

数字化英国——阶段性的报告(摘要)

英国文化新闻体育部、商业企业和管理改革部 著 李慧美 编译

1 概述

世界各地的数字化和宽带技术正在改变我们的通信、娱乐、信息和知识产业,形成更广泛的经济和生活方式。我们正处在一个转折点,使用和开发数字技术的能力将越来越多地决定着成功的制造业和服务业,一个成功的英国必须是一个数字化英国。

在过去十年中,数字技术在我们的生活、工作、家庭和休闲活动中已经引发了一场悄悄的革命。现在,我们中的很多人认为一个不断沟通的世界是理所当然的:从居住地到工作地点的大规模数据传输;形成新的、更加便捷的交通和家庭友好式的工作格局;数以百计的电视和广播频道;用户创造内容;与以兴趣和交友形成的虚拟社区保持即时连通;以图片以及文字来维持大家庭的网络联系。

通信行业是我们经济领域中的三大行业之一,与能源和金融服务同等重要。英国的数字经济约占国内生产总值的8%。在过去十年,它一直是增长最快的、最成功的。我们率先推出了数字电视和广播,并首先提出了其在全国的转换方案。我们所从事的第一代宽带技术的增长速度几乎比所有其它的经济主体都要快。英国在互联网广告领域中所占的比率高于其它任何发达经济体。到2012年,这个国家花在新兴贸易中的每5英镑中都将有1英镑是应用在网络行业的。

更为重要的是,数字经济支撑着我们的整个经济并建立了我们国家的竞争力。我们所准备采取的数字技术已经开始驱动生产力使我们在整个更广泛的经济体系中获益。在过去10年中,基于我们采取的行动和数字技

术,英国一直缩短其与其他欧洲领先经济体的历史性生产力差距。

但是,我们的生产力仍远远落后于美国,我们面临着亚洲经济体中成功的创新型企业所带来的新型挑战。他们以最佳的状态,结合市场激烈的竞争,提供创新和用户服务,以规章制度来平衡投资下一代的技术与竞争市场中消费者利益的价值。

因此,英国作为数字技术使用者和生产者的竞争地位还有待加强。在美国,发展数字经济、现代网络的部署和普及宽带互联网接入是新政府方案的一个重要组成部分。法国政府已雄心勃勃地发起了一项其通讯业的改革战略。欧洲委员会的一份在数字技术接收、技能和使用状况的全球排名表中显示:英国已经从前十年排名前7的位置滑到了目前的第12位。

在这样的背景下,该报告评估了英国是否已经充分准备好利用数字技术的重大转变,作为我们经济生活和个人生活的重要部分。这场革命仅仅十年——目前仍处于初期,我们对它的需求和期望将加速增长。我们能够满足这些要求和期望吗?

首先,我们所做分析的关键性结论表明,作为一个国家,我们必须确保我们的无线和有선通信以及广播电视网络能够满足现代知识经济的需求。我们已经作了很多工作,但在接下来的五年中,我们还需要升级这些网络以保持我们固有的地位并实现我们的目标。

如果我们想要缩小这种差距的话,政府的积极而富有战略性的支持是必不可少的。我们需要从现在开始规划,界定妨碍数字基

基础设施在英国全面实施的市场因素,并且政府也要迅速地行动以帮助我们建立具有高性能即时传递基础设施的市场。这种政府方面采取的行动对确保英国从数字经济中获得最大化利益将是非常关键的。

2 对数字技术的全球性关注日益增长

奥巴马总统以科技为本的总统竞选改变了美国大选的面貌,他已明确表明,将把技术和强大的通信基础设施共同视为对经济复苏和增长的极其重要的两个方面。将采取激进措施来部署现代通信设施,包括重新定义普遍服务来扩展宽带服务和充分发挥无线频谱的能量。

奥巴马总统的数字抱负正被世界各国复制。法国政府近期已启动了它的 France Numerique 2012 计划,这是通讯部门的雄心勃勃的战略规划,旨在巩固法国的数字地位并在全世界经济衰退和危机时期增强其更广阔的竞争力。该计划中所透露的消息很明确:数字经济是世界上最富活力的一部分,当全球经济衰退影响我们时,培育经济中的这些部分对于提高增长潜力和就业岗位是很有必要的。

这不仅仅是一个简单的经济竞争力问题,同时也是一个公平性的问题。我们目前所处的技术发展阶段,需要一项计划来确保每个人都能参与到数字经济中,所有人都能从中受益。这意味着必须确保所有人都掌握有效参与的技能;并且那些可用的内容和服务为每个人提供参与的好理由。

数字社会为我们公民提供了更多的获取信息的途径、至少在民主进程中参与并发挥影响——最近的美国总统大选是第一次联机和脱机选民发挥等同作用的大选。除了新闻和民主参与外,数字世界为个人提供了较以前更广泛更丰富的公共服务范围,真正涵盖了新闻、教育以及娱乐方面。

必要的教育、技能和传媒素养课程让社会中的每个人从数字革命中受益,这将会是

数字英国(Digital Britain)项目的核心部分,也是我们成功的关键。我们必须确保“成为数字化”(Being Digital)是每个人都能实现的。如果我们做不到,那么我们社会的重要组成部分将被剥夺权利并永远落后于社会主流,我们就无法确保这些技术对我们国家的全部潜力。

我们通过数字网络共享文化和经验的内容,这些内容保证民主社会中公民得到所必须的信息。这些就是在英国产生、针对英国消费者的、来自多元来源的,有依据、准确而又公正的新闻、评论和分析。市场总能提供一些内容,但是我们需要决定还需要什么,并制定政策来达到这个目的。作为一个社会整体,我们到底期望和需要什么呢?什么样的制度和政策才能最好地实现它呢?

如今,英国有一系列主要针对模拟时代的机构和机制。迄今为止,只有 BBC 拥有能够跨越数字环境来提供数字内容的战略、运作能力和资金。在这份临时报告中,我们分析了能够提供多元化数字内容的其他现代机制,并分析了建立一个可以在多媒体、多平台的数字环境中覆盖可能的范围和程度的组织机制,它将与 BBC 一同工作但具有明显不同的作用。

同时,我们需要确保英国在利用新媒体内容进行创新中处于有利位置。我们在媒体方面的创意和技术创新的记录提供了一个很好的基础,但这需要与新的商业模式结合起来,正是这些商业模式能使内容创造者在新平台活跃起来。我们还必须开展研发来保持我们的地位。

作为一个社会,数字技术还可以更有效地提供更大范围的公共服务,这些服务具有高质量、高连通性、可延伸至个人,例如现在的在线国家健康服务和驾驶员与驾驶执照管理局的车辆税务服务。

同样重要的是,数字化社会能提供更有效的公共服务。这在即将到来的对公共开支

约束很紧的时期会非常重要,2008年的预算公布了500万英镑的额外效益。将资金用在服务而不是这些服务的传递上,对用户和纳税人都是有利的。

传递数字英国需要政府有雄心且明确的战略眼光,政府间、协调者之间和行业之间需要形成新的、更强的合作。我们要发挥自己的作用来确保开放而有效的政府行为,包括通过诸如信息时代的合作等来保证政府和行业间有正规的、开放的和建设性的场合来洽谈讨论。

3 信息时代的合作

信息时代的合作(Information Age Partnership, IAP)是一种政府和产业间的伙伴关系,包括政府部长和处于领先地位的信息技术、电子、通讯等公司的首席执行官之间的合作。

IAP的目的是确保ICT的有效进展,加速创新和生产增长,推进中小企业的优先发展问题。这有助于英国最大限度地利用代表信息时代特征和可驱动英国经济复苏的全球的、技术的、经济的和政治发展。

我们相信,以确保数字英国实现的承诺为使命,信息时代的合作将成为一个政府和产业间更加重要和有价值的论坛。

我们需要为数字英国制定一个全面的计划:这项计划包括2012年的五个目标,它们构成了这份临时报告的分析和建议。

4 数字英国:五个目标

- 升级并使我们的数字网络现代化——有线的、无线的和广播的——保证英国拥有的基础设施使它能在数字时代保持全球竞争力;

- 建立针对英国数字内容、应用和服务的动态投资环境,使英国在数字经济中成为对国内外投资都具有吸引力的国家;

- 建设针对英国用户的内容:能够在质量和范围上服务于所有英国民众的兴趣、经验和需求的内容,尤其是公正的新闻、评论和

分析;

- 所有人公平的访问,加上普遍适用的技能和信息素养,人们几乎普遍参与到数字经济和数字化社会中来;

- 发展基础设施建设、技能培养,并采取行动推动在线公共服务和政府与商业之间的互通互联。

报告的不同章节有不同层次的细节和分析,这反映了在一些领域,问题很紧迫,而以前分析得到的知识使我们在思考和政策上能快速前进。报告中的某些部分也反映了新的发现,这些部分还需要更广泛的咨询和考虑,包括在各个政府部门间的咨询,才能提出详尽的建议来实施更全面的数字英国计划。到目前为止,这一进程还刚刚开始,这一领域的许多与经济和社会广泛关联的重要还仅仅是初步提及——包括从智能网络技术到知识经济和低碳经济之间的联系,以及下一代在线公共服务的细节。

基于以上五个目标,报告提出了如下几个主要行动:

5 数字网络

关于下一代公共网络,我们提出了一系列详细行动:

行动 1

我们将组建一个政府主导的战略小组,来评价需求主导措施、供给主导措施和监管措施,支撑现有市场主导的投资计划,消除各种障碍,最大化市场主导下一代宽带的覆盖范围。这一战略小组将在数字英国报告的最后环节会评估以Virgin Media、BT Group和新兴网络公司为代表的市场主导的投资对英国产生的影响,以及Caio报告(译注:2008年9月发布的“英国宽带网络的下一步:为长期竞争力而行动”报告)提出的紧急措施建议是否必要。

行动 2

在数字英国最终报告出台前,政府在认可已有的基础设施投资的同时,将同主要的

运营商合作,共同致力于扫除进入更广泛的市场和基础设施建设领域的障碍。

行动 3

评估办公室提出了新的、明确的指导,解决 Caio 报告中提出的商务利率清晰化问题,这将确保对现有的或新的投资者的任何请求做出相应反应,并提供明确的、有帮助的指导。就其本身来说,政府将确保这一指导被潜在的投资者广泛理解和认同。

行动 4

在数字英国最终报告出台前,我们将考虑,除了当前的市场主导措施外,是否应该提出公共刺激措施来推动下一代宽带建设。

行动 5

政府将帮助社区宽带网络总体规划建议的实施,以将所有本地和社区网络聚集起来,为他们提供技术和咨询支持。

行动 6(关于现存的和下一代移动无线网络:)

我们正在详细规划一份无线频段现代化的方案,这个方案包括五项组成内容:

a. 通过结构化框架解决第二代无线频段未来发展问题,以使现有的运营商重新整合其所持频谱,重用它们的频谱并开始向下一代移动服务转移。在实施这个措施时要保持竞争市场。如果能够做到这一点,频谱的经济价值将得到加强。现有的行政刺激定价(AIP)水平将得到调整并体现这一价值加强趋势。政府相信一个产业认同的无线频谱贸易会比强制的重组更好、更迅速地开展。在2009年4月末之前,通信产业将有机会达成共识。如果到那时候还没形成产业共同认可的商务解决方案的话,政府将会支持一项强制方案。

b. 提供更多下一代移动服务的无线频谱。Ofcom 已经提议在 2.6GHz 的基础上释放所谓的 3G 扩展频段。政府将支持 Ofcom 的提案,让这项提案在一个泛欧洲的“数码红利评估频段”的调整中发挥关键性的作用(即

所谓的 61 - 69 频道波段),被释放的波段逐步从模拟切换成数字广播,这在英国将是首创。这将腾出宝贵的广播频谱,从而为下一代移动服务。

c. 为现有 3G 运营商提供更大的投资确定性:英国政府希望鼓励最明智的商业资金投资在网络容量和覆盖范围上。但是,一个固定的任期牌照按照现行政策执行下去将会越来越不利于投资。作为现在的结构框架的一部分,我们要解决这个问题。作为结构性贸易框架,现有时间限制牌照可以是无限期的,而 AIP 则远远超出这个现有的期限。如果此项计划得以实现,政府会研究确保 AIP,然后设法展现频谱的全部经济价值,因此政府将在一段时间内返还相当于同一时期的牌照在拍卖市场上所实现的收益。

d. 更大的网络共享:政府和 Ofcom 将考虑运营商提出的采取进一步措施来促进网络的共享、光谱或载波共享的提议,特别指出的是这些提议可能会形成更大的覆盖范围,部分移动运营商需要兑现宽带普遍服务的承诺。

e. 移动运营商承诺扩大移动宽带的覆盖范围,以达到 2G 的覆盖范围,这将标志着他们为宽带普遍服务的承诺做出了重大的贡献。

行动 7(关于数字电视网络:)

我们会考虑在什么时候和以什么成本为由数字电视切换帮助计划所提供的标准服务开始具备返回路径能力,我们将确保这种能力作为一种选择尽快得到应用。

行动 8

我们会研究如何增强围绕数字切换的营销和公关活动,利用公共资助的按区域的数字传输信息与指导,为从数字广播电视过渡到更广泛的数字机会提供公正的信息。

行动 9(关于数字广播网络:)

我们将会采取行动来支持 DBA 数字广播的发展,具体为以下七个领域:

a. 我们正在做出政府和政策的明确保证,确保 DBA 成为广播的一个主要提供网络;

b. 我们将为广播的数字迁移制定计划,只要下列标准得到满足,英国政府便打算实施:

——当 50 % 的广播收听达到数字化方式的时候;

——当全国 DBA 的覆盖率比得上 FM 的覆盖率,并且地方 DBA 覆盖 90% 的人口和所有主要公路的时候。

c. 我们将创建一个数字广播传媒工作组,其中包括零售商、网络传输商、英国广播公司、商业广播公司、汽车制造商、消费者代表和设备制造商,其作用将会增加 DBA 的吸引力、利用率和支付能力,并为数字迁移计划提供咨询。

d. 我们将与英国广播公司合作,探索如何能够扩大其数字广播的覆盖范围,至少到达目前 FM 模拟信号的覆盖范围。

e. 正如数字广播工作组所建议的一样,我们将对数字迁移进行成本效益分析。

f. 我们会咨询有关新的立法,允许对现有的社区广播电台牌照一次性延长五年,以使它们与其他电台的执照期限同步,也与他们在提供社会效益上所扮演的角色一致。目前来自任何一个渠道的资金支持不能超过 50%,我们还打算重新考虑这项限制的合理性。

g. 我们将委托独立专家,对地方性广播服务的经济活力、地方贡献、最有效传递方式进行评估,对现有的地方性法规的相关性进行评估。

6 数字内容

有关数字内容的经济因素:

行动 10

在最终报告中,我们将研究采取必要措施,以解决数字内容目前所面临的挑战,包括进一步支持英国的创新梦想和寻找替代广告

收入的筹资机制。

行动 11(关于权利和分配:)

到数字英国最终报告发布时,政府将与有关各方探讨一个权益管理机构在以下方面的可能作用:协调整个行业共同形成如何鼓励受版权保护内容的合法使用的共识;共同努力来防止消费者非法使用、侵犯著作权法的行为;能同时服务于消费者和内容创作者的版权保护技术措施。该国政府也欢迎关于如何实现这些目标的建议。

行动 12

在数字英国最终报告发布时,我们将与分销商和版权拥有者探讨,是否愿意建立一种有限和按比例的投资机制来支持一种新的版权民事保护措施(当然需要在现有的关于电子商务、版权、数据保护和隐私的法律框架内),促进和协调行业去应对这一挑战。重要的是,要确保这个办法能支持那些为消费者提供的合法的创新服务的需要,那些为消费者提供关于公平和合理使用受版权保护内容的教育与信息活动的需要,以及执法和预防工作的需要。

行动 13

我们对点对点文件共享咨询意见的反应是,我们打算进行立法,要求互联网服务提供商就被指责的非法侵权行为通知被指控侵权者(条件是来自权利人的合理的举证)。我们还打算要求互联网服务提供商搜集反复侵权者的匿名信息(来源于他们的通知活动),在收到法院传票之后连同个人详细资料提供给权利人。我们打算尽快就详细的建议进行征询。

行动 14(关于原始英国内容的提供:)

为了解地方和区域传媒合并机制是否需要改变,我们将请公平贸易局连同 ofcom 和其他利益各方进行探索性的评估,并提出适当的建议。

行动 15

现有的独立生产商和广播公司之间交易

机制在正常运行。考虑到新的进入者、新的商业模式、新的传播途径,有必要进行前瞻性评估,看看在独立生产商和那些获权传播他们的想法的公司之间的关系如何发展。这项审查将集中在:合适的权利持有协议和多平台数字未来定义、整个领域的健康发展、以及继续确保消费者得到最好的创新内容和项目。

行动 16

在数字英国最终报告中,我们将确定,能够在质量上与英国广播电视公司进行竞争的可持续的第二公共服务机构是否能界定和设计,这个机构将部分利用第四频道的资产和其他资产优惠。这将是一个以公共服务为核心的机构,而且能与更广泛的私营和公共部门形成创新伙伴关系。尽管将考虑公共部门机构,即第四频道和英国广播公司,但政府目前正在评估各种方案来实现这样一个机构。

7 广泛链接

行动 17(关于基于数字网络的广泛链接:)

我们将为数字普遍服务承诺制定在 2012 年得到有效实施的计划,凭借固定和移动、有线和无线等混合手段分发数据。在对成本和收益进一步研究的条件下,我们将为普遍享有的服务水平制定计划。预计这方面的考虑也包括高达 2Mb/s 的选项。

行动 18

我们将设计出新的、更广泛的计划方案,以资助完全数字化时代的普遍服务承诺——包括谁应该出钱及其管理和问责制结构。

行动 19(关于普遍提供宽带服务的行动采取:)

我们将鼓励普遍能力的公共服务引领者的发展。数字包容计划建议任命一个数字包容倡导者和专家小组以推动政府实施数字包容计划。显然,这在鼓励采取行动上非常重要。

行动 20

我们邀请英国广播公司来发挥主导作用,正如它在数字广播领域一样,通过市场营销、交叉促销和内容提供等,提升对宽带服务的兴趣。与其他公共服务机构一起,英国广播公司可以推动平台和开放的标准的发展,为所有的内容提供商和设备制造商服务。

行动 21

公共服务提供计划:我们承诺确保在线公共服务将方便于广大范围公民的利用,利用宽带的广泛应用来改善客户经验,并鼓励在线频道的提供和服务支持的转移。

使人人都从数字英国计划中受益。

行动 22(关于数字媒体扫盲:)

在媒体素养方面,现行法定和具体规定体现在 2003 年通信法案的第 11 节。正如这份报告明确指出的一样,自 2003 年以来在数字技术应用上,市场变化异常显著。我们将要求 Ofcom 对媒体素养作出一项评估,并与英国广播公司和其他人一起推荐一个新的定义,并决心开展一次全国媒体扫盲计划。

这项临时的报告中列出了这些行动的背景和分析的依据,并提供了如何完成这项计划的详细说明。

编译自: Digital Britain - interim report.
http://www.culture.gov.uk/images/publications/digital_britain_interimreportjan09.pdf.
[2009-3-2]

(孙杨 校)