时,根据不同时期、不同行业设计针对性、有效性强的支持政策,解决三网融合最迫切需要解决的问题。最后,统筹支持政策的制定和管理。统筹整合现有的政策,通力合作,加强协调,形成政策合力,进一步完善三网融合规制政策,使各相关部门在三网融合规制政策框架下各负其责。

四、结论

电信和广电是两个不同的行业,对应着不同的规制部门和监管法律,产业利益冲突在一定程度上影响着融合工作的开展。广电业和电信业应如何调整,适时应对变革,实现行业利益双赢,成为融合参与方亟须应对的问题。政府在规制政策的操作中,掌握好产业规制的“度”,才能有效发挥规制作用。从长远发展的角度,行政干预少一点,利用市场机制,提高产业竞争力,有助于实现真正意义上的产业融合。三网融合的推进可能遇到这样或那样的问题,只要不出现较大波折,就可以较好地实现产业融合、规制融合。三网融合规制政策经历着“从非正式制度向正式制度,从不完全契约向完全契约”的演进过程。在融合过程中,应注重理顺各参与主体之间的利益关系,探索激励各主体协同行动的机制,加强顶层设计,平衡各参与主体的利益。

参考文献:

- [1] 郭水文. “三网融合”下中国通信网络竞争及对公共政策的挑战[J]. 现代经济探讨, 2011(4): 60-64.
- [2] 岳芄. 媒介融合、产业利益冲突与市场监管[J]. 西安

- 交通大学学报:社会科学版,2011(3):43-48.
- [3] 黄春平,余宗蔚. 媒介融合背景下我国数字内容的监管难题与解决路径[J]. 深圳大学学报:人文社会科学版,2010(2):140-146.
- [4] 温建伟,王厚芹. 国际三网融合进程评价与启示[J]. 电视技术,2010(6):113-115.
- [5] 孙霄凌,朱庆华. 日本信息通信政策研究及其对中国的启示——日本三网融合政策述评及其启示[J]. 情报科学,2010(12):1746-1753.
- [6] 严奇春,和金生. 我国三网融合管制政策演进路径探析[J]. 中国科技论坛,2012(5):34-40.
- [7] 顾成彦,胡汉辉. 网络型产业的渗透与融合问题研究——以上海市三网融合为例[J]. 产业经济研究,2008(3):13-19.

Bottleneck, optimum strategy and relevant policy evolution of Three Networks Convergence

YUE Yujun, GE Wei

(School of Management, Nanjing University of Posts and Telecommunications, Nanjing 210023, China)

Abstract: Three Networks Convergence entered a substantive stage in 2010 after more than a decade of planning. Seen from the pilot and promotion work of more than five years, there remain administrative intervention, business bidirectional access barriers, discriminatory competition and difficulty in sharing which affect the promotion of the convergence. The traditional pattern of separate supervision leads to “multi-management”, “overlapping regulation” and regulatory obstacles that constitute the bottleneck for the convergence. It is necessary to follow the technical and economic characteristics and political organization, striving for the synchronous occurrence of promoting three networks convergence and changing regulatory policy. The strategic goals of three networks convergence could be achieved by examining experimental work with dynamic and evolutionary thinking paradigm, focusing on rationalizing different stakeholders' interest, and exploring the incentives stimulating their concerted action, while at the same time strengthening “top designing”.

Key words: Three Networks Convergence; separate supervision; telecommunication network; TV network; Internet

(责任编辑:范艳芹)