

• 电信管理丛书 •

电信监管

综述

信息产业部电信管理局 主编

 人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

ISBN 7-115-11460-9



ISBN7-115-11460-9/TN·2118

定价:25.00 元

人民邮电出版社 www.ptpress.com.cn

电信管理丛书

电信监管综述

信息产业部电信管理局 主编

人民邮电出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

电信监管综述/信息产业部电信管理局主编.

—北京: 人民邮电出版社, 2003.7

(电信管理丛书)

ISBN 7-115-11460-9

I. 电... II. 信... III. 电信—邮电业—监督管理—中国 IV. F632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 056396 号

电信管理丛书

电信监管综述

-
- ◆ 主 编 信息产业部电信管理局
 - ◆ 人民邮电出版社出版发行 北京市崇文区夕照寺街 14 号
邮编 100061 电子函件 315@pptph.com.cn
网址 <http://www.pptph.com.cn>
读者热线 010-67171154
北京汉魂图文设计有限公司制作
北京鸿佳印刷厂印刷
新华书店总店北京发行所经销
 - ◆ 开本: 850×1168 1/32
印张: 7.625
字数: 130 千字 2003 年 7 月第 1 版
印数: 1-11 000 册 2003 年 7 月北京第 1 次印刷

ISBN 7-115-11460-9/TN · 2118

定价: 25.00 元

本书如有印装质量问题, 请与本社联系 电话: (010) 67129223

电信管理丛书编委会

顾 问	吴基传			
名誉总编	奚国华			
主 任	苏金生			
副 主 任	钱晋群	赵梅庄	张春林	王秀军
	张 枢	韩 夏	鲁 阳	
	王立杰	(常务)	宋乃琪	彭晓芳
	朱三保	魏茂洪	杜肤生	吕晓春
	张继平	左迅生	张晨霜	尚 冰
	郭 浩	林 源		

委 员	(按姓氏笔划排列)			
	王建文	王晓丹	平义真	司芙蓉
	李国斌	李乃玲	李学林	李武发
	刘树苹	刘 杰	祁 锋	朱文君
	池泉国	孙 谦	沈美丽	陈家春
	陈玛丽	宋欣欣	陆 伟	张五萍
	杨晓雅	肖 江	金朝元	武 晋
	赵增明	赵志国	祝 军	钟志红
	高丕武	崔淑田	隋 静	紫 镜
	蔡立志	翟 军	薛兴华	魏一平

序

党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标，并把信息化放到空前的战略高度，提出要以信息化带动工业化，在社会各领域广泛应用信息技术。全面建设小康社会，大力推进信息化战略，对作为国民经济和社会发展基础设施的电信业提出了更高的要求 and 严峻的挑战。实现电信业的持续、稳定、健康发展，使广大人民群众不断享受到电信业改革与发展的成果，是电信部门贯彻落实“三个代表”的具体体现，也是政府监管部门义不容辞的职责。

近年来，我国电信业在党中央、国务院的正确领导下，在发展中改革，在改革中发展，相继完成了政企分开、邮电分营、电信重组等一系列重大改革举措，电信市场的竞争格局初步形成；电信业在改革中也取得了举世瞩目的发展业绩，建成了世界第一大通信网，电话用户总数居世界第一位，在国民经济中发挥了基础性、战略性和先导性的作用。与此同时，有中国特色的电信监管体系也从无到有、从小到大逐步建立起来，有力地保证了电信市场的有效、有序竞争。在电信改革的过程中，不断加大法制建设的力度，国务院先后颁布实施了《中华人民共和国电信条例》、《互联网信息服务管

理办法》、《外商投资电信企业管理办法》等一系列重要法规，信息产业部先后发布了 20 多件行政规章，并清理了与世贸组织规则不相适应的政策规定。这些行政法规和规章为电信监管提供了执法依据，使电信监管沿着正确的轨道前进。

当前，我国电信业进入了一个新的发展时期，电信监管面临着新的市场形势和产业环境，特别是我国加入 WTO 后国外电信企业进入步伐的加快，更是对电信监管提出了新的课题。这就要求我们必须转变观念，与时俱进，不断开创政府监管工作的新局面。要加快电信立法，用法律来调整部门之间、企业之间、企业与用户之间的关系，严格依法行政，走法制化的道路；要按照十六大关于改革政府管理职能的要求，适应中国加入 WTO 的需要，将工作的着力点真正转移到为行业发展创造良好环境，为社会提供优质高效的公共服务上来；要依靠《电信条例》以及其他已经出台的行政法规和部门规章，进一步加强电信市场监管，做好市场准入、互联互通、电信资费、信息安全、无线电频率、电信服务等方面的管理，为电信业的发展营造一个良好的市场环境；要引导电信企业加快建立现代企业制度，加强内部管理，不断做大、做优、做强，提高国际市场竞争力。

本套丛书从宣传电信政策法规的角度出发，对《电信条例》颁布实施以来的法规、规章和配套文件进行了认真的梳理，分门别类地进行深入的阐述和解释，这对各级相关政府

管理部门、电信业务经营者、电信设备制造商和广大用户全面了解、掌握和运用电信管理方面的法律法规和政策要求是很有帮助的。我希望这套丛书的出版，能进一步增强我国电信业的法制建设，推进监管部门依法行政、电信企业依法经营、消费者依法保护自己的合法权益，从而促进电信业的发展和繁荣，使广大人民群众能够享受到更加优质优惠的电信服务。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of two main characters that appear to be '谢' (Xie) and '坤' (Kun).

2003 年 7 月

前 言

我国电信监管是在电信改革的过程中起步并不断得到加强的。随着我国加入 WTO 和电信体制改革的基本完成,电信市场竞争格局的初步建立,我国电信监管正在进入建立市场新秩序的新阶段。如何充分发挥政府的监管职能,依法加强对电信市场的管理,营造公平、有效、有序的竞争环境,进一步提高管制的驱动力,促进电信行业持续稳定健康发展,是当前摆在电信监管面前的重要课题。

(一)

随着《中华人民共和国电信条例》等一系列行政法规、部门规章及规范性文件的相继出台,我国电信监管逐步走上了依法管理、规范有序的轨道。

在信息产业部党组的领导下,部电信管理局与部内相关司局和各省(自治区、直辖市)通信管理局紧密配合,积极开展工作,电信监管取得了阶段性成果。加强市场监管,规范市场竞争行为,努力制止发生在局部地区的恶性价战争,净化了市场环境;建立和完善互联互通的有关规定,发布了一系列互联技术规范、网间结算办法,查处了一批破坏互联互通的恶性事件,保证了全国通信网的正常运行;完善电信服

务的有关法规、制度,抓住电信服务的热点、难点问题,从网络质量和窗口服务等多个角度加以规范,促进了电信服务质量的提高;健全市场准入机制,根据《外商投资电信企业管理规定》,按照我国加入 WTO 时的承诺,做好对外商投资电信企业的审批工作,根据《电信业务经营许可证管理办法》,规范市场准入程序,使电信业务经营许可证的审批工作更加规范、公开、透明;修订颁布了新的《电信业务分类目录》,为市场监管和规范业务提供了依据;针对新技术新业务的发展,确立了“积极跟踪、先行试验、培育市场、支持发展”的原则,形成了新技术新业务的新型管理思路;颁布了《电信网码号资源管理办法》,促进了码号资源的科学合理利用;发挥政府的协调作用,保障了网络和信息安全。经过努力,电信监管工作逐步形成了以市场准入为龙头、以互联互通为重点、以业务规划为指导、以服务监督为中心、以网络和信息安全管理为保障的监管体系。

由于电信改革力度大,监管环境还不够成熟等原因,电信监管工作还存在这样那样的问题。一是电信立法滞后,竞争规则不够完善,监管部门依法行政的权威性受到影响;二是加入 WTO 后,政府缺乏按照国际规则进行公平、透明、有效管理的经验,需要尽快与国际接轨;三是管理方式还需进一步转型,有些该管的没管住、管好,同时又管了一些不该管、也管不好的事,管理工作出现了越位、错位的现象;

四是对电信企业阻碍网间通信、进行恶价格战等违规竞争行为，缺乏有效的监管手段和措施，电信竞争离有效、有序竞争的目标还有差距。

(二)

当前，我国电信市场竞争格局基本形成，电信监管面临着建立市场新秩序的紧迫任务。为此，我们要进一步转变观念，明确监管思路，完善监管政策，转变管理职能，严格依法行政，为电信业的发展营造公平、有效、有序的竞争环境，努力开创电信监管工作的新局面。

——进一步明确监管思路，提高电信管制的驱动力。党的十六大提出了“全面建设小康社会”的奋斗目标，并强调要“以信息化带动工业化，以工业化促进信息化”、“在社会和经济各领域广泛应用信息技术”。电信监管工作要紧紧围绕党和国家在新时期新阶段的奋斗目标，根据国家信息化战略的总体部署，增强为全面建设小康社会服务的责任感和紧迫感，提高电信监管对电信业发展的驱动力，发挥电信业在国民经济价值链中的基础性、战略性和先导性作用，为实施“以信息化带动工业化，以工业化促进信息化”战略发挥更大的作用。

——逐步完善监管政策，为电信监管提供完备的法律依据。近几年来，我们根据市场的需要不断完善和补充了监管政策。但是，随着电信改革的深入，电信监管环境的变化，

在电信改革初期出台的一些法规、规章，很多已经不适应电信发展的需要，应该进行修改、完善，如电信网间互联的结算办法；一些随着改革的深入而出现的新问题，如电信网络和信息安全等问题，又亟需出台新的政策加以解决。这就要求我们与时俱进，及时根据市场形势的变化制定、修改、完善电信政策。

应当指出的是，在中国加入 WTO、国内电信市场新格局形成之后，需要《电信法》来规范和调整各方行为和利益关系，我们要全力配合相关部门尽快出台《电信法》。这是有效实施电信监管的前提。

——加大监管力度，规范市场秩序。《电信条例》是我国电信领域第一部综合性行政法规，在《电信法》出台之前，必须认真贯彻执行。要按照《电信条例》以及其他已经出台的行政法规和部门规章，进一步加强市场监管，做好市场准入、互联互通、电信服务、码号资源、信息安全等方面的管理工作。当前，要按照国务院领导同志关于对通信产品和服务市场进行重点整治的要求，切实采取措施整治和规范产品质量不合格、价格无序竞争、阻碍互联互通等问题。要将互联互通不畅作为监管的重中之重，从多方面采取必要的“硬措施”，理顺网间结算关系，加快网间通信监控体系建设，加大协调和处理力度，确保通信网间畅通。

——转变政府管理职能，改变电信监管方式。党的十六

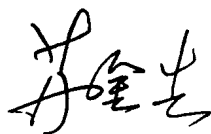
大提出了完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，对转变政府职能提出了明确要求。电信监管部门要从转变观念入手，切实解决好管什么、怎么管的问题。要真正做到该企业办的事，让企业自己去办；该还给市场的，让市场机制去发挥作用；该政府管的，政府一定要把它管好。要改进管理方式，进一步提高工作效率；要坚持公正、透明的原则，非歧视地对待各类投资者和经营者，并做好服务，尽快适应社会主义市场经济对政府管理工作的要求。

——加强学习、培训，尽快提高监管队伍素质。建立电信市场新秩序，亟须提高执法人员的素质和能力。要通过业务培训、工作指导等多种方式，尽快提高电信监管队伍的素质和政策法律水平，完善执法手段，规范执法行为。

(三)

当前，我国电信监管正处于一个承上启下、全面开创新局面的时期。对几年来的监管实践进行总结，对已经出台的各种法规规章和一系列规范性的文件进行系统的梳理，对今后更加有效地开展监管工作是十分有意义的。此套丛书依据《电信条例》等法规规章，从电信监管角度深入浅出、全面系统地介绍了我国当前电信监管的各项法规政策，包括电信监管综述、市场准入、互联互通、电信服务质量监督、码号资源管理、设备入网管理、互联网管理、网络与信息安全管理等，旨在为广大用户、社会各界全面了解、正确掌握并运

用电信监管的各项政策法规提供服务，同时也以此接受社会的监督，并促进电信监管的工作与国际接轨，加大依法行政的力度，保持我国电信业快速、健康的发展。参与编写此套丛书的作者都是从事电信监管第一线工作的人员，他们对电信监管及现实问题有着深切的体会和感受，在此对他们的辛勤工作表示真诚的谢意，对人民邮电出版社为此付出的劳动一并感谢。



2003 年 7 月

编者的话

《中华人民共和国电信条例》(以下简称《条例》)颁布之后,信息产业部陆续发布了 20 多个部门规章和管理办法等配套措施,以进一步加强新时期电信行业的监管工作,推动电信业持续、高速、健康发展。为了加大宣传贯彻国家电信政策法规的力度,使社会各相关部门、单位和广大用户能够对电信监管方面的法律、法规和政策有所了解并能正确运用,信息产业部组织相关司局编写电信管理丛书,旨在将有关电信的《条例》、规章、办法等结合实际工作分门别类进行深入浅出的介绍,并采用问答式的编写方式以方便读者查阅。

特别应该指出的是,本丛书所涉及的每一个电信法规政策的出台都凝聚老部长吴基传和原副部长张春江同志的心血和汗水,本书也是在他们关心支持下,群策群力编写而成的,仅借此书出版之际对他们表示特别的感谢。

《电信监管综述》是丛书的第一部分,该书从我国建立的电信监管体制和制度入手,全面系统介绍了现阶段电信监管工作的主要制度,电信依法行政,对 WTO 与电信监管、国外电信改革与电信管制等内容也做了简要介绍,供读者参考。

在编写中力求做到全面、准确、务实。

本书由江苏省通信管理局薛兴华撰写初稿，信息产业部电信管理局负责审核，其中涉及到信息产业部其他司局职责范围的，请相关的司局负责审核。参加编审工作的有钱晋群、赵梅庄、张枢、王立杰、朱三保、刘树革、沈美丽、李乃玲、梁艳华、李学林、崔淑田、董大健、赵增明、王保平等。在编写过程中还得到部分省、自治区、直辖市通信管理局和各电信运营企业、信息产业部电信研究院、人民邮电报社等单位的大力支持，人民邮电出版社为该书编写和出版作出了积极努力。在此一并表示衷心感谢。

编写电信监管方面丛书尚属首次，经验不足，再加上本书政策性强，范围广，书中错误和疏漏之处在所难免，恳请读者给予批评指正。

信息产业部电信管理局

2003年7月

目 录

第一章 概述	1
一、电信监管的概念和特征是什么?	4
二、电信监管的法规依据和主要内容有哪些?	5
三、电信监管的原则是什么?	11
四、电信监管的目的是什么?	12
五、我国电信监管工作主要经历了哪几个阶段?	14
第二章 电信监管的体制和机构	21
一、什么是电信监管体制? 现行电信监管体制的特点 是什么?	21
二、我国电信管理体制的历史沿革是怎样的?	22
三、我国电信监管为什么实行中央集中统一的垂直	