



公共政策论丛 执行主编 余晖

余 晖 主编

公共政策研究报告集

1

- 三网融合监管政策研究
- 建设行业行政管理体制改革研究
- 江苏医疗卫生体制改革模式的比较研究
- 中国政府改革的回顾与展望
- 美国国民身份管理系统研究



公共政策论丛 执行主编 余晖

余 晖 主编

公共政策研究报告集

1



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共政策研究报告集.1/余晖主编.—杭州:浙江大学出版社,2009

(公共政策论丛)

ISBN 978-7-308-06482-8

I.公… II.余… III.公共政策-研究报告-中国
IV.D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 203159 号

公共政策研究报告集.1

余 晖 主编

策划编辑 王志毅

责任编辑 赵 琼

封面设计 王小阳

出版发行 浙江大学出版社

(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 北京中天华唯文化发展有限公司

印 刷 杭州杭新印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 23

字 数 540 千字

版 印 次 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-06482-8

定 价 45.00 元

公共政策论丛总序

中国的改革开放政策，已经实施了 30 年，但基本是以经济领域效率导向的改革和开放为主线，社会、文化领域的改革明显落后。这不仅导致经济领域的深化改革和进一步开放步履维艰，而且阻碍了中国特色社会主义和社会主义市场经济体制的建设进程。未来的中国应该是与世界先进文明高度接轨的更加开放，更加民主、平等和自由的中国。显然，当下和未来中国的公共政策的形成和实施过程将会面临更加复杂的选择，其难度也可想而知。我们开始进入一个航向尚不完全明确的深海区域。如果说河里有石头可摸，海里则布满了暗礁！全面配套的转轨改革将更加艰辛。

在此背景下，中国经济体制改革研究会几年前专门成立了公共政策研究部，陆续聘请了生活和工作在国内外的众多中国学者作为高级研究员。这些优秀的学者跨越经济、法律、政治、社会、文化诸学科，并长期从事公共政策的理论和咨询研究。从 2008 年起，我们更以“公共政策研究报告”、“公共政策论丛·专著”和“公共政策论丛·学者自选集”三个系列为组合，推出这套公共政策论丛，并将其作为一项连续出版的计划。其目的就是要在更加广泛的领域介绍他们的研究成果，从而使国内公共政策的研究和讨论在理论和实际操作层面更深入地展开，并推动公共政策研究的本土化；同时着意培养决策者和公众的公共政策意识，吸引公众更为理性地关注和参与公共政策的制订和执

行，并为各级政府决策机构在制订和执行公共政策时提供可能的帮助。

其中，“公共政策研究报告”系列展示的是公共政策研究部分年度完成的公共政策研究和咨询报告，这些报告有来自该部自立的课题，也有来自政府部门和国内外民间机构委托的课题；“公共政策论丛·专著”展示的是该部高级研究员有关某一公共政策领域的理论研究成果；“公共政策论丛·学者自选集”展示的则是该部高级研究员以发表或未发表的有关公共政策的论文、评论和研究报告组成的个人成果。当然，文集也可能是针对某一公共政策话题所收集的该部高级研究员的特约文章。

在宪政制度比较发达的国家，公共政策的提出、制订、执行、监督和评价是一个由公共政府主导，但同时高度开放、相关利益团体高度参与的制度过程。这个过程中当然也不乏各类研究咨询机构的参与。这必然是中国公共政策过程的方向。希望本论丛的出版能够为这一过程的逐步完善作出贡献。

作为公共政策研究部的现职主任和本论丛的轮值执行主编，我衷心感谢公共政策研究部高级研究员团队慷慨而有力的支持。

余 晖

2008年5月14日

编者前言

呈现在读者诸君面前的这本公共政策研究报告，是中国经济体制改革研究会公共政策研究部 2006—2007 年度所承担的各项研究课题的最终报告。这些报告均由我部聘请的高级研究员牵头完成。今后我们的研究报告每年还将持续出版。

从本书集选的五份研究报告来看，其选题涉及行业管理和监管、社会管理、公共服务等等，应该说这些选题都是近年来社会各界和政府决策层高度关注的全局性或局部性的公共政策话题。比如，“三网融合监管政策研究”分析了在电信产业三网融合技术成熟条件下，由于我国电信、电视、媒体监管机构的不“融合”，已经严重影响了电信服务业的持续发展；“建设行业行政管理体制改革研究”涉及在快速城市化进程中的城乡规划、土地利用、住房等政策的调整等，“江苏医疗卫生体制改革模式的比较研究”所涉及的管办分离、医药分开和公立医疗机构改革正是目前一再难产的医改政策的难点所在；“中国政府改革的回顾与展望”，探讨了政府改革的理论基础，概述了我国政府改革的过去，以及对未来的展望；“美国国民身份管理系统研究”的意义在于，公民收入信息系统这项软基础设施的建立事关收入分配政策的“瞄准效应”，对我国政府制定公平的社会政策具有绝对的重要性。

因此，本书与其他公共政策出版物的不同在于，它既非面面俱到的年度公共政策总

结，也非某一公共政策专题的年度回顾，而是就一段时期内公共政策的焦点话题所进行的深度实证和前瞻性研究。这些研究有的来自本部自立的课题，也有的来自相关组织委托的课题；有的已经产生了一定的政策效果，也有的则可能在今后的某一时期将进入政府决策层的视野。

我们在公共政策领域所做的工作，是一个具有自己的价值判断的非官方政策咨询机构的日常工作，每个研究项目的选题都是根据自己的判断进行取舍的，分析问题的理论和方法也自然有自己的偏向。也许细心的读者会有兴趣去关注我们的价值判断所在，我们欢迎广大读者对我们的工作作出理性的评价。

在此，笔者要对积极而负责任地完成上述各项报告的各位同仁，以及对那些信任并委托我们课题的相关组织表示最衷心的感谢！我部秘书刘立娜女士参与了本书的初编工作，在此也一并致谢！尤其值得感谢的还有石小敏先生，没有他的鼎力支持，本部难以坚持存续下来；没有他在若干选题方面的建议和支持以及对所有报告的中肯意见，本书也难以以现在的质量面世。

余 晖

2008年6月19日

目 录

三网融合监管政策研究	1
一、三网监管政策与融合方式的国际经验	2
二、当前我国推进三网融合的机遇与风险	24
三、当前我国三网融合业务的实现模式与存在问题	36
四、推动我国三网融合发展的政策建议	48
建设行业行政管理体制改革研究	57
一、“建设”概念和建设行业产业特征的分析	57
二、“大（规模）建设”阶段对建设行业发展和加强建设行业行政管理的要求	72
三、我国建设行业行政管理体制现状	95
四、我国建设行业行政管理体制改革的思路和建议	118
江苏医疗卫生体制改革模式的比较研究	156
一、绪论	156
二、医疗卫生体制改革的理论与实践	165
三、江苏医疗卫生体制改革的背景	184
四、江苏医疗卫生体制改革模式比较	202
五、结论	233
中国政府改革的回顾与展望	237
一、政府改革的理论研究：回顾、评价与展望	237
二、中国政府改革的过去与未来	255
三、未来政府改革的基本设想	286
美国国民身份管理系统研究	293
引言：公民收入信息系统——国家基础设施的重要组成部分	293

一、美国国民身份体系概述	297
二、社会保障号	301
三、国内收入署的个人纳税人身份号	323
四、美国护照	327
五、驾驶执照	329
六、美国公民身份管理研究及对中国的启示	338
七、“软”基础设施与中国公共部门效率	348

三网融合监管政策研究^①

课题负责人：余 晖 中国社科院工业经济研究所研究员，
中国经济体制改革研究会公共政策研究部主任

课题组成员：朱 彤 中国社会科学院工业经济研究所副研究员，
中国经济体制改革研究会公共政策研究部高级研究员

马 群 中国社会科学院工业经济系硕士研究生

随着 IP 大潮的风起云涌，IP 技术向各种网络迅速渗透，三网已经不约而同地向 IP 技术演进，在 IP 层上实现了技术统一，完全屏蔽了底层物理网络的特性。与此同时，人们对融合的关注点已经从底层网络的融合集中到业务的融合和智能化终端上的应用融合，技术的融合已经逐步填平了传统上三网间的鸿沟，使网络与承载的业务彻底分离，传统上对不同物理网络间的分业管制政策已经渐渐地失去了实际意义。

所谓三网融合目前主要指高层业务应用的融合，表现为技术上趋向一致，网络层上可以实现互联互通；业务层上互相渗透和交叉，都趋向全业务；应用层上使用统一的 IP 通信协议；最终达到行业监管政策和组织架构上的融合。各自的网络设施由于历史原因和竞争需要将长期共存、竞争，但都会向全业务网方向发展。当前三网融合的技术条件已经基本具备，业务和市场需求已经出现，体制障碍成为突出矛盾。

三网融合是技术发展的必然趋势，但同时其经济和社会意义也很突出。从微观层面看，三网融合业务的发展将为电信、广电和互联网运营商提供新的市场，同时也减少其提供业务的成本，满足用户业务多样化的需求；从行业层面看，融合业务开展将有效地刺激相关技术创新和市场规模的扩大；从宏观层面看，三网融合的进程直接关系到社会信息化的发展进程与效果。因此，减少三网融合的政策与体制障碍，加快三网融合的进程，是我国“十一五”国民经济发展战略的一个重要内容。

然而，1998 年以来，有关三网融合的讨论和争论，以及三网融合进展缓慢的现实表明，电信与广电两大部门之间的利益纠葛是影响三网融合业务发展的重要因素。从现状看，电信

^① 重点课题“三网融合”结项报告。

与广电两大产业市场化改革进程不同步，特别是广电封闭的管理体制和分层区域垄断的市场结构，以及由此导致的“内容单一和短缺”是限制融合业务发展，特别是 IPTV 和数字电视发展的关键。

本项目的研究重点是我国三网融合监管政策的问题，三网融合实践及其改革方向。研究内容分为五个部分：第一，从国际经验出发，紧扣三网监管体制与政策变化对融合路径与进程的影响，提炼出政策与体制变化与融合进程之间相互影响的启发性结论；第二，从国家、行业与企业三个层面描述了我国三网融合发展的机遇与风险；第三，分析了我国电信与广电监管体制与政策变化及其对融合路径的影响；第四，重点讨论了我国推进三网融合进程中的三种代表性模式的特点与问题；第五，分析我国三网监管体制存在的问题及有利于三网融合的体制与改革方向。

一、三网监管政策与融合方式的国际经验

（一）三网监管体制的三种模式

三网即电信网、广播电视网和互联网，但在世界各国，包括中国，互联网在发展中已经实现了与电信网的事实上融合，而且基本不存在融合的体制障碍，因此，三网融合存在问题主要发生在电信网和广电网之间，有关三网融合的讨论焦点也集中在电信网和广电网之间。

三网融合趋势下，根据电信与广电网监管体制融合情况，世界三网监管体制有三种代表性模式：英国模式、美国模式与韩国模式。

1. 英国模式：电信与广电监管机构完全融合

为适应新的融合管制环境，英国政府在 2003 年推出了新的《通信法》，并依据《通信法》成立了融合的管制机构——OFCOM（电信管理局、无线电通信管理局、独立电视委员会、无线电管理局、播放标准委员会等五个机构的融合），全面负责英国电信、电视和无线电的监管。

根据 2003 年的《通信法》，OFCOM 既不是政府的一个组成部门，也不是民间组织。OFCOM 直接对议会专门委员会（该议会专门委员会同时负责英国贸工部和文化、媒体与体育部的有关事务）负责，而不需对内阁大臣或政府部长负责。财务上，OFCOM 只接收国家审计办公室的审计和监督。这样使 OFCOM 独立于政治，具有高度透明性和延续性。英国政府无权干涉 OFCOM 的监管工作，仅在有关无线电频谱的国际事务中，OFCOM 需要与英国贸工部一起，处理有关事务，如出席有关无线电的国际大会。

OFCOM 在成立和组建过程中，高度重视新机构的整体性。OFCOM 将原五大管理机构

的职能高度集成和横向组合为六大块：内容标准分部、技术标准和频谱分部、战略市场发展分部、组织计划发展分部、频谱政策分部、竞争市场分部。从部门分类和部门职责中，基本看不出广电和电信分块管理的痕迹。这一整体性反映到信息领域的结果是：彻底打破了原来信息领域中存在的各种壁垒，使技术和业务得到进一步融合。（见图 1-1）

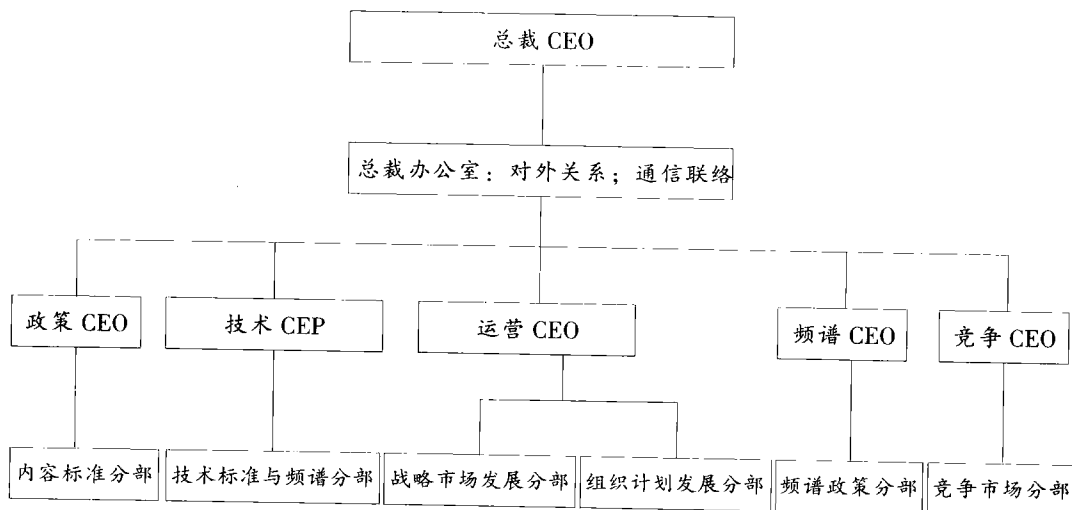


图 1-1 OFCOM 组织结构

此外，OFCOM 董事会中设有内容委员会，负责广播电视内容管制。内容委员会根据授权负责广播内容监管（有害和违法内容，准确性和公正性）、媒体教育，并就同时涉及内容/文化方面和经济/产业方面的广播事务，向董事会提供咨询。

2003 年《通信法》中规定了 OFCOM 对广播内容的监管职责，但是对于通过互联网和 3G 移动电话分发传输的内容，没有明确规定。2003 年《通信法》第 232、233、247 和 248 条，规定了由 OFCOM 进行内容外部监管的电视和广播的定义。这些定义不涉及具体技术，所以 OFCOM 正在考虑对于利用互联网和 3G 移动电话分发传输的广播电视内容是否应该监管。因为《通信法》第 232 条将电视定义为：“供公众接收、可公开获得的服务”，“主要或全部由电视节目或电子节目指南构成”。这可能涵盖了视频流，特别是在宽带普及速度加快的环境下。但是，第 233 条将电视界定为“不是……双向服务”。基于互联网的视频流通常看作是双向服务的一部分。这就带来了一个问题，即：通过 3G 传输的移动电视是否可以划作广播电视的一类？OFCOM 的技术人员认为，DVB-H 移动电视标准可定义为广播电视。

2. 美国模式：电信与广电监管机构部分融合

美国实行三权分立，国会享有立法权，政府享有行政权，法院享有司法权。三个部门

都对三网融合进程有影响，但影响的方式不一样。

(1) 联邦管理机构。

联邦通信委员会（FCC）是专门负责对电信和广电进行管理的独立机构。1934年，美国通过《通信法》授权成立FCC，作为独立的联邦行政机构对商业广播电视、电信进行管理。委员会的五位委员，须经参议院同意后由总统任命。国会主要通过立法授权、人员任免等方式对广播电视进行间接管理。例如，国会通过修正1934年《通信法》改变FCC的组成，赋予它新的职责，削减和取消一些陈旧的规定。联邦法院对FCC的决定拥有终极权威，当事人对FCC制定的政策法规和进行的行政许可、处罚决定等可以提起诉讼，法院有权管辖，进行司法审查，并做出判决。如是终审判决，不管是否有利于FCC都要执行。

2003年，FCC由原来的7个局11个办公室调整为6个局和10个办公室。其中媒体局负责地面、有线、卫星广播电视媒体服务的政策和牌照发放；有线竞争局负责有线通信运营商的政策和牌照发放；无线竞争局负责无线通信运营商的政策和牌照发放。

FCC在广播电视管理方面具体的职责包括：无线广播电台建台许可，有线电视用于商业用途的频道容量的资费及相关程序条件，有线电视节目内容监管，有线电视运营商节目转载协议。

(2) 地方管理机构。

由于美国是联邦制国家，存在联邦与州两级政府组织。在针对通信产业的管制中，FCC负责监管州际和国际业务，而PUC（州公益事业委员会）处理州内电信业务，共同监管美国的电信业，在州际和州内问题难以准确界定时，如在稀缺资源的监管上，则遵循“联邦优先”原则。

在针对广播电视产业的管制中，美国也分为联邦与各州内的市政当局两级机构。有关广播电视业务管理的机构主要是经联邦、各州或地方法律授权可行使特许权的政府机构。FCC管理有线电视时要与州和地方政府协调。

地方政府的具体职责主要包括：有线电视系统建设的特许，有线电视业务资费、特许费用，服务设施及设备监管事宜。

(3) 内容监管。

美国对于节目内容的监管分为两个方面，对在互联网上传输的内容和广播电视节目内容实行不同的管制——对于互联网上的内容不严格限制，而对于广播电视节目的内容进行严格的管理。

美国政府不直接干涉互联网上传播的内容，在这方面倡导进行行业自律。FCC于1997年3月27日公布“网络与电讯传播政策”（Digital Tornado: The Internet and Telecommunication Policy）报告，主张政府政策应避免对互联网内容的不必要的管制，传统媒体管理规范不全

然适用于网络管理。美国对网络内容是通过技术手段实行分级制,网络分级制度的设立标准以美国麻省理工学院 W3C (World wide web Consortium) 推动的 PICS 技术标准协议 (PICS, Platform for Internet Content Selection) 定义网络分级检索方式与网络文件分级卷标的语法,以不适当网络信息的数据库系统作为筛选标准。另外,在以 PICS 为技术核心且最为成熟的 RSAC 中,研发 RSACi (RSAC on the Internet) 分级系统,它主要以网页呈现内容中的性、暴力、不雅言论和裸体表现程度等四个项目作为依据进行分级。但是法律禁止在互联网上向未成年人提供不良节目内容^①。

有关无线电广播电视和有线电视系统提供的广播电视节目的监管都在《电信法》(1996) 中进行了规定。美国的广播电视节目内容管制注重对未成年人的保护。根据法律,广播电台和电视台任何时间都不能播出淫秽节目,特别是早 6 时至晚 10 时青少年观众活动频繁的时段,更不得播出不健康的节目,以及公共标准和美国宪法所禁止的节目。^②同时,法律还规定要对成年电视业务性暴露节目进行加密^③,对包含性、暴力或其他色情内容的节目要事先标识,为父母提供电视节目过滤服务。^④

可见,美国的三网监管体制是一个主要以 FCC 监管为主,立法、司法和地方政府共同作用的体制。而且监管机构实现了部分融合,即广电和电信监管机构统一于 FCC,但内部仍根据行业分设监管部门。另外,内容与网络监管统归 FCC。

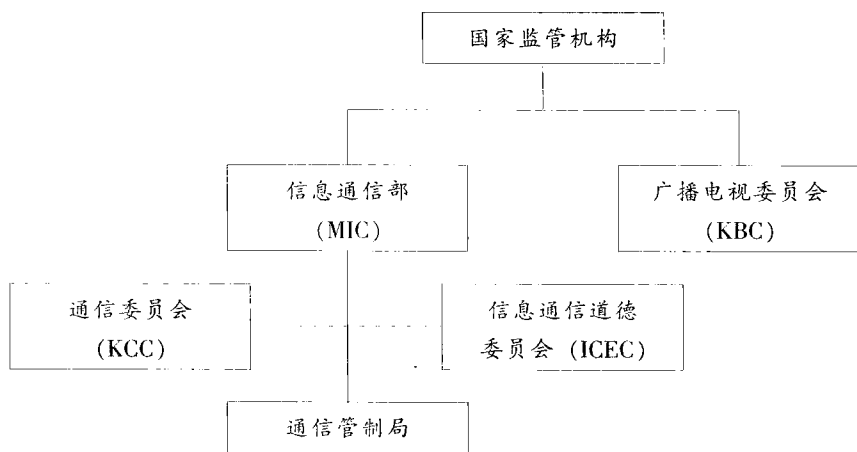


图 1-2 韩国通信监管框架

① 1996 年,《电信法》第 223 条 (d) (1)。

② 1996 年,《电信法》第 503 条 (b) (2)、612 条 (h)、639 条。

③ 1996 年,《电信法》第 641 条。

④ 1996 年,《电信法》第 551 条。

3. 韩国模式：电信与广电监管机构分离

日前，韩国的电信与广电监管机构是分离的。其监管框架如图 1-2：

(1) 信息通信部（MIC）。

MIC 下设通信管制局具体负责通信业监管和事前监管，具体职责包括许可证发放、频率管理、资费管制、普遍服务、标准管制等。

通信委员会（KCC）是通信部内半独立电信监管机构，侧重事后监管。具体职责有：互联互通和管理企业间的协议、运营商间和运营商与用户间纠纷的仲裁、服务质量、号码资源管理。KCC 的核心领导成员有七人，运作经费全由政府财政拨款，实行集体负责制。目前 KCC 的倾向是逐步转变为类似 FCC 的独立电信管制机构。

(2) 广播电视委员会（KBC）。

KBC 是一个负责处理与广播电视有关的所有事务的一揽子机构。KBC 从文化旅游部（MCT）、信息通信部（MIC）接管了地面广播电视、有线广播电视、卫星广播电视、有线转播运营和音乐广播电视的许可和核准等管理权，还负责广播电视内容的管理权，以及以前未被纳入法律体系的互联网广播电视内容的管制。此外，KBC 还有权任命公共广播公司（如韩国广播公司、文化广播公司、教育广播电台）的董事会成员以及其他管理层人员。

KBC 由九名委员组成，根据他们的专业知识从代表不同社会领域的人士中挑选，并由韩国总统任命。其中，由国会议长、国会的文化旅游部、政府各提名三名委员。KBC 有一个主席、一个副主席和两名执行委员。主席由委员选举并由总统任命，副主席和两名执行委员由委员选举。委员的任期是三年，可连任一次。主席、副主席和执行委员被视为政府机构中的公务员，而非执行委员仅被认为是一种荣誉性的职位。主席、副主席和执行委员一般不可以同时担任其他具有营利性质的职位。委员在任期内其职权不受外来干涉和影响。KBC 的所有官方决定必须是三分之二以上的委员出席会议，并经参加会议委员的多数同意作出。

为了更有效地完成某些特定职责，KBC 还设立了若干个独立委员会，它们是：广播电视管理委员会（负责审查节目）、观众投诉解决委员会（负责保护观众的权益）、广播电视发展基金管理委员会（负责管理和运营基金）和广播电视评估委员会（负责对广播电视节目的内容、节目安排和运营进行综合评估）。

(3) 信息通信道德委员会（ICEC）。

韩国互联网内容管制机构为 ICEC，主要由两个下属委员会构成，即信息通信道德委员会与专家委员会。ICEC 的主要职责是在涉及控制有害信息传播、促进更健康的网络文化发展的政策发布前进行评估。专家委员会主要负责公正地处理通过电信网络传播给公众的信

息并进行鉴定。其职责也包括完成事件的评估报告，针对未来可能出现的违法或有害信息的形式提出相关的鉴定标准等。

此外，ICEC 还积极与国外互联网管制机构、企业紧密联系，通过召开专家会议并签署谅解备忘录等形式参与互联网管制的国际合作。

(4) 三网管制法律体系。

韩国电信业基本法律有《电信基本法》《电信事业法》等；其广播电视业基本法律有《广播电视法》和《广播电视法实施令》；涉及互联网业务管理的法规主要有《促进信息化基本法》《信息通信基本保护法》《促进信息通信网络使用及信息保护法》《电子通信商务法》等法案。

在《电子通信商务法》的管理框架下，韩国 ICEC 颁布了一些互联网内容管制的专门法，如 2001 年 4 月发布的《不当 Internet 站点鉴定标准》以及 2001 年 7 月公布的《互联网内容过滤法令》，都在法律框架上确定了信息过滤的合法性。在互联网内容管理领域，韩国的其他一些法律法规也会涉及内容管理。例如《年轻人发展法》《国家安全法》和《反色情法》等。

总体上说，韩国互联网管理的主要法律构成如表 1-1 所示：

表 1-1 韩国互联网管理主要法律

立 法	法令名称
韩国电信业基本法律	《电信事业法》《电信基本法》
广播电视业基本法律	《广播电视法》《广播电视法实施令》
互联网内容管理领域的 相关法律与规定	《信息通信基本保护法》《反色情法》《青少年保护法》 《不当 Internet 站点鉴定标准》《互联网内容过滤法令》《促进信息通信网络使用及信息保护法》《网络信息服务业促进法》《信息、通讯网络、信息安全促进法》《电子签名法》 《电子商务框架条例》《电子商务用户保护法》《对公众机构的公众档案管理条例》《关于建立信息系统安全与保护个人信息隐私的条例》

4. 小结：三网监管体制的特点

(1) 英国。打破根据业务类型监管的传统做法，根据各类业务开展的关键环节和必备要素：政策、技术、运营、竞争、频谱来划分监管内容，有利于业务和网络的全面融合。

(2) 美国。联邦监管机构统一，保留机构内部行业界限，电信与有线业务相互开放，

地方政府掌握对有线电视业务许可权。

(3) 韩国。电信业务与广播电视业务监管在法律与机构上都是分离的,且在经营上互不开放;按照规定广播电视网与内容监管有一定程度的分离,但事实上难以实现。

(二) 三网监管体制与政策变化对融合方式的影响

1. 英国

英国三网融合发展受两个层面管制政策的影响和推动:一是欧盟层面的相关法律规定,二是英国国内的相关法律规定。

(1) 电信业与广播电视业互不准入阶段(1991年以前)。

这一阶段英国电信与广播分别实现了从垄断走向竞争的过渡。

广播电视业:1954年颁布《电视法》,允许成立独立电视公司,改变BBC对广播电视独家垄断;1984年颁布《有线电视和广播法》,成立有线电视管理局和独立广播委员会,以促进和管理新兴的有线电视业;1990年《广播法》成立独立电视委员会和无线广播局分别管理商业电视(包括有线电视与卫星电视)和商业广播。广播电台和电视分业管理体制初步形成,且各行业初步形成竞争的市场结构。

1989年10月3日颁布的欧盟《电视无国界指令》是欧盟广播电视领域的基本政策。该指令旨在促进广播电视传输的自由,建立广播电视内容管制框架。指令的一般原则包括:成员国应该保证来自其他成员国的节目能够在本国境内自由接收、不得限制转播。但如果转播的节目违反了指令中保护未成年人的条款,就可以限制转播。

电信业:1982年BT实行私有化,1983年Mercury公司的成立结束了BT独家垄断时代,1984年《电信法案》的颁布和电信办公室(OFTEL)的设立则标志着英国电信市场开放时代的到来。

(2) 电信与广电不对称进入阶段(1991—2001年)。

1991年,英国政府发表白皮书《电信政策——竞争和选择》,全国开放国内长途与本地电信业务。允许一些新的“公共电信运营商”(PTOs)进入市场。

1992年,英国还修订了有线广播法案,允许有线电视公司兼营电话业务,但只能通过Mercury互联提供。BT和Mercury在2002年以前不允许提供有线电视业务,但可以提供VOD业务。到1995年,在有独立经营权的86家有线电视区域网中,就已有75家开辟了电话服务业务。

1997年,OFTEL逐步取消对公众电信运营商经营广播电视业务的限制,先允许他们为尚未接入CATV的家庭用户提供上网服务。

1997年,欧盟发表了融合绿皮书《迈向信息社会之路》,明确指出不同的网络平台都能