

• 电信管理丛书 •

电信资费管理 —— 发展与改革

信息产业部经济调节与通信清算司 主编



人民邮电出版社
POSTS & TELECOM PRESS

电信管理丛书

电信资费管理 ——发展与改革

信息产业部经济调节与通信清算司 主编

人民邮电出版社

图书在版编目(CIP)数据

电信资费管理—发展与改革/信息产业部经济调节与通信清算司主编.

—北京:人民邮电出版社, 2006. 1

(电信管理丛书)

ISBN 7-115-14185-1

I. 电... II. 信... III. 电信—邮电企业—经济管理—研究—中国

IV. F632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 141439 号

电信管理丛书

电信资费管理——发展与改革

- ◆ 主 编 信息产业部经济调节与通信清算司
责任编辑 宁 博
- ◆ 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@ptpress.com.cn
网址 <http://www.ptpress.com.cn>
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: 10.5
字数: 266 千字
印数: 1-4 000 册
- 2006 年 1 月第 1 版
2006 年 1 月北京第 1 次印刷

ISBN 7-115-14185-1 / TN · 2640

定价: 32.00 元

读者服务热线: (010) 67132749 印装质量热线: (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	王占甫			
副 主 任	钱晋群	衣雪青	张春林	苏金生
	彭晓芳	祝 军	王立杰	朱三保
	魏茂洪	季仲华	吕晓春	王晓丹
	张继平	左迅生	张晨霜	尚 冰
	郭 浩	林 源		
委 员	(按姓氏笔画排列)			
	丁 铭	马 慧	尹少春	王 鹏
	石丽娜	刘 闯	刘 博	向秀铃
	朱春霞	何 霞	宋欣欣	侯广吉
	赵海波	赵增明	高丕武	黄业晶
	紫 镜	谢雨琦	檀平华	

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》（以下简称《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，我国电信也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 three characters: '谢' (Xie), '昆' (Kun), and '平' (Ping), which together read '谢昆平' (Xie Kunping).

2003 年 7 月

前 言

中国电信业经过建国五十多年来的发展，电信网的规模容量、技术层次和服务水平都发生了质的飞跃，在国民经济中的地位得到进一步提高。电信业服务于经济、服务于社会、服务于人民生活的重要作用已被全社会所认同。作为电信行业宏观调控手段之一的电信资费监管政策，随着用户需求的不断变化和电信行业自身发展，及时进行了调整，基本适应了电信行业不同时期的发展需要，促进了电信业持续、健康和快速的发展。

建国初期，根据国民经济发展水平和用户的承受能力，运用交叉补贴，形成了以政府定价为基础的基本电信业务的低资费政策，使大多数用户能够以较低的价格消费最基本的电话业务，保证了党政军各部门的基本电话业务需要。改革开放后，为缓解供需矛盾、促进电信业发展，运用价格规律调节供需矛盾，国家陆续批准了电信企业收取电话初装费、邮电附加费等政府性基金，同时多次上调了电话资费，形成部分业务（如国际及港澳台电话资费）的高资费标准。20 世纪 90 年代中后期，在电信市场竞争初步引入的阶段，电信市场竞争格局由垄断向竞争过渡，电信资费的监管转变为以政府定价和指导价为主、

市场调节价为辅的管制方式，开始给予企业一定的定价自主权，并引入了不对称管制的电信资费监管政策。此后，随着电信改革的不断推进，引入竞争，政企分开，以为电信行业发展创造公平公正、有效有序的市场环境，鼓励竞争、维护消费者合法权益为宗旨，对电信资费监管政策进行了一系列“与时俱进”的改革，基本形成了电信资费管理的法制体系，逐步推进了电信资费市场化形成机制的建立。

总结过去，展望未来，我国的电信资费监管政策作为电信行业重要的宏观调控手段，必须紧密结合电信市场的实际情况和未来发展需要，以科学发展观为指导，以消费者的根本利益为出发点，不断推进电信资费市场化形成机制的建立，切实发挥市场在资源配置上的基础性作用。转变政府职能，做到“后退一步，站高一步”，管宏观、管政策、管环境。市场机制能够充分发挥作用的地方，就应当让市场机制发挥经济调节的作用；在市场机制不能发挥作用或不能充分发挥作用的地方，政府才需要发挥经济调节的作用，进而促进我国电信行业在新的世纪里由成功走向辉煌。

王占南

2005年11月

编 者 的 话

随着我国电信业的高速发展，电信服务逐步改变了人们的生活方式，成为生活中不可缺少的组成部分。由于电信资费与千家万户密切相关，初装费、月租费、移动通话费等关键词，一次又一次地成为各界关注的焦点。目前，尽管对于电信资费的议论很多，但还没有一本书对此进行客观描述。因此写作本书的主要目的有两个：第一，对中国电信业的发展和电信资费改革的进程，包括有关方案的设想、当时的市场环境和决策等历史过程作出记录；第二，通过客观、系统、全面的记述，使人们对电信资费监管政策有个客观的认识，并进行理性思考。

本书从电信业的行业背景入手，系统介绍了电信业务的经济特性、电信资费的概念，详细描述了我国电信业发展的历史进程、电信资费的调整改革和监管政策的发展变化，对我国电信资费发展历史中的重大事件进行了客观记录，实事求是地反映了我国目前的资费水平、资费政策和监管框架，同时对消费者关注的热点问题答疑解惑。另外，书中还对相关的法规、文件作了系统整理和深入浅出的解释。

这些内容可以使读者对我国电信业的发展历程和现阶段的情况有一个比较系统的了解，可供广大电信行业从业人员参考，并为广大学者在电信资费研究工作中提供帮助。

本书由信息产业部经济调节与通信清算司组织编写。在编写和审定过程中，我司还请有关专家、通信管理局、出版社的人员等对本书的内容进行了多次讨论和修改。在此，向参加编审工作的侯广吉、何霞、石立娜、向秀玲、檀平华、丁铭和尹少春等同志表示感谢。

由于水平和经验有限，书中难免有疏漏和不妥之处，恳请广大读者批评指正。

信息产业部经济调节与通信清算司

2005 年 11 月

目 录

背 景 篇

第一章 我国电信业和电信资费的发展历程	2
1.1 新中国电信业的起始阶段——资费基本稳定 (1949 年~1979 年)	3
1.2 我国电信业的起飞和发展阶段——运用资费 等优惠政策调节供求(1979 年~1993 年) ...	5
1.3 我国电信业加速发展、邮电分离、适度引入竞 争阶段——引入不对称管制,开始电信资费的 结构性调整(1993 年~1998 年)	8
1.4 我国电信业政企分开、打破垄断、全面引入竞 争阶段——完成结构性调整,电信资费逐步市 场化(1998 年至今)	10
第二章 电信业经济特征与电信资费概述	13
2.1 电信业经济特征分析	13
2.1.1 规模经济和范围经济带来的自然垄断	

属性	14
2.1.2 网络性特点引起的外部经济性	15
2.1.3 电信业的基础设施性与普遍服务	17
2.1.4 电信业经济特点与电信资费	18
2.2 电信资费定义与分类	19
2.2.1 何谓电信资费	19
2.2.2 电信资费分类	20
2.3 电信资费结构	21
2.3.1 我国单项电信业务资费结构分类	21
2.3.2 我国电信业务资费结构的发展历程	23
2.4 电信资费定价的几种方法	24
2.5 影响电信资费的主要因素	25
2.5.1 成本与电信资费	26
2.5.2 法律和政策因素与电信资费	27
2.5.3 市场竞争与电信资费	27
2.5.4 消费者对电信资费的影响	28
本篇小结	29

资 费 篇

第三章 我国电信资费调整	32
3.1 我国电信资费历经的主要阶段	32

3.1.1	改革开放前,长期稳定的低资费阶段 (1949年~1979年)	32
3.1.2	改革开放后,资费上升阶段 (1979年~1995年)	33
3.1.3	资费结构性调整阶段 (1995年~2001年)	34
3.1.4	电信资费逐步市场化阶段(2001年后) ...	36
3.2	几次主要的资费调整	39
3.2.1	1996年12月,邮电价格改革	41
3.2.2	1999年3月资费调整	43
3.2.3	1999年10月1日资费调整	54
3.2.4	2001年1月资费调整	57
3.3	电信资费管理方式改革	74
3.3.1	扩大电信业务实行市场调节价和政府指 导价的范围	75
3.3.2	转变政府职能,强化企业内部资费管理, 为电信资费进一步市场化做好企业方面 的准备	81
3.3.3	改革部分基础电信业务资费管理 方式——实行上限管理	85
3.4	几项主要电信资费的发展变化	87
3.4.1	固定本地电话资费的发展变化	87

3.4.2	移动电话资费的发展变化	104
3.4.3	长途通话资费的发展变化	122
3.4.4	数据业务	135
本篇小结		140

资费监管篇

第四章	我国电信资费监管	142
4.1	我国电信资费管制历史沿革	142
4.1.1	电信行业垄断经营时期,电信资费监管 (1994 年之前)	143
4.1.2	电信行业竞争初步引入,实行不对称管制,开始电信资费结构性调整 (1994 年~1998 年)	144
4.1.3	政企分开,电信条例出台,电信资费结构性调整基本完成(1998 年~2001 年)	147
4.1.4	电信行业竞争格局初步形成,以法制化为基础的电信资费监管框架基本建立,电信资费市场化进程加快(2002 年至今) ...	148
4.2	电信资费管制框架	150
4.2.1	来自《价格法》的相关规定	151

4.2.2	来自《电信条例》的相关规定	153
4.2.3	电信资费市场化进程	155
4.2.4	电信资费实行统一负责,分级管理 ...	156
4.2.5	《电信资费审批备案程序规定(试行)》 ...	158
4.2.6	消费者权益保护	163
4.2.7	《电信资费违规行为通报制度》	164
4.3	专家论证	165
4.4	我国电信资费监管政策展望	176
第五章 电信资费监督检查		179
5.1	垄断经营时期(1994 年以前)	180
5.2	电信行业初步引入竞争时期 (1994 年~2001 年)	181
5.2.1	政企分开前(1994 年~1998 年)	181
5.2.2	政企分开后,信息产业部成立初期 (1998 年~2001 年)	182
5.3	电信资费监督检查——电信行业有效竞争格 局初步形成时期(2001 年以后)	190
5.3.1	健全和完善电信资费监督检查机制和 体系	190
5.3.2	电信资费监管的思路	192
5.3.3	建立 204 号文件通报例会制度,指导和	

规范电信企业经营行为	193
5.3.4 重点工作实施	194
5.3.5 典型案例查处	195
5.4 电信资费监督检查工作的意义	206
5.4.1 有效地保护电信用户合法权益,规范电信 市场竞争秩序	206
5.4.2 为及时制定和调整电信资费政策探索新 方法	207
5.4.3 转变政府职能,做好电信资费服务工作 ...	208
本篇小结	209

焦 点 篇

第六章 电信资费热点问题	212
6.1 我国电话初装费和附加费	212
6.1.1 电话初装费政策	212
6.1.2 邮电附加费政策	225
6.2 移动电话收费方式	229
6.2.1 国外移动电话单向收费方式和双向收费 方式简介	229
6.2.2 国外移动通信收费方式选择情况	231