

英国贸易工业部
英国文化媒介体育部

顾芳 李澎 王宇丽 熊杰 赵建军/译
温飏 马庆平/审订

A New Future for Communications

英国政府通信白皮书

(2000年12月)

中国法制出版社

英国贸易工业部

英国文化媒介体育部

A New F

tions

英国政府通信白皮书

(2000年12月)

顾	芳	李	澎	王宇丽	译
熊	杰			赵建军	
温	飏			马庆平	

审订

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国政府通信白皮书/英国贸易工业部, 英国文化
媒介体育部颁布; 顾芳等译. —北京: 中国法制出版社,
2002.4

ISBN 7 - 80083 - 939 - 7

I. 英… II. ①英…②英…③顾… III. ①电信 -
邮电业 - 白皮书 - 英国②广播事业 - 白皮书 - 英国
③电视事业 - 白皮书 - 英国 IV. F635.611

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 013923 号

英国政府通信白皮书

YINGGUO ZHENGFU TONGXIN BAIPI SHU

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/4 75 字数/105 千

版次/2002 年 4 月第 1 版

2002 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80083 - 939 - 7/D·905

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 10.00 元

(发现印装问题请与本社发行部联系

电话: 66062752)

(发现内容误差请与本社编辑部联系

电话: 66062738)

序

面对数字技术、网络技术的飞速发展,英国政府于2000年12月发布了通信白皮书。该白皮书由英国贸易工业部和文化媒介体育部两个部共同起草。在该白皮书中,英国政府建议将英国电信办公室与英国独立电视委员会等机构合并,成立通信办公室(OFCOM),统管私营广播电视业务和电信业务。

90年代以来,广播电视全面数字化和因特网的迅速发展给有线电视的发展带来了千载难逢的机遇。在广播电视数字化方面,除英美走在了发展的前列以外,德国、西班牙、澳大利亚、日本也制定出了数字化发展计划。数字技术使本来已经很宽的有线电视网增加了更多的服务空间,数据服务使有线电视网真正走进了信息基础设施的行列。

针对网络为有线电视发展带来的机遇,许多国家花巨资进入了光纤传输网络和现代HFC网的改造,使得有线电视的光节点尽量靠近家庭。在业务开展方面,完善了有线电视节目分层体制(Tier),即完善基本类(Basic)、付费类(Pay TV)和点播类(PPV和VOD)业务,通过数字技术的引入,为用户提供几百套的数字电视节目和新型的宽带多媒体业务。在有线电视用户家中普遍采用机顶盒(STB)进行有线电视节目的收费管理,使有线电视网成长为集约型的经营实体。

我国目前已成为世界第一大有线电视用户国。全国有线电视用户总数已超过一亿,有线电视网络里程超过300万公里。中国有线电视网络正面临一个产业化改造过程,面对的是分散的、低效

2 英国政府通信白皮书

的和粗放的系统。美国的有线电视业也是经历了从分散走上集中的过程。在60年代末,美国有6000多个有线电视系统,经过十几年的资产重组,整合成了几个大的全国性公司。这些公司都有全国经营权。目前美国有1.2万个有线电视系统,分别属于这些有线电视运营商。

新加坡从1992年开始,由政府投资,一次性完成了全国有线电视网的整合。1992年,新加坡政府为新加坡有线电视公司第一期投资5亿美元,建设和提升有线电视宽带网。到1998年底,有线电视网的双向业务接入了每一个家庭。新加坡的广播电视体制为国有,政府除授权新加坡有线电视公司经营有线电视和电信业务外,还授权该公司对境外电视节目进行管理,国外电视节目一律通过新加坡有线电视公司入网。

印度政府于1995年颁布有线电视法,用行政和资本手段实现了全国有线电视网整合。印度有线电视的大发展始于1992年。到1994年,印度国内的有线电视运营商总数达到了约5万个。这是由于印度政府允许私营资本和国外资本进入的缘故。在这种情况下,为了加强对有线电视的管理,印度政府于1995年出台了有线电视法,在明确提出反对“文化入侵”和从“提供端”控制内容的同时,对全国有线电视网也进行了整合。整合主要采用行政和资本两种手段,即要求有线电视网重新登记以及对私人 and 外国公司的股份进行限制。与此同时,要求国外节目必须加密并经审查后才能播出,禁止国外节目插播广告等。整合以后,印度国内有线电视运营商的数量减少了90%。

英国的全国有线电视网整合始于1982年,是一个连续的过程。早在1982年,英国政府就根据信息技术顾问小组(ITAP)的建议,决定抓住机遇发展宽带有线电视网络,形成全程全网。1983年,英国政府开始给有线电视系统颁发有线电视特许经营执照。1984年,英国政府制订了《有线和广播法》,建立了有线电视管理

局,允许有线电视运营商经营电信业务。到1999年7月,在英国的1950万家庭中,有1200万家庭被有线电视网覆盖,其中430万家庭与线缆电话连接,提供电话服务的有线电视宽带特许经营商共有134个,容量达460万线。

我国有线电视网正向产业化和全国联网整合的方向发展,但与上述国家相比,我们所面临的国内外环境明显不同。我们的任务更加繁重和紧迫。我国的有线电视网与其它国家一样,也是从基层产生的,也是从转播无线电视台的节目开始的。但是,我们从一开始走的不是产业发展的道路,并且还时常要为一些问题争论。这不利于我国有线电视网的发展。在当今世界,有线电视网承担着保护民族文化利益的历史重任,如果不能及时做好全国有线电视网的整合工作,它所蕴藏着的巨大发展机遇和作为世界第一大有线电视用户国的地位就会丧失殆尽。

就我国目前情况而言,优先发挥有线电视网的作用是明智之举。就技术层面而言,有线电视网是落地入户的最终手段,是对外来节目进行控制的有效手段;就经营层面而言,有线电视网是实现集约经营、精密销售的手段;就社会功效而言,有线电视网是使因特网安全化的有效手段。

有线电视网是广播电视事业的重要组成部分,有着很强的文化属性和公益属性。一方面,它的体制是由特定的生产关系所规定的;另一方面,它注定要参与社会舆论的形成,是社会利益的反映。因此,各国在对待有线电视网的态度上,都在考虑它的经济属性的同时,关注它的文化属性和公益属性。欧广联前主席、德国巴伐利亚广播公司总裁沙夫博士最近在一个研讨会上指出,有线电视网作为视听产业的一部分,反映着一个国家的状况,如果单纯以赢利为目的,是不能完成公益使命的。沙夫博士同时指出,视听产品是文化产品,是公共产品,而不是普通的经济产品。

在全国有线电视网整合的过程中,总局先后出台了許多相关

政策,比如禁止外资投资我国有线电视网;重申广播电视的制作、播出、传输一体化等。这些政策为我国有线电视网的健康发展提供了重要保障,也是与世界上大多数国家相一致的。值得指出的是,有几个国家在这些政策问题上走了回头路。例如俄罗斯曾经允许外国资本控股本国的有线电视网,但是,现在已经对这一政策进行了修改;德国曾经主张在有线电视网实行所有权、经营权、节目权“三权”分离,但是,德国国内近期对此展开了激烈的辩论,大多数公众对有线电视网络的所谓“中立性”提出了质疑。

广播电视曾是一种概念上极清晰的大众社会传播媒体。但因特网和有线电视网的出现,使它的概念发生了变化。1998年5月,联合国新闻委员会在其举行的年会上正式将因特网定义为“第四媒体”,世界从此进入了“网络媒体”的时代。有线电视及其网络的数字化、宽频带和双向化,是它不可阻滞的机会,无论它为电视媒体服务,或是进入通信市场经营增值业务,都有自己极大的发展空间。人们对有线电视的数字化、宽带双向发展的期望,人们对它发展成超过WWW的终端,对它有新的机构能提供新的服务(如国外的E平台和电视电子商务)等,为工作、家庭、生活带来快乐、幸福的期望一直在延长。这给有线电视网络提出了网络思维的新要求,提出了令人满意的成本和内容服务方面的经营思维新要求。有线电视网是真正的经过传统积累发展起来的产业,是一座大厦而不是一个庞大的气泡,最终,网络泡沫尘埃落定时,我们相信真正的实业会留下来。中国有线网会成为网络世界的中坚。

加入WTO后,有线电视业直接面对的是国际竞争,不仅体现在经济利益方面,而且还有文化传统、民族生存、生活方式和生活内容等多方面的竞争。中国有线电视的发展是中国文化战略发展和经济战略发展的重要组成部分,关系到中国文化、经济与国际化、经济的对比、调整,关系到新的国际文化、经济关系的重构和国际文化、经济新秩序的建立。考虑到世界范围的竞争,我们的时间

有限,实力有限,从业者素质有限,因此,步伐应该更快。

我国从1985年开始了研究制定国家科技信息政策,1990年开始颁布了有线电视的有关法规,但还没有成系统的国家信息政策法律出台,尤其在互联网方面。政策研究和战略发展规划的重要性,在我国尚可提高到相应重视的高度。上个世纪九十年代,当信息大潮冲来时,我国缺乏与国情相对应的政策和战略发展规划。英国作为世界上最早出现信息产业的国家之一,其政策研究在很大程度上影响法规的制订,对行业的发展起着保障和促进作用。中国是世界上举足轻重的大国,必将也是一个信息产业的大国。我们将英国通信白皮书推荐给信息产业界的同仁,以期共同携手,构建21世纪中国信息网络的文明。

陈晓宁

2001年12月

引 言

世界正在经历一场变革，而通信业在这场变革中首当其冲。数字媒体彻底改变了信息社会。多频道电视很快将为大众所使用。越来越多的人可以通过个人电脑、电视机、移动电话、甚至通过游戏控制板接入因特网。可供选择的服务方式比以前任何时候都要广泛。家庭可以通过高速电话线接入和体验新的全系列通信服务。人们能够通过电视机收发电子邮件，在家中购物，制订个人收视时间表。通信革命已经来临。

本白皮书阐述了政府对通信领域的新变化所做出的反应。

我们想要确保多种高质量的通信服务的最广泛的接入。所有人，无论是公民、父母、工人、学生和消费者，都能从新服务中获益。我们希望社会的每一个群体都从新服务中受益，让他们能够充分利用现有的服务，提高生活的多样性和质量。

我们力求保护市民和消费者的利益。通信领域的新变化可能会令某些人感到困惑，也会使一些人感到威胁感。我们的目标是使英国成为享受新型通信服务的最安全和最可靠的地方。我们要使消费者不再遭受劣质服务，并不再付过高的费用。我们还要确保在言论自由与社会道德和节目品质的基本标准之间达到适度平衡。

我们要确保英国成为世界上最富有活力和竞争力的通信市场。通信业已经为全国和地方经济发展做出了重要贡献。我们力求保持英国在迅速变化的国际市场中的竞争优势。

为了实现上述富有挑战性的目标，本白皮书拟订了 21 世纪通

信规制的新框架。我们将确保人们能够继续接收喜爱的广播频道。我们将推动因特网接入和高带宽业务。我们将加强英国区域性广播电视,继续支持独立制片行业,并考虑制定新的社区媒体计划。我们将根据市场融合的新情况,致力于完善保护媒体多元化的规定。我们努力把两种政策结合起来,即在某些方面采用宽松管制的方式,而在公共利益方面,我们将采取比较严厉的管理方式。

根据专家意见和对通信业融合格局的预见,并依据一套清晰明确的原则,我们将创建一个新的管理机构——通信办公室(OFCOM)。该办公室将推动电信业的竞争和广播业的竞争。它将以一个新的规制框架来管理广播电视,这个规制框架在给予广播业灵活性的同时,能最大限度地满足观众和听众的期望,并保持播出内容的高品质和多样性。

本白皮书是贸易工业部和文化媒介部两个部以不同的视角但却本着对未来的共识共同起草完成的。我们坚信,本白皮书将有助于在未来数十年内为通信业的繁荣发展创造一个良好的环境。

英国贸易工业部大臣
斯蒂芬·拜尔斯

英国文化媒介体育部大臣
克里斯·史密斯
2000年12月

目 录

序	(1)
引 言	(1)
第一章 21 世纪的通信——政府的预期和目标	(1)
第二章 建立富有活力的市场	(12)
第三章 确保普遍接入	(26)
第四章 保持通信服务的多样性和多元化	(41)
第五章 确保广播质量	(57)
第六章 保护公民的利益	(74)
第七章 保护消费者的利益	(91)
第八章 新的组织框架	(98)
第九章 实施程序	(109)
第十章 附录 A 消极内容管理	(119)
第十一章 附录 B 媒体所有权规定	(122)
第十二章 附录 C 重要体育赛事和重要事件报道	(126)
第十三章 附录 D 术语表	(128)
出版说明	(140)

第一章 21 世纪的通信——政府的预期和目标

1.1 引言:通信业的新格局

1.1.1 通信业的革命正创建着一个新的经济和社会格局。

1.1.2 到 2000 年底,将有超过 1/4 的英国家庭拥有数字电视,其中有许多家庭将通过电视接入因特网来收发电子邮件。英国电视频道的数量也从 20 年前的 3 个增加到现在的 250 多个。1980 年 12 月,每周可供英国观众选择的电视节目是 300 小时,现在他们每周有 4 万小时的节目供选择。

1.1.3 英国目前有 3000 万人拥有移动电话,这个数字是两年前的两倍,而十年前仅有 100 万用户。移动电话网已经不仅用来通话,还可以以文本信息和图像的形式传送更多的数据。通过传统电话线传输的数据的流量每 10 个月就翻一番。这些数据大部分是在因特网上高速传送的文本文件,被下载的图像,或者是人们通过他们的电脑所收听的广播。

1.1.4 个人数字设备——掌上视频器和掌上电脑——已经可以作为移动电话、数码相机和音乐播放器来使用。不久,他们还将能够下载和显示简短的视频信息。

1.1.5 个人电脑和笔记本电脑不再仅仅被用做文字处理和互联网接入,其用途正日益多样化。它们被用作播放电视和电影素材并记录和用作发送视频图像。新的电视机顶盒像计算机那样为人们提供互联网接入服务。

1.1.6 新一代的计算机游戏控制平台——例如游戏站 2——

也将允许人们通过电视获得互联网接入和播放音乐,并能玩传统的视频游戏。这一切都把计算机强大的控制能力带入家庭。

1.1.7 我们身处其中的通信业的简略景象将成为:图像、信息和数据通过各种日常装置和网络,经由卫星、数字地面传输、有线电视和因特网,从世界各地传到我们这里来,它们的数量出现了引人注目的增长。

1.1.8 对于许多人来说,只有一台电视放在起居室拐角处的年代已经很遥远了。几乎 2/3 的英国家庭拥有一台以上的电视,而且多频道数字电视服务正以每月增加 20 万家庭用户的速度发展。20 年以前,大多数家庭通常只在房间的走廊处安装一部电话,现在大多数家庭同时拥有固定电话和移动电话。传统的铜制电话线也随着诸如 ISDN 和 ADSL 等技术发展而进行了升级改造,以传输更多的数据。

1.1.9 我们生活在一个被媒体和通信所包围的世界,无论我们身在何处,它们都会跟随着我们,而且逐渐地,一种设备将结合许多不同的功用。

1.1.10 这不仅仅是一个新旧技术交替的事情。通信革命之所以如此具有潜力就在于它是新旧技术方式的结合。

1.1.11 我们的一些媒体核心技术如收音机,有超过一百年的历史。世界上多数人通过收音机来收听新闻,这种传统的技术随着数字广播服务的出现而得到改变,这些数字广播服务将会通过更高效地使用无线频谱来提高广播的质量和选择。报纸和图书,尽管预言其即将消亡,但目前仍然兴旺,经常和它们的在线服务版本共同存在。而与此同时,许多其它纯粹的电子竞争者都只是昙花一现。

1.1.12 这些旧媒体随着诸如移动、无线和因特网等通信技术的发展而获得再生。这些技术为我们获取新闻和娱乐,为我们购物和投资,也为我们与其它人联系提供了新的渠道。

的通信与媒体市场。

1.2.2 我们要发挥通信技术融合的潜能,以拓宽选择、推动大众化、丰富娱乐并强化学习功能。内容创新必须与技术相辅相成。技术只有能够为公民、消费者和学生提供有吸引力的应用、服务和内容,才能够被采用。我们需要一个有活力的创新内容的市场以推动这些技术的普及。创造一个富有活力的、不断增长的并在创新上领先世界的消费者市场,对于英国在创作业、软件业和通信业保持优势是至关重要的。这也将使英国成为一个吸引投资的地方。

1.2.3 我们要使英国在通信软件、内容和技术的融合中,成为世界领先的创新性的市场。

1.2.4 其次,我们将确保人们在最高品质的服务中拥有多样性的选择。

1.2.5 通信在商业、学术界和大众辩论等现代社会生活中扮演着非常重要的角色,所以社会中的任何一个部分都不被剥夺通信的权利是至关重要的。我们必须避免产生通信隔离区,使得一个地区或者社会的一个群体无法接入新的网络和获得服务。

1.2.6 我们希望英国在新经济中的通信基础设施的接入水平能够同世界最好水平相比,甚至超过这一水平。

1.2.7 能够通过诸多媒体,如通过有线电视、高速宽带电话线、卫星网络以及无线方式,使人们获得公共服务内容也是至关重要的。

1.2.8 同样,我们还必须确保新技术带来的不仅仅是更多的频道,而且是更多的选择和多样化的服务。同时,我们要确保服务具有最高的质量,而且符合道德的基本标准。我们的公共电视和公共广播是世界上是最好的之一,我们将确保我们的公民能够信赖和享受这一广受钦佩和羡慕的公共广播电视。

1.2.9 我们将制定一个覆盖所有广播媒体的,并针对不同类

型广播媒体采用不同水平规定的综合监管框架。这将会确保高质量节目的普遍获得；确保英格兰地区，苏格兰，威尔士和北爱尔兰在我们的电视屏幕上得到适当的反映；确保这些广播媒体满足不同社会群体和文化利益的需求。

1.2.10 第三，我们要确保公民和消费者利益得到保护。

1.2.11 我们必须保护公民和消费者的利益，他们依靠媒体进行娱乐、教育和获得信息，他们使用并信赖高质量的通信系统。我们要保护他们的经济利益，以确保他们不被垄断性经营者收取过高的费用。我们要保护他们的公民利益，以确保在言论自由与道德和隐私的基本标准之间的适度平衡。

1.2.12 我们希望英国为公民和消费者提供最值得信赖和可靠的保护。

1.3 监管框架

1.3.1 为了实现我们的目标，我们需要一个监管框架来管理日益融合不同要素的通信产业。最重要的是这个监管框架必须是强有力的和稳固的，以确保即使面对新的挑战我们也能实现目标。但是，在一个快速变革的时代，这个框架也必须足够灵活，能够对变化作出反应，使得新技术能够为整个社会所分享。

1.3.2 现行的媒体和通信监管体系反映了 20 世纪通信发展的方式。由于内容不同，传输渠道不同，共有 9 个独立的机构监管电视、广播和电信，各自分别负责管理内容的健康、经济以及竞争等事务。

1.3.3 这个沿袭至今并各自独立的监管体系为保证该行业的质量、增加可选择性和促进市场竞争做出了重要的贡献。但是这种监管框架不利于产业的融合。由于技术使电视和因特网融合在一起，使计算机和电信融合在一起，所以消费者能够获得的服务内容的类型与范围将依赖于这个处于融合中的行业的竞争环境。同时，广播媒体传送的内容的类型反过来影响着市场经济本身。

1.3.7 我们通过立法来达到这种平衡,如在有关煽动诽谤和淫秽出版物等方面制定的法律。这些法律涉及到每一个人以及所有媒体。我们在此基础上建立法律保护,并对某些媒体通过特定机构进行管理,如对广播的管理。而对其它一些媒体,如报纸,则采取协同监管或自律的办法进行管理,以此来取得适度的平衡。本白皮书继承了适合媒体管理的最好形式。由于技术创造出了新的通信渠道,监管必须因之调整以适应新的形式。

1.3.8 简言之,新的监管框架将由以下组成:

- 现有的竞争法,管理与反竞争行为有关的事务;公平贸易法案中的反垄断条款,由公平贸易办公室(Office of Fair Trading)和新的监管机构共同实施。

- 一个新的、独立的、法定的监管机构(通信办公室),负责通信业的市场管理,内容管理和频谱管理。

- 由研究所和消费者小组建立的具有开放性和参与性的机构向通信办公室提供建议,同时采用类似公民陪审团的机制来加强对内容事宜的管理。

- 协同监管或自律,与通信办公室共同处理诸如因特网上不健康内容等事务。必要时通过成文法权力的支持。因此为实现监管目标提供最好的方式。

1.3.9 根据改善管理工作组所倡导的监管原则,监管将是有效的,但应保持在最小的必要范围内,以确保公民和消费者的利益受到充分的保护。通信办公室因此将有责任跟踪市场或行业的变化,当监管变得不必要时将及时撤消。

1.3.10 有关新监管框架结构的详细建议在第8章中。

1.4 关于本白皮书的说明

1.4.1 本白皮书较为详细地阐述了我们的建议。我们将这些建议依据政府目标进行了分类组织。由于这些目标是彼此密切相关,所以有些建议不止针对一个目标。此外,这些目标有着不

第二章 建立富有活力的市场

富有活力的市场是确保消费者对服务的选择权和服务的质量,以及消费者实现购买价值的基础。这种富有活力的市场同时也为提高英国的国际竞争力注入了重要动力。竞争对建立富有活力的市场是至关重要的。本章阐述了我们保护和促进竞争的方法,包括我们对确保有效使用频谱的建议。

2.1 主要建议

●通信办公室将和公平贸易办公室(OFT)共同行使竞争法赋予的对通信行业的权力。由于竞争变得更加普遍,我们期望通信办公室能够更多的行使普遍权力而不是行业的特定权力。

●通信办公室同时将行使该行业特有的权力,以促进通信服务业的有效竞争,满足消费者利益。

●对于大多数通信服务的提供者来说,行业特有规定将只涵盖诸如消费者保护、接入和互联等基本问题。但是具备相当市场实力的公司将适用更严格的行业竞争规定。

●通信办公室促进竞争和保护消费者的权力将适用于电子节目指南等类似的新服务体系。

●我们要确保频谱管理框架保持更新,我们正在进行对频谱管理的独立复审。我们将评估广播公司使用的频谱,并引进新的机制使通信公司能够进行频谱交易。

●我们将继续确保健康问题在管理框架中得到适当反映。

●我们还将确保环境问题在管理框架中得到适当反映,同时