

现代电信企业经营管理丛书

电信政策与管制

周光斌 编著
蔡翔

北京邮电大学出版社
·北京·

图书在版编目(CIP)数据

电信政策与管制/周光斌,蔡翔编著. - 北京:北京邮电大学出版社,2001.10

ISBN 7-5635-0546-6

I. 电... II. ①周...②蔡... III. ①电信-邮电业政策-中国 ②电信-管理体制-中国 IV. F632.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 070427 号

书 名	电信政策与管制
编 者	周光斌 蔡翔
责任编辑	陈露晓 殷刚
版式设计	陈露晓
出版发行	北京邮电大学出版社
社 址	北京市海淀区西土城路 10 号 邮编 100876
经 销	各地新华书店
印 刷	北京忠信诚胶印厂印刷
开 本	850 mm × 1 168 mm 1/32
印 张	10
字 数	250 千字
版 次	2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷
印 数	1 - 5000
书 号	ISBN 7-5635-0546-6/Z·32
定 价	20.00 元

如有印刷问题请与北京邮电大学出版社联系 电话:(010)62283578

E-mail: publish@bupt.edu.cn

Http://www.buptpress.com

编 委 会

主 编：钟义信

副主编：舒华英 曾剑秋

编 委：（按姓氏笔划排序）

石涌江 李立涛 吴 洪

忻展红 肖金学 张晓铁

宋 宏 周光斌 柏 琳

蔡 翔

前 言

伴随经济全球化，电信产业的发展如火如荼。中国进入 WTO 以后，中国电信产业以其强劲的增长势头，在国民经济中的地位日益举足轻重。但是，在中国电信产业的硬技术日趋成熟并与世界保持同步的情况下，软技术，即经营管理已略显滞后。因此，为适应世界电信产业由管制到放松管制浪潮，以及中国电信产业由垄断到竞争的变化，进一步提高国际竞争能力，北京邮电大学出版社现推出《现代电信企业经营管理丛书》。

本套丛书的特点是以电信企业发展要素为主线，围绕资本运作、人力资源、市场营销、企业创新、管理信息系统、企业文化、企业制度以及经营战略和中国加入世界贸易组织以后经营管理等问题，系统而科学地阐述电信企业经营管理新理念；融汇国内外电信企业管理精髓，总览电信产业发展全貌；通过大量经典管理个案，深入浅出地揭示电信产业经营管理的真谛；以实践性和可操作性摆脱纯理论的虚玄，以生动

活泼的事例沉淀理论的质的，从战略发展的角度把电信产业经营管理的要义推给读者。

该套丛书共分 10 册，分别是《电信产业发展概论》（曾剑秋，中英文写作）、《电信资本运作》（张晓铁）、《电信企业战略管理》（忻展红）、《电信政策与管制》（周光斌、蔡翔）、《电信人力资源管理》（宋宏）、《电信企业文化》（李立涛）、《电信企业营销管理》（肖金学）、《电信管理信息系统》（柏琳、舒华英）、《国外电信管理》（吴洪）、《全球化与电信企业的创新》（石涌江）。丛书作者队伍实力强大，他们既有从事电信管理的高层领导，又有从事电信技术与产业政策研究的专家；既有大学的教授、博士生导师，又有长期在电信企业工作的学者；他们当中大多数人曾经留学海外，有的学者仍然在国外著名学府担纲高级研究人员。因此，《现代电信企业经营管理丛书》结盟海内外专家，站在时代高度，为推动中国电信产业的发展而锐意精品奉献。

莫道碧波多跌宕，旭日东升彻四方。汹涌的经济浪潮，良好的入世契机，定会激拍出中国电信企业新的管理理念。中国电信企业经营管理的现代化，中国电信企业具有国际竞争力，指日可待。这是新世纪的诺言！

编 者

2001 年 11 月

◆ 新的电信环境	1	
1.1 经济自由化带动全球电信体制改革	1	
1.2 全球电信体制改革的实质	2	
1.3 电信体制改革的基本内容	2	
1.4 电信体制改革的特点	3	
1.5 WTO 对电信市场开放与管制的要求	6	
1.6 关于中国电信体制改革的说明	15	
◆ 电信管制	29	
2.1 电信管制的定义	29	
2.2 电信管制理论	31	
2.3 电信管制的实现	39	
2.4 电信管制机构	43	
2.5 电信管制的主要内容简介	61	
2.6 电信管制的演变轨迹	70	目
2.7 电信管制与创新	72	
2.8 电信管制内容的拓宽和管制机构的融合	90	录
2.9 统一的市场需要统一的管制 ——泛欧管制机构走向	91	

目 录

◆ 电信政策	100
3.1 市场准入政策	100
3.2 互联互通政策	124
3.3 资费政策	134
3.4 普遍服务政策	181
3.5 通信资源政策	251
3.6 终端设备管理政策	265
3.7 罚则	276
◆ 国外电信行业管理的趋势	285
4.1 独立的电信行业管理或管制机构将加速出现	285
4.2 在实施电信行业管理时，被管理的重点对象 是电信市场中的主导公司	287
4.3 基础电信业务在未来几年仍然是被管制的重点	287
4.4 实施非歧视原则	290
4.5 电信越发展，电信普遍服务越受重视	291
4.6 对电信设备管理越来越淡化	291
4.7 行业协会和民间组织积极参与行业管理	292
4.8 标准工作越来越重要	292
参考文献	310



新的电信环境

1.1 经济自由化带动全球电信体制改革

就全球而言，经济体制改革走在其他改革的前头。反映这一改革趋势的重大标志就是 WTO 的谈判的启动和达成最终协议。大家知道，乌拉圭回合谈判以 1986 年 9 月 20 日乌拉圭的埃斯特角通过的部长会议宣言为起点，在 125 个国家及地区参加之下经过 7 年半的谈判过程，终于在 1994 年 4 月 15 日结束。1995 年 1 月 1 日，WTO 开始生效和运作。WTO 的产生是过去 7 年谈判的重大成果，反映和代表了全球经济自由化趋势。经济全球化、自由化促使电信行业发生变革。在市场经济条件下，电信不再只是一种公益事业，不能再由政府经营，必须作为一种产业，按市场方式和资本方式运作，开放竞争，让电信业融于经济全球化和自由化之中。要达到这个目的，就要改革传统的电信体制。

1.2 全球电信体制改革的实质

全球电信体制改革的实质就是电信私有化或民营化。在 90 年代之前，全球除美国、英国、日本以外，电信如同公益事业一样，属于国家所有并由政府部门经营，也就是平常所说的政企不分或政企合一。

进入 90 年代以后，私有化浪潮迅猛冲击国有化的电信业。所谓私有化，就是对原来由国家 100% 控制资本的企业进行私有化改造，政府释放部分或全部控制权，企业资本对社会开放，包括对国民开放、对竞争对手开放、对国际市场开放。

电信私有化在不同时间和不同地域有不同的说法。在南美，从 90 年代初到电信体制改革时就公开宣布“对电信进行的改革就是电信私有化”；在工会势力强大的法国、德国等西欧国家对电信体制的改革，为了防止工会的反对，开始时将这场改革称为公司化或放松管制（deregulation），现在可以明明白白叫私有化了；在亚洲，如日本和韩国更愿意叫做民营化。

1.3 电信体制改革的基本内容

从美洲到欧洲，从非洲到亚洲，从发达国家到发展中国家，电信体制改革的内容基本相同，具体包括：

- ① 邮电分设；
- ② 政企分开；
- ③ 设立权威的、相对独立的专门的电信管制机构，强化行业管制；

④ 打破垄断，准许国内私营企业经营电信业务，增加运营者数量，并适度扶持新的竞争者；

⑤ 开放市场，允许外资入股国内企业，准许国外企业参与国内市场竞争，并实行“国民待遇”；

⑥ 企业按资本重组，电信企业进入国际资本市场，参与并购、合并或联盟；

⑦ 确保或提升电信普遍服务；

⑧ 扩大企业的电信业务经营范围，允许在业务上彼此进入，如固定可以经营移动，反之也一样。

1.4 电信体制改革的特点

1. 全球电信体制改革进程大体一致

(1) 发达国家的进程

大体上说，全球电信体制改革进程基本一致。只是囿于政治、地域和文化差异，各国或地区在推进这种改革时力度和做法上有些区别。

从时间上看，发达国家的电信改革进程前后差不多，开始于90年代初，90年代中、后期基本告一段落。这期间恰好也是WTO关于各国开放电信服务市场的谈判和达成协议的时间。为了与WTO接轨，发达国家提前一步完成电信体制改革是必然的，其中多数国家电信体制改革过程和时间大致相差1~2年。需要说明一点，1997年日本对电信法进行了小规模修改，动作不算大，为了使电信业务市场从2001年更加开放，日本

电信管理体制必须发生较大变化，其相关法律在 1999 年作了较大修订。

(2) 发展中国家的进程

发展中国家的电信事业虽然比发达国家还有一段差距，但他们之中不少成员的电信体制改革步伐相当快。比如，相当多东欧国家的电信体制改革都起步于 1990 年，亚洲和非洲的多数国家起步稍晚几年，且各国改革的过程和时间相差 5~7 年，甚至更长，较发达国家彼此间的进程差距大一些，但基本集中在 90 年代。可以说，如果从总体上把握，发展中国家与发达国家的电信体制改革基本同步进行。

2. 适应改革，以法制作保障

为了适应电信体制改革，必须首先建立完善的法律保障体系。这个体系在有的国家，比如在许多拉美国家以及大部分发展中国家，主要是指电信法、通信法或邮电法。但有的国家比较复杂。如韩国的电信体法律体系，除主体的电信事业法外，还有电信经营法、电信工程法、计算机网的扩大及普及促进使用法、电波法、CATV 管理法等。

我们仍按发达国家和发展中国家分类，看看一些国家的电信立法情况，见表 1-1 和表 1-2。

表 1-1 一些发达国家近年电信立法情况

国家	修改或出台电信法时间	电信市场全面开放时间
美国	1996 年 2 月 8 日	1996 年 2 月
德国	1996 年 7 月	1998 年 1 月

国家	修改或出台电信法时间	电信市场全面开放时间
法国	1990年12月29日出台电信法,1996年7月26日出台电信管制法	1998年1月
加拿大	1993年	2000年3月1日之后
澳大利亚	1997年4月	1997年7月
日本	1997年6月	1998年2月

表 1-2 一些发展中国家近年电信立法情况

国家	电信法或通信法出台时间	市场全面开放时间
巴西	1997年7月16日	2003年
乌克兰	1995年5月16日	2005年
匈牙利	1992年通过	2004年
波兰	1990年11月	2003年
新加坡	1999年	2000年4月1日
韩国	1998年9月“电信事业法”	2001年1月
印度	1999年新电信政策	未定
南非	1996年11月	未定

3. 机构变动和体制变化明显

在电信垄断期间,除少数几个国家外,全球绝大部分国家都设有邮电部。邮电部代表政府对电信进行行业管理和管制,并且直接经营电信业务。这就是我们常说的“政企合一”。在90年代之后,电信领域的改革蔚然成风,传统电信业务随着

技术的发展受到冲击和挑战,信息产业迅速崛起,邮电体制不能继续维持,机构改组大力推进。在法国,邮电部变成了邮电管理局,挂靠在经济、工业和财政部下;德国邮电管制局(Reg TP)挂靠在经济部之下;印度设立通信部;韩国原来的递信部改为信息通信部。但在少数国家,像北欧、非洲一些国家目前仍保留邮电部的称谓,日本 2000 年仍保留邮政省,2001 年取消邮政省,邮电局设在总务省之下。就全球而言,无论邮电部是否继续保留,以及主管电信的政府机构以何种形态存在,他们都实行了政企分开。

鉴于邮电部不复存在,传统的邮电一家不可能再不分开,邮电各自作为一种企业独立发展成为必然。所不同的是,在多数国家,邮政仍然是一个微利甚至亏损企业,国家在一段时间内仍将对邮政给予支持。虽然邮政在 WTO 的服务贸易中并未作为一个谈判主题,也未专门形成独立的附件,但邮政确实属于服务贸易的范围,并且在国内已经出现了竞争局面,如特快专递(EMS)业务,在国际上,这种竞争规模更大、更激烈。可以预见,中国加入 WTO 之后,不仅电信会遇到更大的压力和竞争,邮政也会遇到同样的问题。

另外,从建制上,虽然邮政和电信完全分开,但在 IT 技术发展的今天,许多邮政业务通过电子和电信手段实现。所以说,邮和电在新的竞争环境下,彼此又会殊途趋同,互相利用、互相配合,用市场机制建立合作伙伴关系。

1.5 WTO 对电信市场开放与管制的要求

为了理解 WTO 对其成员国关于电信市场管制与开放的要求,我们将“服务贸易总协定”(GATS)的有关电信的文件和

决定加以提取和说明。

1. 基础电信谈判协议

人们常说的《基础电信谈判协议》包括两大部分：第一大部分是经过几年谈判就开放各成员方的电信基础设施所达成的协议，实际上就是一纸法律文书；第二大部分是谈判各方开放电信业务市场的承诺。关于第一大部分，我们引用协议文本本身如下：

WTO 成员把他们关于基础电信的特定承诺时间表和根据 GATS 第二款作出的豁免清单作为本协议的附件。

根据 1994 年 4 月 15 日在马拉喀什签署的关于基础电信谈判的部长决议的条款进行了谈判。

考虑了关于基础电信的附件，作出以下决议：

关于此协议的生效，本协议中一个成员关于基础电信的特定承诺时间表和条款二的豁免应该根据在此间设定的条款，对该成员已有的特定承诺时间表和条款二豁免进行补充和修改。

本协议是开放式的，相关成员可以在 1997 年 11 月 31 日之前，通过签署和（或）其他方式接受该协议。

如果所有相关成员都接受本协议，本协议将从 1998 年 1 月 1 日起正式生效。如果到 1997 年 12 月 1 日，本协议并没有被所有的相关成员所接受，那些已经表示接受本协议的成员可以在 1998 年 1 月 1 日之前决定是否使该协议生效。

本协议将存放在 WTO 总秘书处，WTO 总干事应立即把一份标准协议提供给 WTO 的每个成员国，并通知对该协议的接受情况。

该协议应该根据联合国宪章第 102 款进行登记。

1999 年 4 月 15 日完成了该协议的英语、法语和西班牙语

单行本，所有文本都已经经过认证。附录的各国承诺部分除外。

关于第二大部分，即各成员在谈判中答应的政府承诺，见附表。随着时间的推移和市场的进一步开放，一些国家对初始承诺作了修改，集中在外资进入的限制。像日本和法国，过去承诺的对外资进入限制比较严格，但现在这些限制有的已被完全取消，有的部分取消，限制面更小了，外资进入更容易了。

2. 关于“电信附件”的说明

在服务贸易总协定的 8 个附件中，有 2 个是关于电信的，即关于《电信的附件》和关于《基础电信谈判协议》。《电信附件》主要是详细介绍某些涉及电信的条款文件，对各国在承诺表中可能承诺的各种贸易开放措施提出详细的实现方法和规定，防止各成员国在兑现承诺的过程中出现不一致的情况。

《电信的附件》是在 WTO 服务贸易架构下形成的一份专门的电信文件，为简单起见，常常称之为电信附件。它对过去已经定义过的技术含义进行了重新界定，给予新的解释，或赋予新的内涵。如什么是“电信”，什么是“公共电信传输服务”，什么是“公共电信传输网”，什么是“企业内部通信”等。本附件的核心内容是“成员应确保按合理和非歧视原则和条件准许任何其他成员的业务提供者接入和使用公共电信传输网及其服务，包括私人租用电路”。由此，本附件完全是针对公用电信传输网和公用电信业务运营者的。在中国，它的针对主体是中国电信集团公司，同时也针对中国联通公司。中国要求加入 WTO，并承诺最终开放中国的公共电信传输网络和基础电信业务。附件的基本内容如下：

① 附件的目标

把有关进入和使用公共电信传输网络与服务措施的各相关条款更加具体化。

② 适用范围

适用于一个成员国采用的影响进入和使用公共电信传输网络与服务的所有措施，但不适用于电报，或者无线电广播分配或电视节目的各项措施。本附件不得曲解为：要求一个成员国提供比其“减让表”中规定的还要多的电信传输网络和服务，或要求一个成员国建立、从事、获得、出租、经营或提供没有普遍向公众提供的传输网络或服务。

③ 公共电信传输服务

是指一个成员国直接或有效获得的已向公众普遍提供的电信传输服务，如电报、电话、传真与数字传送等。

④ 透明度

每个成员国应当保证有关影响准入或使用公共电信传输网络与服务条件的信息能够公开获得，如关税、技术接口、终端或设备接续条件等。

⑤ 进入与使用公共电信传输网络与服务

原则上权利与义务平衡，权利就是跨国进入另一成员国提供电信服务，义务是必须遵守他国在承诺表中提出的条件，并要考虑以下情况：保障公共电信传输网络提供者的公共服务责任，特别是他们使其网络或服务为公众普遍所能利用的能力；保护公共电信传输网络或服务的完整性，承诺表以外的服务提供者不得提供服务。

⑥ 技术合作

鼓励各成员国及其公共电信传输网络与服务提供者与其他实体在最大程度上参与国际与地区组织的开发计划，如 ITU、联合国计划开发署及国际复兴与开发银行。

3. 关于“电信参考文件”的说明

1997年2月达成的《基础电信谈判协议》之后，又形成了一份关于各国电信管制问题的《参考文件》。但该文件至今并没有上升为WTO的法律文件。各成员国只是要求对该文件表态，或全面、或部分、或拒绝接受。基于以上缘故，WTO的发达国家成员正在致力于在新一轮谈判中使所有成员都接受参考文件。

《电信参考文件》是《电信附件》的组成部分。该《参考文件》每一款都是针对电信管制机构的，也就是针对政府的。该参考文件共包括前言和6部分内容，前言实际上是指范围和定义，6部分内容分别为：

(1) 关于竞争保护措施

① 防止电信领域里的反竞争行为

为此，应采取和保持适当的措施来防止主导电信运营商单独或与其他竞争者一起参与和继续反竞争行为。

② 防止反竞争行为的保护措施

防止反竞争的交叉补贴，防止使用从竞争者获得的信息达到反竞争的目的，防止不按时向其他业务提供者公开提供业务所需设备的基本技术资料和相关商业信息。

(2) 关于网间连接

① 功能

本部分主要处理关于与提供公众电信传输网络和业务运营者的连接问题，从而在签订特定协议情况下，允许一个公司的用户可以同其他公司的用户通信，并使用其他业务提供者所提