

# 初探中國三網融合政策全貌與互聯網電視政策發展

【出席 2010 年 北京 亞洲未來電視峰會(Asia Future TV) 報告<sup>1</sup>】

策略研發部 副研究員 李澎

關鍵字：三網融合、互聯網電視、中國

## 前言

三網融合一詞，始於 1997 年，中國第一次信息化工作會議，會議中提出「我國信息基礎建設的基本結構，是一個平台，三個網」的概念。所謂三個網，便是電信網、廣播電視網，以及互連網(Internet)。



不過在 1998 年，對於三網是否融合一案，在中國內部有了不同的討論。3 月，原國務院體改委體改所副所長<sup>2</sup>王小強，所發表的《中國電訊產業的發展戰略》研究報告中提出：

「擁有網絡是現代電信公司保持長期競爭優勢的絕對必要條件，所以不同意傳輸與電信業務分離，要以轉售的方式逐步放開市話和長話服務，在固話業務領域引入競爭……（此外）由於數據互連網是未來電信的骨幹業務，故不能從固網業務分離……」

王的主張，應開放電信與電視業務，進而使其形成市場競爭，並讓電信基礎傳輸網路與有線電視基礎網路由政府直接經營控管，完全使其成為壟斷性公共服務資源。

國家廣電局信息網絡中心的方宏一博士，則在同年 6 月提出不同的觀點。方在《再論中國信息產業的發展戰略》一文中認為，應該讓電信與有線電視網路並存，使電信與廣播電視事業具備競爭性，且讓有線電視的網路與互聯網橋接，而非走向基礎網路被壟斷的狀態，如此方能達到三網融合的政策目標。雙方論述不難看出，中國打出三網融合政策口號初期，爭議在於是以電信網或是有線電視網為基礎實踐三網合一，抑或是由有線電視基礎網、電信網、互聯網，三者互為基礎所實踐的三網融合。

## 一、由互聯網所促成的三網融合

三網融合的議題發展到 2001 年 3 月，終於在中國共產黨第 15 屆中央委員會第

<sup>1</sup> 研討會網址：<http://www.asiafuturetv.com/>

<sup>2</sup> 隸屬經濟文化研究中心電信產業課題組

五次全體會議（簡稱中全會）中，正式提出（王彩屏，2010）：

「抓緊發展和完善國家高速寬帶傳輸網路，加快用戶接入網建設，擴大利用互聯網，促進電信、廣電、計算機三網融合」

之後的 2005 年到 2006 年間，中國官方陸續皆有三網融合的說法，但具體的成果則是在 2010 年 1 月 13 日，由中國總理溫家寶在國務院常務會議中確定，中國政府將加速電信、廣電與網路三網合一的發展，並在同年的 4 月發出 7 張 IPTV 執照<sup>3</sup>，以及三張互聯網電視執照<sup>4</sup>。

藉由中國國務院的定義，三網融合的業務屬性，包括廣播電視業務、語音業務和互聯網業務。電信與廣電可以互跨，符合條件的廣播電視企業可以經營增值電信業務、部份基礎電信業務、互聯網業務。符合條件的電信企業可以從事部份廣播電視節目生產製作和傳輸。同時並鼓勵電信與廣電企業加強合作，優勢互補，共同發展（陳陽，2010）。

電信與廣電可以互跨廣播電視業務、語音業務和互聯網業務，但實際上語音業務在中國已是黃昏產業，雙方能夠獲得的利潤有限，然而互聯網對於電信與廣電系統而言，皆是加值服務屬性，同時也是增加營收獲利的基礎，原因在於，互聯網的各種應用服務沒有地理限制，因此可以擴大原有的市場規模。這種特性，也使得過去採封閉型(Wall Garden)的網路顯得不合時宜，因而讓電信系統商陸續將互聯網做為未來營運的基礎。

在 2010 年的亞洲未來電視峰會中，針對三網合一概念的出現，同為講者之一的中國科學院 侯自強教授表示：由於中國的傳媒電信管理體制造成廣電與電信市場的「割據化」，致使雙方壁壘分明、多無往來，進而成為目前發展寬頻(帶)上網業務、網路新媒體業務的障礙。這是中國特有的問題，提出「三網融合」的概念，實為解決廣電與電信雙邊市場無法互跨的困境（侯自強，2010）。

## 二、三網融合下的廣電發展：打造「下一代廣播電視網 (NGB)」

三網融合政策定調後，廣電系統該如何因應未來的發展呢？在本次北京亞洲未來電視峰會中，出席擔任講者的國家廣播電影電視總局 科技司司長 王聯先生提到未來的發展要件，在於轉變既有的傳輸模式，藉由數位化與技術升級，打造下一代廣播電視網(NGB)，藉以讓原傳統單向線性的節目，轉為雙向互動的應用服務。

<sup>3</sup> 此為透過固定網路傳佈的IPTV，包括廣電業者的數位（有線）電視服務和電信運營商的IPTV，兩者皆統稱為IPTV。

<sup>4</sup> 此為透過公共互聯網播出的網際網路電視，具備全國乃至全球的覆蓋能力。

所謂「下一代廣播電視網(NGB)」旨在改變既有有線廣播電視網的缺點。王指出，在網路方面，現有的有線電視網路頻寬不足，造成使得雙向互動類型的服務無法發揮，因此應提昇整體頻寬容量。在業務方面，需促使廣播與電信系統的業務相互互通，具備開放性。在終端設備與用戶方面，則強調技術標準化，朝家庭網路智能化發展，讓用戶能高度參與、體驗雙向互動類型的服務。

在營運模式方面，目前有線電視網的所有權分散，營運未統一，未來應走向規模化、(分區)集約化一途。所謂規模化與集約化，在於達到同一省中，城市與城市之間有線電視網路的串連，最後則意欲達成全省以至全國的網路串連。最後，藉此達到內容、網路、服務的雙向監管，以維護國家整體的公共安全。

依照國家廣播電影電視總局的說法，NGB 分為三個階段發展，包括：

階段	發展重點
<b>2009-2011</b> 試點示範、體系建設	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.建設骨幹網路。</li> <li>2.完成 20 個省的三網融合，並以 3D TV 做為示範應用服務。</li> <li>3.開始研擬標準化。</li> <li>4.建立 NGB 產業創新體系與環境。</li> <li>5.研擬終端設備。</li> </ol>
<b>2012-2015</b> 戰略性新興產業、 示範實質性進展	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有線無線融合，智慧家庭延伸。</li> <li>2. 全媒體、全業務、全程全網營運標準體系。</li> <li>3. 創新成果產業化，創新業務創新群集效應。</li> <li>4. 三網融合規模示範，取得實質性進展。</li> </ol>
<b>2016-2019</b> 全面營運監管，市場 主體形成	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 完成全網建設，實現全網業務的開展與營運。</li> <li>2. 建成分級結算和管理體系。</li> <li>3. 完成監管網路的全面建設。</li> <li>4. 建成國家網絡文化傳播和設施。</li> </ol>

資料來源：王聯，2010。

此外，配合「下一代廣播電視網(NGB)」的建置，國家廣播電影電視總局也將成立國家級網絡有線公司，以實現有線電視網絡統一規劃、建設、營運管理的格局。但此一概念，目前仍在積極爭取中央的政策與資金支持。

事實上，廣電系統積極發展 NGB，顯示出廣電有線網路系統現今的「弱勢」。因為電信的基礎網路早已融合廣電內容服務，甚至部份的互聯網服務。建設 NGB，在於讓有線網路進入電信系統的服務範疇（姚永，2010）。

### 三、中國互聯網電視的現行規範

2010年4月，中國廣電總局公佈「互聯網視聽節目服務業務分類目錄（試行）」。<sup>5</sup>該目錄分為兩部份，包括「第一部份 目錄」及「第二部份 業務界定」。

在「第一部份 目錄」中，廣電總局將公共互聯網向計算機（即電腦）用戶提供視聽節目服務<sup>5</sup>分為四類，包括：

類別	定義
第一類互聯網視聽節目服務（廣播電臺、電視臺形態的互聯網視聽節目服務）	(一) 時政類視聽新聞節目首發服務 (二) 時政和社會類視聽節目的主持、訪談、評論服務 (三) 自辦新聞、綜合視聽節目頻道服務 (四) 自辦專業視聽節目頻道服務 (五) 重大政治、軍事、經濟、社會、文化、體育等活動、事件的實況視音頻直播服務
第二類互聯網視聽節目服務	(一) 時政類視聽新聞節目轉載服務 (二) 文藝、娛樂、科技、財經、體育、教育等專業類視聽節目的主持、訪談、報導、評論服務 (三) 文藝、娛樂、科技、財經、體育、教育等專業類視聽節目的製作（不含採訪）、播出 (四) 網路劇（片）的製作、播出服務 (五) 電影、電視劇、動畫片類視聽節目的彙集、播出服務 (六) 文藝、娛樂、科技、財經、體育、教育等專業類視聽節目的彙集、播出服務 (七) 一般社會團體文化活動、體育賽事等組織活動的實況視音頻直播服務
第三類互聯網視聽節目服務	(一) 聚合網上視聽節目的服務 (二) 轉發線民上傳視聽節目的服務
四、第四類互聯網視聽節目服務（互聯網視聽節目轉播類服務）	(一) 轉播廣播電視節目頻道的服務 (二) 轉播互聯網視聽節目頻道的服務 (三) 轉播網上實況直播的視聽節目的服務

廣電總局，2010

#### （一）趨於細緻化的互聯網電視規範

上述的分類與定義，已顯示出，中國官方在計算機（即電腦）、IPTV、互聯網電視，以及手機電視上的互聯網視聽節目，未來都可能有不同的規定，且傾向更細緻、複雜的規範（張彥翔，2010）。

<sup>5</sup> 不含IP電視、互聯網電視、手機電視業務。

這樣的推論，還來自於互聯網電視發放牌（執）照制度。互聯電視執照又分為「內容服務」與「集成服務<sup>6</sup>」兩類，其中內容服務執照發放的對象為電視台，集成服務類的牌照，2010年則發給了中國網絡電視台(CNTV)、上海文廣新聞傳媒集團，以及杭州華數傳媒網絡有限公司。

除此之外，廣電總局也頒布《互聯網等信息網絡傳播視聽節目管理辦法》之「廣電總局令第39號」。該法令規定，以電視機為接收終端的視聽節目集成運營服務，應取得《資訊網路傳播視聽節目許可證》。業者發展以電視機為接收終端的互聯網視聽節目集成運營服務，應當建立具有節目播控、電子節目選單、版權保護等功能的集成播出系統、健全節目內容管理制度、安全保障制度和應急處理機制，以確保所傳播視聽節目內容的可管、可控（廣電總局，2010）。

另外「廣電總局信息產業部命令第56號」又規定，播送的電影或電視劇，皆需獲得「電影片供應許可證」及「電視劇發許可證」，並且取得著作人的授權，方能播送。且欲申請互聯網視聽節目服務的業者，其資格需為國有獨資或國有控股的單位（張霞，2010）。

上述管理規範，分別從「節目內容」與「節目內容的集成」兩端，限制節目內容的樣貌與接收方式。就前者來看，現行互聯網上受到歡迎的影音服務網站（如優酷網、土豆網），若沒有獲得執照或合法授權，將不能被互聯網電視所網羅。意欲從事互聯網電視服務的電視機廠商，也將不能自己與節目供應商洽談授權上架事宜，且也不能任意使用自己所架設的系統平台機制。

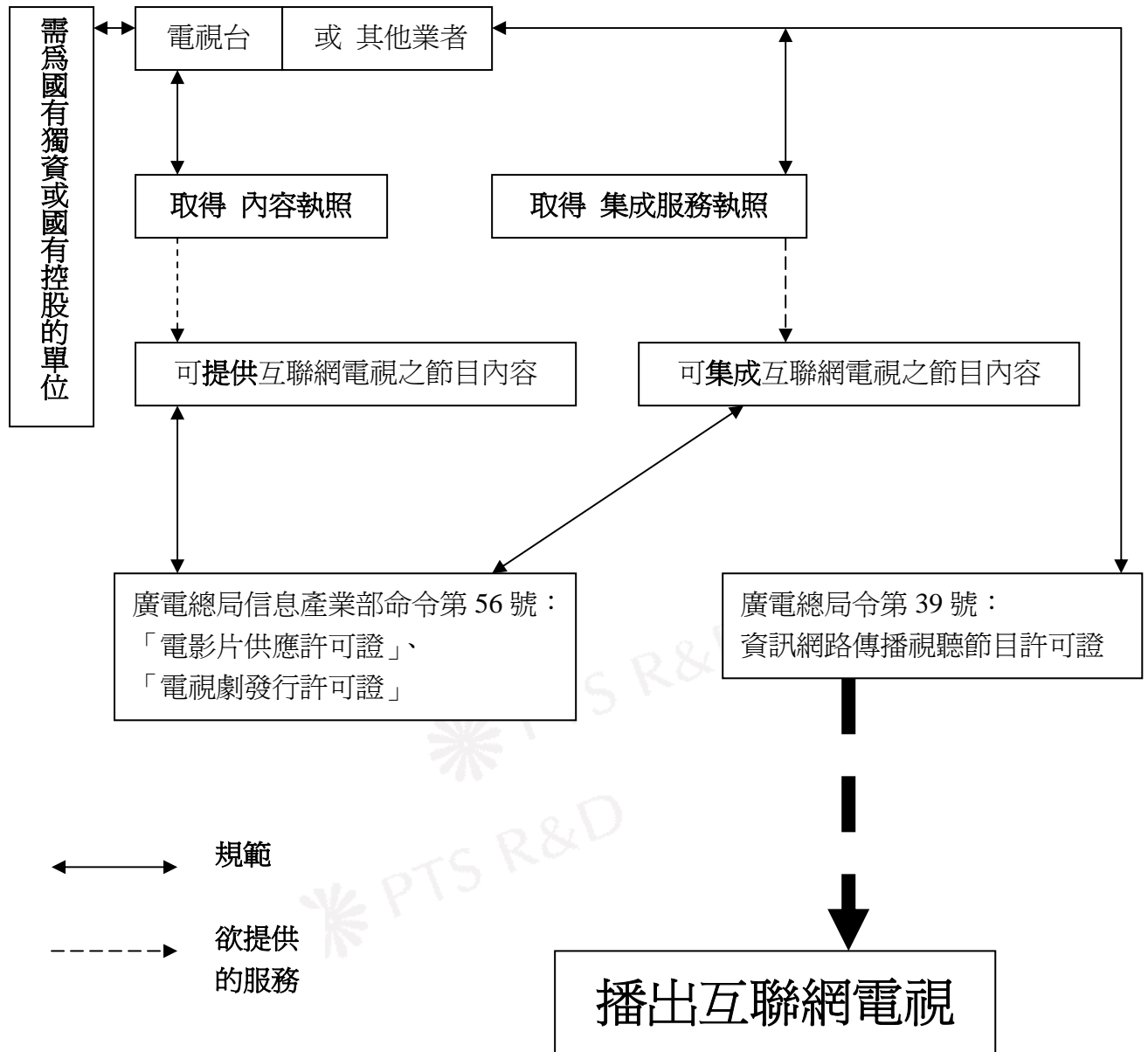
## （二）互聯網電視機種可能列入管轄範疇

對家電廠商而言，雖然互聯網電視可以成為廠商下一波主打產品，不過中國政府為了保護國內產業，首波互聯網電視機種的開放，將會排除國外品牌的電視機。但就實際觀察，廣電總局理論上不能限制電視機的功能，但卻能從《互聯網等信息網絡傳播視聽節目管理辦法》，限制互聯網電視機所使用的平台機制。就可見的未來，中國本土的互聯網電視機業者，勢必得與取得《資訊網路傳播視聽節目許可證》的業者進行合作，自行發展的系統平台，若未取得許可證，皆形同於違法。

另一個由本次峰會所得之的訊息，則是廣電總局有意讓未來的互聯網電視機，只能裝設一種系統集成平台。若此法令成真，未來則可能出現同一號電視機種，在不同的地區或依據不同的市場，裝設不同集成平台業者的系統。此舉也就會讓中國網絡電視台(CNTV)、上海文廣、杭州華數，或後續取得執照的業者，為了入主互聯網電視機，產生競爭行爲。

---

<sup>6</sup> 即Content Aggregator



資料來源：研究者自行整理

### 中國業者取得互聯網電視服務的規範限制

#### 四、關於三網融合的試點，從天威視訊股份<sup>7</sup>有限公司的案例談起

整體來看，在今年的三網融合發展中，中國廣電總局在內容服務的規範上，著力甚多，實質上已控制了內容營運業務的門檻。一者符合長期以來，中國政府在內容管制上採取嚴格管制的策略，二來則也可能保障廣電系統在三網融合趨勢下的優勢地位

若互聯網電視是三網融合趨勢下的新興產物，參考上圖，依照廣電總局所設立的申設門檻，想要經營互聯網電視的業者，首先就需要是「國有獨資或國有控股」的單位。其次，業者無論是想播出或集成不同的節目內容，還需取得內容或集成服務執照。播出的內容依照電影或電視劇，亦須依照「廣電總局信息產業部命令第 56 號」獲得「電影片供應許可證」、和「電視劇發行許可證」。

另外，由於中國過去已有部份業者提供互聯網電視服務，這類的業者多半為電視機廠商，並由廠商自行去尋找潛在、受歡迎的內容服務，提供民眾接收收看。但此舉不合乎中國實施內容管制的原則，故廣電總局再釋出「廣電總局令第 39 號：取得資訊網路傳播視聽節目許可證」，針對互聯網電視的系統規格，另外設立出門檻，宣告市面上已經推出互聯網電視的業者已屬違法。因此，廣電總局握有申請業者的資格，並可掌控獲照者所播出、集成的內容，以及所採用的系統規範。

##### 一、以天威視訊股份公司的營運模式為例

同為本次會議講者的天威(Topway)視訊股份有線公司，本身是深圳市一家有線電視公司。在本次的演講中提到，傳統電視的市場，目前面臨 IPTV、網際網路影音服務、衛星電視，以及新興互聯網電視的蠶食。但傳統電視若仿照這些新興服務開展其他非電視節目類的服務，如付費頻道、電視銀行、信息推播，或隨選視訊，就營運者自己的經驗來看，這些都無法快速地累積新的收益。因此講者認為，重整有線電視平台的定位，應達到顧客對於基礎服務（產品）升級後的期望，進而再思考其他附加產品、潛在商品的開發（陳志才，2010）。

陳進一步表示，配合有線電視基礎網路的升級，提供高畫質電視頻道，是其提供差異化服務的主力。因此定調，讓消費者以最低的門檻，讓高畫質電視從高享受的產品，轉變為最普及的服務，藉以擴大業務規模。

---

<sup>7</sup> 天威視訊股份有限公司隸屬「深圳廣播電影電視集團」。該集團成立於 2004 年，集團成員包括：深圳電視臺、深圳廣播電臺、深圳電影製片廠、深圳市廣播電視傳輸中心等單位為主體整合而成，共提供 12 個電視頻道。

服務類型	產品內容	產品價格
購機頂盒	10 套免費高清頻道	1000 元
換機頂盒		800 元
租機頂盒		12 元/月
訂購節目	10 套免費高清頻道 天天影院套餐包月 體驗高清點播節目	35 元/月 (免 12 元月租)
	10 套免費高清頻道 天天影院套餐預繳 1 年 體驗高清點播節目	360 元 (免 12 元月租)

資料來源：天威視訊，2010。

確認高畫質電視為有線電視系統未來的基本服務之後，陳認為，下一步的策略便是向節目內容服務延伸，除開始集成內容節目外，也應該開始啟動節目的製播。言下之意，便是系統商也應該開始集成、製作更多的節目內容，以充足平台上的服務，以因應未來三網融合後與互聯網電視的接軌（前揭書）。

## 二、藉由成為試點城市取得營運執照

目前中國國務院已在今年 6 月召開國家三網融合協調小組會議，通過三網融合的試點評選方案，並開始募集試點城市，在 6 月 18 日以前，開放各省城市申報試點地區。依照國務院的要求，符合試點城市的條件，包括：試點地區需有的完整的數位基礎網路，諸如有線電視基礎網路的數位化、可雙向互動，電信網路頻寬的升級，且有線電視用戶和電信寬頻的訂閱戶已經達到相對的規模等（張少雷，2010）。

關於天威視訊對於三網融合後的展望，則可再對應其母公司深圳廣播電影電視集團在今年 5 月 21 日，同時與深圳市同洲電子股份有限公司在深圳簽署三網融合戰略合作協議。

根據報導，雙方的合作規模包括開始建設深圳地區的 NGB 基礎網路，並開始研發推廣適用於三網融合的技術與應用服務，簽署合作協議當天，尚有廣電總局辦公廳、科技司代表，以及深圳市場出席簽署儀式，根據媒體報導，整體作為實際上是透過此合作與活動宣示，爭取深圳市成為三網融合的試點城市（洪賓、劉金玉、彭勇，2010）。若能順利獲得成為三網融合的試點城市，應也能化解執照申請問題。



## 五、結語

由於中國大陸市場廣大，可以有足夠的基礎發展自己的技術的規格。但也因為政治體制使然，故對節目內容採取嚴格的控管，除確保國家社會的安全無虞，其次也保障了現階段廣電業者的發展優勢。中國傳媒生態特殊，無法單純以自由市場競爭的概念思考或預測其發展，且網際網路的文章訊息品質不一，難以判定是否為實際的發展，或者實為某勢力要角藉由媒體企圖影響生態發展。因此，建議未來對於關注中國傳媒生態，如三網融合議題的研究者，可藉由中國內部舉辦的研討會、展覽活動，透過與業者的實際互動，相互印證媒體、不同業者間訊息的契合，並對照科技實務的發展，方能判別實際的態勢。

## 六、參考資料

王彩屏 (2010):〈三網融合：在春風中起步 廣電在三網融合中前行〉，《DTV 數字電視》，第 7 期，p14-19。中國：慧聰廣電網。

王聯(2010):〈三網融合與 NGB〉，發表於《2010 年亞太電視峰會》。中國：Global Leader Institute。

洪賓、彭勇、劉金玉 (2010)：〈深圳廣電集團與同洲電子簽署三網融合戰略合作協議〉。中國：深圳商報（網路版）。

Online available: <http://finance.sina.com.cn/roll/20100516/08353322857.shtml>

姚永 (2010):〈廣電人七問 NGB 與三網融合〉，《中國 IPTV 產業動態》，2010 年 4 月號，p.26-29。中國：流媒體網。

陳志才 (2010):〈重構有線電視核心競爭力：深圳高清互動電視的實踐與思考〉，發表於《2010 年亞太電視峰會》。中國：Global Leader Institute。

陳陽 (2010):〈侯自強：三網融合的基礎應該是互聯網〉，《DTV 數字電視》，第 7 期，p12-13。中國：慧聰廣電網。

張少雷 (2010):〈網融合試點方案仍存懸念 或形成多足鼎立格局〉。中國：證券日報（網路版）。

Online available:

[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/jiadian/2010-06/22/c\\_12246815.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/jiadian/2010-06/22/c_12246815.htm)

張帥 (2010):〈羿入『融合』局〉，《中國廣播影視》，第 455 期，p.26-33。中國：中國廣播電視出版社。

張彥翔 (2010):〈互聯網電視發牌 幾家歡喜幾家愁〉，《中國 IPTV 產業動態》，2010 年 4 月號，p.30。中國：流媒體網。

張霞 (2010):〈三網融合下的互聯網電視牌照發放『疏堵並舉』〉，《DTV 數字電視》，第八期，p.24-25。中國：慧聰廣電網。

侯自強 (2010):〈網路電視臺和新媒體〉，發表於《2010 年亞太電視峰會》。中國：Global Leader Institute。

廣電總局 (2010):《互聯網等信息網絡傳播視聽節目管理辦法》。中國：廣電總局。

廣電總局 (2010):《互聯網視聽節目服務業務分類目錄（試行）》。中國：廣電總局。