



当代法律科学文库



China's Legal System
in Telecommunication:

Protection for Consumers' Civil Rights and Interests

我国电信消费者权益保护
法律问题研究：
以民事权利保护为中心

Dr. Chai Weiwei

柴伟伟 © 著



对外经济贸易大学出版社
University of International Business and Economics Press

当代法律科学文库

我国电信消费者权益保护 法律问题研究： 以民事权利保护为中心

柴伟伟 著

对外经济贸易大学出版社

中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

我国电信消费者权益保护法律问题研究：以民事权利保护为中心 / 柴伟伟著. —北京：对外经济贸易大学出版社，2018. 5

(当代法律科学文库)

ISBN 978-7-5663-1909-8

I. ①我… II. ①柴… III. ①电信-消费者权益保护-研究-中国 IV. ①D923. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 054876 号

© 2018 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

我国电信消费者权益保护法律问题研究：
以民事权利保护为中心

柴伟伟 著

责任编辑：汪友年

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码：100029

邮购电话：010-64492338 发行部电话：010-64492342

网址：<http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装 新华书店经销

成品尺寸：170mm×240mm 12.5 印张 156 千字

2018 年 5 月北京第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1909-8

定价：40.00 元

● 前 言 ●

近年来，电信行业成为国民经济发展最快的行业的同时，也成为了遭受批评、投诉最多的行业。电信行业迅速发展的同时，电信消费者的权益没有得到同步的重视和尊重，电信消费者权益受侵害的状况十分严重。从近年来电信行业发展与消费者权益保护之间的关系来看，电信技术越先进、电信服务越多样化，消费者权益受侵害的现象越严重。这种反比例增长的关系反映了规制电信消费关系的法律制度体系存在诸多问题。这些问题不但是消费者权益受侵害的原因，也最终会成为影响整个电信行业健康、持续、稳定发展的根源。本书正是以此现状为背景，来研究在通信技术日新月异的现代电信环境下，电信消费者权益保护中的问题及解决方案。

鉴于电信消费者权益保护的现实性和紧迫性，“电信消费者”的概念也具有从一般消费者概念中独立出来的必要性和可能性。原因在于：首先，电信行业具有自身的技术特征、经济特征等行业特征。其次，电信消费者不但享有一般权益具有的特殊的表现形式，而且还享有一般消费者不具备的特殊权益，如互联互通、普遍服务、通信自由和秘密、拒绝骚扰、自由转网、号码携带、知悉信息来源等方面的权益内容。最后，国外“电信消费者”概念的确立和使用为我国构建电信消费者的概念提供了依据和经验。

电信消费法律关系中，通常涉及三方主体，即电信运营商、电信

营销商和电信消费者。界定这三者之间的法律关系，是在电信消费者权益受侵害的场合下确定和追究法律责任的前提。本书通过分析论证，得出电信运营商、营销商与消费者三者之间是代理关系，适用代理行为产生的法律后果。另外，调整电信消费法律关系的法律制度体系具有复杂性，涉及合同法、侵权法、反垄断法、消费者权益保护法等多个法律部门的规制，只有理顺这几个法律部门之间的关系，才能很好地发挥各个法律部门在维护电信消费者权益方面所起的作用。

在接受电信服务的过程中，电信消费者的诸多民事权利受侵害的现象严重，其中，最常见的电信消费者受侵害的民事权利有以下几种：第一种是公平交易权，电信消费者公平交易权被侵害的表现方式主要有“月租费”的收取、“以分计费”的收费标准等；第二种是自主选择权，电信消费者自主选择权被侵害的主要表现方式有差别待遇、捆绑销售等；第三种是知情权，电信消费者知情权被侵害的主要表现方式有资费收取不透明、“陷阱”消费等；第四种是隐私权，电信消费者隐私权受侵害的主要表现形式有电信运营商或营销商泄露用户个人信息等；第五种是通信自由权，电信消费者通信自由权受侵害的主要表现方式有电信骚扰等。

我国电信消费者民事权利受侵害的原因既包括电信行业的行业特征导致的原因，也包括政府监管方面的原因，还包括消费者自身方面的原因。电信行业的行业特征导致的原因，是指电信行业具有自然垄断和行政垄断的属性，不可避免地导致电信服务经营者垄断优势的滥用，因此电信行业自身难以慎独自律；政府监管方面的原因，是指行政监管存在失灵的情况；消费者自身方面的原因，是指由于消费者弱

势地位导致的消费者维权成本过高，致使消费者维权积极性不高，从而纵容了经营者对消费者的侵权行为。

在提出了电信消费者民事权利遭受侵害的问题，并分析了这些问题产生的原因之后，本书提出了完善电信消费者民事权利保护的制度构想。这一制度构想既包括在法律制度上完善对电信消费者的各项民事权利的保护，也包括在法律制度以外的配套措施上完善对电信消费者民事权利的保护。在法律制度的完善上，主要通过借鉴一些发达国家的法律制度上的经验，针对我国相关法律制度的不足，提出完善我国相关法律制度的建议；在其他配套措施的完善上，主要是从监管制度、司法制度、社会组织以及对消费者的自我维权意识教育四个方面提出了完善的方案。

市场经济既是法治经济，也是道德经济。消费者的利益与经营者的利益同步、均衡地发展才是市场运行的合理状态和理想状态。电信消费者是电信行业的服务对象，电信消费者的需求既是电信行业发展的动力，也是电信行业发展的终极目标。维护电信消费者的权益有助于保障电信市场的有效需求，有助于维护电信市场的竞争秩序，有助于优化电信市场的资源配置。维护电信消费者的利益不仅是对个人利益的维护，也是对社会利益的维护。电信行业的健康、持续、快速发展依赖于对每一个电信消费者权益的充分尊重和保护。保护电信消费者权益是电信行业发展和电信法律制度建设的永恒主题。

与学术界现有的大多数成果是以经济法为视角来研究电信消费者权益保护问题的思路不同，本书以电信消费者的民事权利为视角，将关注点聚焦于生活中常见的电信消费者民事权利遭受侵害的具体

形式和被侵害的权利内容，以期唤起学者和相关专业人士对电信消费者民事权利保护的关注，并逐步建立完善的电信消费者权益保护体系。

柴伟伟

2018年1月10日

● 目 录 ●

第 1 章 引言 // 1

1.1 选题背景 // 1

1.1.1 电信行业的迅速发展 with 电信消费者权益保护滞后之间的矛盾 // 2

1.1.2 电信行业迅速发展 with 我国电信立法滞后之间的矛盾 // 3

1.1.3 电信服务的特殊性 with 我国消费者权益保护法的一般性之间的矛盾 // 4

1.2 研究意义 // 5

1.2.1 理论意义 // 5

1.2.2 现实意义 // 7

1.3 文献综述 // 8

1.3.1 国外文献综述 // 8

1.3.2 国内文献综述 // 12

1.4 研究方法 // 13

第 2 章 电信消费者概念的构建 // 15

2.1 电信服务的行业特征 // 16

2.1.1 电信业的界定 // 16

- 2.1.2 电信业的技术特征 // 17
- 2.1.3 电信业的经济特征 // 21
- 2.2 电信消费者的权益特征 // 24
 - 2.2.1 普遍服务 // 24
 - 2.2.2 互联互通 // 26
 - 2.2.3 通信自由和通信秘密 // 27
 - 2.2.4 拒绝骚扰 // 28
 - 2.2.5 自由转网 // 28
 - 2.2.6 号码携带 // 29
 - 2.2.7 知悉信息来源 // 30
- 2.3 国外“电信消费者”概念的确立 // 30
 - 2.3.1 美国电信消费者概念的确立 // 30
 - 2.3.2 英国电信消费者概念的确立 // 32
 - 2.3.3 加拿大电信消费者概念的确立 // 33

第3章 电信消费者权益保护中的法律关系 // 37

- 3.1 电信运营商、电信营销商与电信消费者之间的多元
法律关系 // 37
 - 3.1.1 电信运营商与电信营销商之间法律关系的界定 // 38
 - 3.1.2 电信运营商与电信消费者之间法律关系的界定 // 40
 - 3.1.3 电信营销商与电信消费者之间法律关系的界定 // 44
 - 3.1.4 电信运营商与电信营销商的责任划分问题 // 48
- 3.2 调整电信服务法律关系的法律制度体系 // 51
 - 3.2.1 合同法对电信服务法律关系的调整 // 51
 - 3.2.2 侵权法对电信服务法律关系的调整 // 56

3.2.3 反垄断法对电信服务法律关系的调整 // 57

3.2.4 消费者权益保护法对电信服务法律关系的调整 // 57

第4章 电信消费者民事权利受侵害之表现 // 59

4.1 电信消费者公平交易权受侵害之表现 // 59

4.1.1 公平交易权的理论概述 // 59

4.1.2 公平交易权的民事权利属性 // 61

4.1.3 月租费损害消费者公平交易权——周某诉中国移动“月租费”案 // 63

4.1.4 以“分”计费侵害消费者公平交易权——张某诉中国移动“以分计费”案 // 66

4.1.5 格式合同侵害消费者公平交易权——傅某诉中国联通不公平格式合同案 // 68

4.2 电信消费者自主选择权受侵害之表现 // 72

4.2.1 自主选择权的理论概述 // 72

4.2.2 消费者自主选择权的民事权利属性 // 73

4.2.3 差别待遇对消费者自主选择权的侵害——李某诉中国网通差别待遇案 // 76

4.2.4 捆绑销售对消费者自主选择权的侵害——涂某投诉中国电信捆绑销售 // 78

4.2.5 强行扣费对消费者自主选择权的侵害——郑某诉中国电信强行扣费案 // 79

4.3 电信消费者知情权受侵害之表现 // 81

4.3.1 消费者知情权的理论概述 // 81

4.3.2 消费者知情权的民事权利属性 // 83

- 4.3.3 资费不透明对消费者知情权的侵害——葛某诉
中国电信信息不公开案 // 84
- 4.3.4 “陷阱”消费对消费者知情权的侵害——张某诉
中国移动巨额国际漫游费案 // 86
- 4.3.5 话费有效期对消费者知情权的侵害——刘某诉中国移动
“话费有效期”案 // 88
- 4.4 电信消费者隐私权受侵害之表现 // 92
 - 4.4.1 消费者隐私权的理论概述 // 92
 - 4.4.2 消费者隐私权的民事权利属性 // 94
 - 4.4.3 泄露用户信息对消费者隐私权的侵害——孙某诉
中国联通泄露客户信息案 // 96
- 4.5 电信消费者通信自由权受侵害之表现 // 98
 - 4.5.1 通信自由权的理论概述 // 98
 - 4.5.2 通信自由权的民事权利属性 // 99
 - 4.5.3 电信骚扰对消费者通信自由权的侵害——周某诉
中国移动垃圾短信侵权案 // 101

第5章 我国电信消费者民事权利受侵害的成因分析 // 105

- 5.1 电信行业难以慎独自律 // 105
 - 5.1.1 电信行业的自然垄断性 // 105
 - 5.1.2 电信行业的行政垄断性 // 111
 - 5.1.3 电信行业垄断优势的滥用 // 117
- 5.2 行政监管的失灵 // 120
 - 5.2.1 电信行业行政监管的必要性 // 120
 - 5.2.2 电信行业行政监管中存在的问题 // 122

- 5.2.3 电信行业行政监管存在问题的原因 // 124
- 5.3 消费者维权成本过高 // 127
 - 5.3.1 消费者维权成本过高的表现 // 127
 - 5.3.2 消费者维权成本过高的原因——消费者的弱势地位 // 132
 - 5.3.3 消费者维权成本过高的不利影响 // 134

第6章 完善我国电信消费者民事权利保护的制度构想 // 139

- 6.1 完善我国电信消费者公平交易权的法律制度 // 139
 - 6.1.1 我国保护消费者公平交易权的法律制度缺陷 // 139
 - 6.1.2 国外保护消费者公平交易权的法律制度经验 // 141
 - 6.1.3 我国电信消费者公平交易权法律制度的完善 // 145
- 6.2 完善我国电信消费者自主选择权的法律制度 // 147
 - 6.2.1 我国保护消费者自主选择权的法律制度缺陷 // 147
 - 6.2.2 国外保护消费者自主选择权的法律制度经验 // 149
 - 6.2.3 我国电信消费者自主选择权法律制度的完善 // 151
- 6.3 完善我国电信消费者知情权的法律制度 // 153
 - 6.3.1 我国保护消费者知情权的法律制度缺陷 // 153
 - 6.3.2 国外保护消费者知情权的法律制度经验 // 155
 - 6.3.3 我国电信消费者知情权法律制度的完善 // 157
- 6.4 完善我国电信消费者隐私权的法律制度 // 158
 - 6.4.1 我国保护消费者隐私权的法律制度缺陷 // 158
 - 6.4.2 国外保护消费者隐私权的法律制度经验 // 160
 - 6.4.3 我国电信消费者隐私权法律制度的完善 // 161

6.5 完善我国电信消费者通信自由权的法律制度——

以反电信骚扰为例 // 164

6.5.1 我国保护电信消费者通信自由权的法律制度

缺陷 // 164

6.5.2 国外保护电信消费者通信自由权的法律制度

经验 // 166

6.5.3 我国电信消费者通信自由权法律制度的完善 // 167

6.6 电信消费者权益保护的其他配套制度的完善 // 169

6.6.1 完善电信消费者权益保护的监管制度 // 169

6.6.2 完善电信消费者权益保护的司法制度 // 171

6.6.3 设立电信消费者权益保护的相关社会组织 // 177

6.6.4 电信消费者自我维权意识的教育 // 178

参考文献 // 179

第 1 章

引 言

1.1 选题背景

近年来，每年由中央电视台举办的“3·15晚会”曝光的电信行业中存在的损害消费者权益问题都会成为各类问题中的焦点；在各类消费者投诉榜单中，电信服务行业的被投诉量连年“名列前茅”；现实生活中，消费者对电信服务过程中存在的各类问题的“吐槽”、抱怨不绝于耳。电信领域的消费者与运营商之间的矛盾日趋激烈，近几年来出现的几起消费者起诉电信运营商的案件，其中大多数原告的身份是职业律师。维权过程的举步维艰和维权结果的得不偿失将大多数普通电信消费者阻挡在通过法律途径维护自己权益的大门之外。这一现象让更多的人将目光投向了电信消费者权益保护背后的法律制度，从而质疑现有相关法律制度体系的合理性与完善性。

我国电信行业在历经日新月异的发展的同时，电信消费者的权益却没有随着电信行业的迅速发展得到同步的尊重和重视，反而遭受越来越多样化、复杂化、常态化的侵害。电信行业是一个技术性和专业

性都很强的行业，具有显著的行业特性，与此对应的是，电信行业消费者的权益也具有一些特殊的内容和特征，而《中华人民共和国消费者权益保护法》（以下简称《消费者权益保护法》）是对所有消费者的一般性保护，无论是在权益类型的设定上，还是在权益内容的界定上，在对电信行业消费者的权益保护上都显得“苍白无力”。因而，对电信消费者的权益保护问题进行专门、具体的研究就具有了必要性和迫切性。

1.1.1 电信行业的迅速发展与电信消费者权益保护滞后之间的矛盾

自 20 世纪 80 年代以来，随着互联网技术和卫星通信的发展，通信技术、通信方式都发生了突破性的革新，各国都经历了电信改革、发展的浪潮，电信行业迅速发展成为各国国民经济的支柱产业。我国电信业也不例外，在短短十几年的时间里，已经成为国民经济发展的领头羊，并建造起了一个覆盖全国乃至全球的现代电信服务网络。电信服务产业已深刻改变并广泛影响着人们的生活方式、工作方式，甚至是交往方式，这样的变化是历史性的，是以前任何时候人们都不曾想象到的。然而，在我们看到电信行业飞速发展的同时，作为电信市场另一方主体的消费者的利益却没有随着电信行业的发展壮大而得到相应的提升甚至同步的重视。在我国，电信消费者权益被随意侵犯的现象日趋严重，电信消费者与电信运营商之间的好多矛盾已演变成为社会热点问题，消费者对于负担高额电信资费、享受低质量的电信服务的现状怨声载道。垃圾短信、骚扰电话、高额的国际国内长途漫游费、强加服务、“陷阱”消费、不合理的月租费、停机不停费、以“分”计费、限制转网、关联停机、普遍服务不到位、互联互通不畅等，这些常见的问题都是消费者与运营商之间纠纷产生的热点。

随着消费者法律意识和自身权益保护意识的增强，电信领域的消费者不再仅仅满足于基本的通话需求，对电信服务的水平和质量也提出了更高的要求。针对通信服务中权益遭受侵害的现象，消费者不再视而不见，他们的维权意识开始觉醒，并且以实际行动通过各种方式来维护自身的权益。

1.1.2 电信行业迅速发展与我国电信立法滞后之间的矛盾

立法是约束一个行业健康、有序、可持续发展的基本规则，电信行业也不例外。电信立法是规范电信市场运行、调整市场主体关系的基本保障。世界上大多数国家电信业的改革、发展，基本上都遵循着先立法，然后以法律为基础对通信体制进行改革和管理的路径。同样，我国电信业的监管也无法离开法律规范，然而，遗憾的是，到目前为止，我国仍没有一部用来规范电信监管体制的电信法，立法的现状远远滞后于电信业的发展和监管的需要。到目前为止，尽管有我国信息产业领域发布的《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》这部唯一能够适用于电信领域的法律，及其他若干部行政法规、部门规章和规范性文件，这些法律法规虽然在规范电信市场运行、推动电信行业发展方面起到了积极的作用，然而，这些法律法规只是针对电信经营者的市场行为作了概括性的、局部性的勾勒，而且由于目前整个电信行业的行业环境与当初的立法背景相比已发生了巨大的变化，使得这些立法的滞后性也越来越明显；加之这些法律法规本身就具有覆盖面窄、层级低、体系性弱、对消费者的权益重视不够等缺陷，因而难以实现规范电信市场发展、维护电信市场的竞争秩序、保护电信消费者权益的法律功能，距离完善的电信法律体系还相去甚远。

1.1.3 电信服务的特殊性与我国消费者权益保护法的一般性之间的矛盾

电信服务的标的是信息，信息是一种有别于实物商品的存在形式。电信运营商通过提供信息的传递服务，满足消费者对信息的需求。在这个过程中，消费者的消费目的，不是通过实体物的占有、使用、收益或处分来实现，而是通过对信息的准确、及时、安全、保密地传输来实现。相比而言，电信服务的特征包括：第一，电信服务是一种以电信网络为支持的技术性服务，前期投资巨大、网络覆盖面广、技术含量高。以网络为基础的特征决定了电信服务是全程服务，具有互联互通的天然要求。第二，电信服务是非实体的、无形的。电信消费的过程，既不能像普通商品那样，让消费者对其通信的质量、互联互通的水平、资费收取的准确性、电信骚扰的状况进行亲身的鉴别、评价，也无法使消费者与电信运营商或营销商就电信服务的质量进行“按质定价”式的协商。消费者所购买的电信服务的标的是看不见、摸不着且无法感知到的，只有在购买之后的实际消费过程中才能真正产生对电信服务的感知。第三，电信服务的消费过程是与生产过程同步的。与一般商品是先生产再消费的过程不同，电信服务的消费和生产过程是同步的，两者在时间上具有不可分割性。第四，消费者与运营商共同完成电信服务过程。基于电信服务中消费和生产的同步性，消费者与运营商必定同时参与电信服务的过程。例如，消费者拨打电话时，运营商就要开始提供服务了，消费者挂断电话，运营商也就中止服务了。这个过程也是消费者享受电信服务合同权利、运营商履行电信服务合同义务的过程。第五，电信服务具有不可逆转性。电信服务的标的是不可以存储、不可以转让的。电信服务是一种信息的传递过程，每一次的信息传