

双向进入退潮，融合业务登场

——2013 年我国三网融合发展回顾与展望

魏凯，工业和信息化部电信研究院

摘要：本文回顾了我国三网融合政策和产业层面的发展历程，指出我国正逐步从以双向进入为中心的阶段进入以融合业务为重心的新阶段。本文深入分析了 IPTV、网络视频、互联网电视和移动视频等主要融合业务的发展状况和存在的问题，最后对全文进行了总结，提出了推动三网融合深化发展的相关建议。

关键词：三网融合、融合业务、IPTV、网络视频、互联网电视、移动视频

Overview and outlook on development of three network convergence in China

Abstract: This paper reviewed the history of three network convergence in China, indicated that China is moving from the “the telecom-broadcasting mutual entering” stage to the stage of converged services-centered. Then it analyzed the development status of converged services including IPTV, Internet video, smart TV and mobile video, and pointed out some major obstacles ahead. Finally a summary and some proposals was made at the end of the paper.

Keywords: three network convergence, converged services, IPTV, Internet video, smart TV, mobile video

一、我国三网融合发展回顾

2010 年，国务院出台加快推进三网融合的工作部署，在政策层面开启了“破冰之旅”。方案提出分两个阶段推进：试点阶段（2010-2012 年）：以推进广电和电信业务双向阶段性进入为重点，制定三网融合试点方案，选择有条件的地区开展试点，不断扩大试点广度和范围。推广阶段（2013-2015 年）：总结推广试点经验，全面推进三网融合。国家根据方案，先后于 2010 年 6 月和 2011 年 12 月分两批批复了 54 个地区（城市）开展三网融合试点工作。一系列政策的推出，特别是双向进入的推进，打破三网融合长达 10 多年的僵局，在体制机制上为产业发展开辟了空间。

几年来，产业层面的“融冰之旅”也取得明显进展。一是业务应用繁荣发展。截至 2013 年底，IPTV 用户数接近 3000 万，手机视频用户数达到 1 亿，互联网视频用户达到 3.7 亿，媒体、通信和娱乐功能融合的创新应用不断涌现，对于拉动信息消费、繁荣网络文化起到了巨大的推动作用。二是网络建设加快推进。截至 2013 年 11 月，宽带接入用户总数达到 1.88 亿，4M 以上占 77%，2M 以上和 8M 以上宽带接入用户占比分别达到 95.9% 和 21.1%，比 2012 年末分别提高 11.6%、1.6% 和 5.2%。截至 2012 年年底，我国有线电视用户超过 2.14 亿户，有线数字电视用户超过 1.4 亿户，有线数字化程度约 66%。双向覆盖 7000 万户，占比有线数字电视用户 50%，有线双向网络实际渗透用户占全国有线电视用户的 10.07%¹。三是产业带动效应显现。三网融合不仅直接拉动了网络基础设施相关环节发展，

¹数据来源：<http://tech.sina.com.cn/t/2013-03-25/10378178909.shtml>

还带动了数字家庭设备制造、数字内容等相关产业转型升级。国内购买智能电视的占比从 2011 年的 5%，迅速跃升至 2013 年上半年的 40%以上，2013 年下半年智能电视销售占比将达 65%左右，同比持续翻倍²。主打线上数字内容营销的乐视影业已经跻身国内第三大影视公司行列³，基于三网融合的线上网络平台已经成为数字内容的主要销售渠道。

与 2010 年新政刚推出时相比，三网融合的热度在近一年急剧下降。应该说这是符合发展规律的。本来国务院 2010 年 5 号文件说得很明确，“三网融合是指电信网、广电网、互联网在向宽带通信网、数字电视网、下一代互联网演进过程中”的阶段概念。目前双向进入已无管制障碍，产业发展也有“宽带中国”、“信息消费”等力度更大的产业政策替补，“三网融合”拉动发展的历史使命也即将结束。当年“三网融合将带动万亿产业值”在 2013 年这样的热炒忽然销声匿迹，三网融合这个词在物联网、云计算、大数据、智慧城市等一大堆时髦概念映衬下相形见绌，快要逐渐被业界淡忘了。

二、融合业务成为三网融合发展重心

观察发达国家三网融合的发展，早在数年前就已经从广电-电信“双向进入”为主转向互联网力量主导的新阶段。各国早期三网融合主要体现在政策层面放松对电信和广播电视行业之间的双向交叉进入的管制，引发交互电视、有线宽带接入等经营业态。美国是最早跨越双向进入阶段的国家之一，1996 年《电信法》的颁布打破了广电和电信双向进入的壁垒。英国、法国、日本等也随着法律、政策和监管体制的融合，逐步度过了双向进入阶段。

当前，互联网产业力量在全球崛起，国际上新一轮的三网融合正在围绕互联网的理念、业务和商业模式为开展。美国、欧洲等发达国家互联网产业力量依托新的业务模式和新型智能终端，突破原有产业环节的边界，实现了向上下游产业环节的延伸。如美国最大的在线付费视频网站 Netflix 的全球付费用户约为 3800 万，在美国地区已经超过 HBO，增长势头迅猛。谷歌甚至直接出资在美国堪萨斯城建设超高速光纤网络，为用户提供 Google TV 服务。

当前，我国三网融合也正逐步从以“双向进入”为主的狭义三网融合阶段向以“融合业务”为主的广义阶段过渡。以往只通过广电网络传输的视频和电视节目，越来越依赖互联网或电信专网传输。电信运营商主导的 IPTV 正在转向盈利，基于公网的互联网视频日益受到用户欢迎，智能电视“云+端”打开了面向电视屏和家庭的信息消费新市场，移动视频将随着网络的就绪迎来较大发展。

（一）IPTV 正从带宽填充型业务向盈利型业务转变

截至 2013 年 10 月我国 IPTV 业务用户达到 2715.7 万户，居全球首位，同比增长 33.2%。2013 年 1-10 月 IPTV 业务收入达到 33.8 亿元，同比增长 44.1%，是

²数据来源：<http://info.homea.hc360.com/2013/08/031021959246.shtml>

³数据来源：<http://www.cmc.gov.cn/cms/a/xinwenzhongxin/chanyexinwen/2014/0106/7754.html>

固网业务收入增速的 10 倍，在固定业务收入的比重提升至 1.4%⁴。预计 2017 年我国 IPTV 用户数将占全球 47%⁵。IPTV 发展初期的主要定位为拉动宽带接入业务发展，即通过宽带捆绑培养用户数量，以免费赠送为主，存费送终端，运营商进行补贴的模式。从调研情况看，随着用户规模扩大及业务黏性提升，IPTV 业务的收入贡献逐步显现。下一步，运营商将进一步突出业务差异性，提升视频业务价值，建立开放平台，发展社区、酒店、工厂等垂直行业，将 IPTV 业务打造成新的盈利增长点。此外，在未来发展中，运营商也计划在 IPTV 中借鉴 OTT 在技术和业务模式上的优点，走 IPTV+OTT 的融合路线。预计 2014 年 IPTV 用户将超过 3300 万。

（二）互联网视频深受用户欢迎，已形成较大规模

截至 2013 年 6 月底，国内网络视频用户达到 3.89 亿，较上年底增加了 1678 万人，半年增长率为 4.5%。网民中上网收看视频的比例为 65.8%，与上年底持平。2013 年 1 到 3 季度，我国视频网站整体收入规模达到 95.8 亿元，预计全年将达到 140 亿元，同比增速达到 40%以上⁶。但调研发现，当前我国主要的视频网站普遍尚未实现盈利，可持续的商业模式仍处于探索中。视频网站对未来普遍持乐观态度，相信未来随着视频广告价格上升，带宽及服务器价格下降，视频版权价格趋于合理，视频网站将逐步缩小亏损，最终实现收支平衡。据报道国内最大的网络视频公司优酷土豆将于 2013 年底实现盈利⁷，但全行业扭亏为盈的时点仍很难预测。

（三）互联网电视“云+端”开启家庭信息消费空间，成为发展热点

2012 年中国互联网电视用户规模达 3210 万户（含一体机和机顶盒用户），预计 2015 年将达 1.2 亿户，复合增长率为 56.95%⁸。我国互联网企业通过 OTT 模式运营互联网电视和网络视频等融合性视频业务取得了快速发展，尤其在 2013 年，乐视、小米、百度、阿里巴巴等互联网企业密集发布互联网电视、智能机顶盒等

⁴数据来源：工业和信息化部

⁵数据来源：Global IPTV Forecast

⁶数据来源：iResearch，招商证券等

⁷<http://finance.sina.com.cn/stock/usstock/newstock/20131214/020317632585.shtml>

⁸数据来源：《中国视听新媒体发展报告（2013）》

产品，创维与阿里巴巴、TCL 与百度等跨界联合推出互联网电视产品，加速垂直一体化的发展步伐。电信运营商也在积极发展基于 OTT 的互联网电视服务，如中国移动在江苏等地、中国联通在南方部分地区、中国电信在北方部分地区，以弥补宽带和 IPTV 覆盖的盲点。但总体上看，目前国内互联网电视市场尚未探索出明确可行的商业模式，面向电视屏幕的应用和付费内容生态系统在短期内较难建立，仍需经历较长时间的市场培育阶段。

（四）手机视频客户端的共享社区成为发展重点

截至 2013 年 9 月，我国在手机上在线收看或下载视频的网民数为 1.74 亿，使用率为 37.6%。2013 年 10 月，手机电视用户同比增长 4%，达到 5193 万户，手机电视业务收入同比增长 22.9%，达到 21.9 亿元，虽然整体增速不高，但随着 4G 网络和移动互联网深入发展，在未来有广阔的前景。据我们对中国移动视讯基地（上海）和广电联通调研情况，运营商和内容提供商主要通过“品牌频道+垂直频道”业务模式合作发展手机视频业务。运营商除负责网络运维、终端适配、收费推广外，与 IPTV 相比对垂直频道的内容编排具有较大的自主权。目前手机视频业务从 WAP 播放形式逐步转向了基于 APP 的客户端形式。在传统视频内容播放业务形态的基础上，融合了视频节目点评、分享等社交功能的新型移动视频业务形态成为发展热点。

三、我国融合业务发展存在的主要问题

我国融合业务发展存在消费环境不完善、政策监管不适应、产业支撑不到位等问题，主要表现如下。

（一）付费内容市场不发达是融合业务发展的一大制约因素

企业普遍反映，国内视频融合业务多采取内容免费，靠广告获利的模式。而广告市场的总空间受限，同时版权、带宽等都需支付高昂成本，造成企业扭亏为盈难以实现。从国际经验看，Netflix、Hulu 等内容付费模式是可持续良性发展的商业模式，但由于消费习惯和消费水平的制约，国内付费视频市场空间迟迟不能打开，这成为制约 IPTV、手机视频、网络视频等融合业务可持续发展的主要制约因素。对 IPTV 而言，虽然 IPTV 是三网融合试点阶段的重点业务，总体政策环境较好，基于专门承载网络和 CDN 基础设施提供有保障的业务质量，业务基本得

到用户认可，规模持续扩大，但由于付费内容收入增长缓慢，短时间内难以摊销终端和 CDN 网络建设成本，制约了运营商对终端和平台升级的持续投资，长远发展受到限制。

（二）终端设备发展混乱，市场环境亟待规范

根据原广电总局《持有互联网电视牌照机构运营管理要求》（广办发网字〔2011〕181号），我国正规渠道销售的电视机顶盒终端必须与持有牌照的七家互联网电视集成播控牌照商进行内容版权合作。但市面上还存在大量未得到正规管制的“山寨”机顶盒。据分析，2013年所有互联网电视机顶盒的出货量达到千万级别，而其中跟牌照方合作的不足20%。⁹这些“山寨”机顶盒具有很高的开放性，接入的内容无法得到有效监管，产品质量也参差不齐，版权、内容安全和用户权益难以保障。山寨机顶盒的泛滥扰乱和市场竞争秩序，对正规厂商的智能电视发展相关业务发展构成极大的危害，对融合业务的健康发展不利。

（三）现有监管政策难以适应融合业务发展需求

广电部门采取按“网络”、按“屏幕”分类监管的内容监管政策，在业务和终端日益融合的趋势下，已经不能适应三网融合下业务应用的创新发展。特别是对于一些尚处于市场起步阶段新型融合业务，产业格局及发展模式尚未明晰，其产品及服务形态究竟沿何种路径发展仍需要深入探索，如果发展之初就实施过于严格的管制，创新必将受到限制。特别是随着智能操作系统在终端设备商的普及，用户很容易通过自行安装应用程序访问互联网内容，现行的通过“集成播控平台”管理互联网电视的政策在技术上难以落实到位。因此，应结合技术发展趋势对监管政策进行调整优化，在达到监管目的的同时也给予业务创新较为宽松的政策环境。

总之，各类融合业务在探索如何落地的过程中蕴藏着带动信息消费的重要机遇。若能通过政策扶持打通内容、网络、终端等产业链环节，共同推动业务和产品创新，就能切实促进我国三网融合向纵深发展。

⁹数据来源：<http://www.sarft.net/a/153416.aspx>

四、总结与思考

重新思考“三网融合”的含义，应该说它是电信网、广播电视网和互联网演变发展中的一个“过程”。这个过程“上半场”的重点是在政策上打破行业壁垒，推行“双向进入”。当前我国三网融合逐步跨越双向进入阶段，进入以融合业务为重心的“大融合”阶段。互联网的技术和模式在这“下半场”中占据了主导地位，正在成为包容各种接入、内容、业务和终端的大一统平台。面对这样的技术发展潮流，三网融合的政策设计和产业发展需要围绕以互联网为核心的融合业务来重新思考。

综合前文分析，需考虑从几个方向推动。一是继续加快完善网络基础设施，提升用户的业务体验。“要想富、先修路”，宽带网络是发展融合业务的基础。二是基于 IPTV、移动视频和 OTT TV 等平台，融合社交、移动和大数据等创新元素开发新的业务形态，促进业务应用创新。三是支持农村和中西部地区融合业务发展，发展适应“三农”特点的内容和服务形态。四整合互联网、终端制造和电信运营商等多方力量,推进进关键技术协同研发，推动智能终端研发产业化。五是促进业务服务与内容生产环节对接，繁荣数字内容。六是加强融合业务及相关设备的安全监管，保障网络信息和文化安全，同时也要注意减少行政干预，为创新留下空间。

最后，冒险预测一下：三网融合在未来几年将进一步冷却，直至默默无闻的淡出人们的视野。但这又何妨？相信随着以互联网为核心的融合业务蓬勃发展，“人民群众享有更加丰富多样、快捷经济的信息和文化服务”¹⁰将会轻松实现。

¹⁰ 参见：国务院《关于印发推进三网融合总体方案的通知》（国发【2010】5号），2010年1月。