

电信产业化丛书

# 法治电信

FAZHI DIANXIN

续俊旗 编 著

296.4



北京邮电大学出版社  
[www.buptpress.com](http://www.buptpress.com)

D922.296.4  
X926

电信产业化丛书



郑州大学

\*04010225237Q\*

# 法治电信-41

续俊旗 编著



北京邮电大学出版社  
·北京·

D922.296.4  
X926

cover p2

## 内 容 提 要

本书是关于电信业法律问题的一些最新思考成果,主要包括:中国基础行业改革与立法、电信法律的基本体系、WTO 有关电信管制和市场开放的内容、电信竞争性管制的发展及前景、中国《电信法》的起草等问题。

本书的读者对象是电信业法律问题的研究者,电信业从业人员以及邮电院校管理专业的在校师生。

### 图书在版编目(CIP)数据

法治电信/续俊旗编著. —北京:北京邮电大学出版社,2004

ISBN 7-5635-0913-5

I. 法... II. 续... III. 电信—法律—研究—中国 IV. D922.296.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 103084 号

---

书 名: 法治电信  
编 著: 续俊旗  
责任编辑: 刘 洋  
出 版 者: 北京邮电大学出版社(北京市海淀区西土城路 10 号)  
邮编: 100876 电话: 62282185 62285578  
网址: <http://www.buptpress.com>  
经 销: 各地新华书店  
印 刷: 北京源海印刷有限责任公司  
印 数: 1—3 000 册  
开 本: 787 mm × 1 092 mm 1/16  
印 张: 20.5  
字 数: 412 千字  
版 次: 2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷  
书 号: ISBN 7-5635-0913-5/TN·333  
定 价: 29.80 元

---

·如有印装质量问题请与北京邮电大学出版社发行部联系·

# 序 言

近年来特别是最近十年,中国电信产业有了巨大的发展,初步实现了成为电信大国的战略目标。但与此同时,电信市场监管仍然有诸多不足,比如市场秩序还不太规范,互联互通不畅、恶价格竞争等问题在一些地方还比较突出,影响了电信网安全畅通,扰乱了电信市场秩序,严重损害了广大电信用户的合法权益、企业的长远利益和国家利益。因此,电信产业发展和改革任务仍然任重而道远。

信息产业部王旭东部长在 2003 年信息产业工作会议上提出了建设“电信强国”的战略目标,这一战略目标为我国实现从电信大国向电信强国转变提出了努力的方向,特别是我国电信产业的制度竞争力亟需提高。目前我国电信制度建设仍然处于初期阶段,其中主要体现之一就是缺乏一部根本性的监管大法,即《电信法》。因此,尽快完善电信产业制度建设,尤其是加快《电信法》的出台已成为中国实现电信强国战略的重要前提条件。

中国目前正在制定自己的《电信法》。从中国电信法制建设现实看,虽然已经出台了《电信条例》、《电信业务经营许可证管理办法》等行政法规和部门规章(这些法规和规范性文件也极大地促进了中国电信事业的发展),但是由于这些法律文件无一例外地效力等级都相对较低,在调整范围和调整力度等方面都显示出一定的局限性。为保证中国电信改革与发展的顺利进行,实现中国由电信大国向电信强国的转变,制定出台一部具有较高法律效力、对电信运营和电信监管起到根本性调整关系的法律,是极为必要的。

在中国电信业立法加速前进的背景下,本书作者不揣浅陋,希望中国电信法的起草工作,就电信业的有关法律问题进行研究,以期对中国的电信立法(包括电信法的起草)贡献绵薄之力。

本书共分为五篇和一个附件,分别是第一篇“中国基础行业改革与立法”、第二篇“电信法律制度概述”、第三篇“WTO 与中国电信业”、第四篇“竞争法与电信管制”、第五篇“制定中国电信法的有关问题思考”和附件“国外电信法律制度介绍”。

第一篇为“中国基础行业改革与立法”。本篇分别就邮政、电力、铁路、民航等行业的改革与立法情况作了概要介绍,探索了包括电信在内的中国基础行业深化

行业改革和加快法制化进程的一些思路。

第二篇为“电信法律制度概述”。本篇首先从电信法概念、电信法法律地位、电信法的基本内容和电信法的渊源等方面作了简要的理论介绍,然后就中国的电信管制与立法问题,从电信监管回顾和未来展望以及电信业法制现状进行了概括介绍。

第三篇“WTO 与中国电信业”由三部分组成。首先探讨了“WTO 与电信管制”,分别介绍了《服务贸易总协定》、《电信附件》、《基础电信协议》和《电信管制参考文件》关于电信市场开放及管制的基本内容。其次对中国加入 WTO 电信市场开放承诺作了介绍,分析了可能带来的影响并提出了相应的应对之策。最后概要介绍了 WTO 新一轮电信服务贸易谈判的基本情况,并对一些关键问题进行了探讨。

第四篇介绍的是竞争法与电信管制问题。随着电信竞争性管制的发展,竞争法以及一般竞争性监管机构在电信监管领域的作用也不断增大,加强对电信竞争规则以及电信管制与竞争法的协调问题,成为电信管制的热点研究领域。本篇主要是对电信竞争性管制的问题进行理论探讨,对其发展前景进行前瞻性分析。

第五篇是关于制定中国电信法的一些思考。由于电信法涉及的管制领域比较广泛,限于篇幅,本篇只对电信法的立法架构以及一些最基本的电信管制制度如管制机构设立、电信市场准入、电信网间互联、电信资费管理、电信普遍服务和法律责任设定等问题作了介绍。

附件介绍了国外的电信法律制度。这部分选择了欧盟、英国、德国、美国、日本和韩国这六个国家和地区作为对象,对其电信法律制度作了相对比较系统的介绍。另外,在尽可能的情况下,就这些国家和地区电信法近年来的修改作了描述,并分析了部分国家电信法的得失。

本书在写作过程中得到了石玉春、黄思嘉、周光斌、李长喜、马志刚、徐雅丽、韩永军、马凝芳、李海英、康彦荣、汪敏等同志的大力帮助,在此谨致谢意。

电信业的法律问题比较复杂,涉及的研究领域十分广阔。但由于本书写作时间较短,加之本人水平有限,书中不免在一些不当甚至是谬误的观点。权当抛砖引玉,恳请业内外专家批评指正。

续俊旗

2004 年 5 月于北京

# 目 录

## 第一篇 中国基础行业改革与立法

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一章 中国邮政体制改革与立法 .....     | 2  |
| 第一节 中国邮政体制改革 .....        | 2  |
| 第二节 中国邮政法律制度及立法动向 .....   | 6  |
| 第二章 中国电力体制改革与电力法 .....    | 10 |
| 第一节 中国电力体制改革 .....        | 10 |
| 第二节 中国电力法制基本情况 .....      | 11 |
| 第三章 中国铁路体制改革与铁路法 .....    | 15 |
| 第一节 中国铁路体制改革 .....        | 15 |
| 第二节 中国铁路法律概述及发展动向 .....   | 18 |
| 第四章 中国民航体制改革与民航法 .....    | 20 |
| 第一节 中国民航体制改革 .....        | 20 |
| 第二节 中国航空立法现状及变革方向 .....   | 22 |
| 第五章 中国基础行业改革与立法综述 .....   | 25 |
| 第一节 中国基础行业改革简况 .....      | 25 |
| 第二节 中国基础行业立法现状及发展动向 ..... | 28 |

## 第二篇 电信法律制度概述

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 电信法概述 .....    | 32 |
| 第一节 电信法的概念 .....   | 32 |
| 第二节 电信法的法律地位 ..... | 33 |
| 第三节 电信法的主要内容 ..... | 34 |

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第四节 电信法的渊源 .....            | 41 |
| <b>第二章 中国的电信管制与立法</b> ..... | 43 |
| 第一节 中国的电信管制 .....           | 43 |
| 第二节 中国电信业法制现状 .....         | 51 |
| 第三节 中国电信监管的未来展望 .....       | 59 |

### 第三篇 WTO 与中国电信业

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| <b>第一章 WTO 与电信管制</b> .....           | 68 |
| 第一节 《服务贸易总协定》 .....                  | 68 |
| 第二节 《电信附件》 .....                     | 70 |
| 第三节 基础电信协议 .....                     | 73 |
| 第四节 电信管制参考文件 .....                   | 76 |
| <b>第二章 加入 WTO 对中国电信业的影响及对策</b> ..... | 84 |
| 第一节 中国入世承诺的具体内容 .....                | 84 |
| 第二节 入世对中国电信管制带来的挑战 .....             | 88 |
| 第三节 中国电信业入世应对之策 .....                | 93 |
| <b>第三章 WTO 新一轮电信服务贸易谈判</b> .....     | 98 |
| 第一节 电信服务贸易开放谈判最新情况 .....             | 98 |
| 第二节 WTO 新一轮谈判关于国内规章和电信管制的相关内容 .....  | 99 |

### 第四篇 竞争法与电信管制

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>第一章 竞争法在电信管制中的适用</b> .....   | 110 |
| 第一节 美国的竞争法与电信管制 .....           | 110 |
| 第二节 欧盟竞争法在电信领域的适用 .....         | 113 |
| 第三节 英国竞争法在电信领域的应用 .....         | 117 |
| 第四节 香港的竞争政策在电信管制中的适用 .....      | 119 |
| <b>第二章 电信竞争性管制的发展前景</b> .....   | 122 |
| 第一节 电信竞争性管制含义及特征 .....          | 122 |
| 第二节 电信竞争性管制中的电信法与竞争法的适用问题 ..... | 123 |
| 第三节 竞争性管制的潜在不足及发展展望 .....       | 125 |

## 第五篇 关于制定中国电信法的思考

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第一章 中国电信法的立法背景 .....    | 128 |
| 第一节 制定中国电信法的必要性分析 ..... | 128 |
| 第二节 制定中国电信法的可行性分析 ..... | 130 |
| 第二章 电信法的立法宗旨和指导原则 ..... | 132 |
| 第一节 电信法的立法宗旨 .....      | 132 |
| 第二节 电信法的起草原则和立法思路 ..... | 133 |
| 第三章 电信法的基本制度研究 .....    | 137 |
| 第一节 电信法的内容体系 .....      | 137 |
| 第二节 电信法基本电信制度设计 .....   | 138 |

## 附件 国外电信法律制度介绍

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 附件一 欧盟电信法律制度 .....          | 214 |
| 第一部分 框架指令 .....             | 214 |
| 第二部分 授权指令 .....             | 219 |
| 第三部分 接入和互联指令 .....          | 226 |
| 第四部分 普遍服务指令 .....           | 232 |
| 第五部分 数据保护指令 .....           | 240 |
| 附件二 英国电信法律制度 .....          | 248 |
| 第一部分 英国电信法律制度概况 .....       | 248 |
| 第二部分 英国 2003 年通信法内容介绍 ..... | 249 |
| 附件三 德国电信法律制度 .....          | 259 |
| 第一部分 德国电信法律制度概况 .....       | 259 |
| 第二部分 1996 年《电信法》介绍 .....    | 260 |
| 附件四 美国电信法律制度 .....          | 271 |
| 第一部分 美国电信法律制度概述 .....       | 271 |
| 第二部分 美国 1934 年通信法 .....     | 272 |
| 第三部分 美国 1996 年电信法 .....     | 275 |
| 第四部分 美国近年对通信法的修改 .....      | 284 |



|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 附件五 日本电信法主要内容 .....                 | 286 |
| 第一部分 日本电信法律制度概述 .....               | 286 |
| 第二部分 日本近年来对电信法的修改情况 .....           | 288 |
| 第三部分 日本 1984 年电信事业法(2001 年修订) ..... | 291 |
| 附件六 韩国电信法律制度 .....                  | 303 |
| 第一部分 韩国电信法律概况 .....                 | 303 |
| 第二部分 韩国电信法内容介绍 .....                | 304 |
| 主要参考文献 .....                        | 318 |

# 第一篇

## 中国基础行业改革与立法

中国基础行业改革与立法，是我国经济体制改革的重要组成部分。基础行业是指那些为国民经济各部门提供能源、原材料、交通运输等服务的行业。这些行业在国民经济中起着举足轻重的作用。改革开放以来，我国基础行业取得了长足的进步，但也面临着许多困难和问题。为了推动基础行业改革，提高其经济效益，国家决定在基础行业实行改革与立法。

基础行业改革的主要内容是：一是实行政企分开，转换企业经营机制，使企业成为自主经营、自负盈亏的法人实体；二是打破地区、部门分割，促进公平竞争；三是加强宏观调控，优化资源配置；四是加大科技投入，提高基础行业的科技含量；五是深化分配制度改革，调动职工的积极性。

基础行业立法的主要任务是：一是制定和完善基础行业法律法规，为改革提供法律依据；二是明确政府与企业的权责边界，规范市场行为；三是建立健全基础行业监管体系，维护市场秩序；四是加强基础行业标准化建设，提高产品质量；五是加大执法力度，确保法律法规得到有效执行。

基础行业改革与立法是一项系统工程，需要政府、企业和社会共同努力。通过改革与立法，必将推动我国基础行业实现高质量发展，为国民经济持续健康发展奠定坚实基础。

# 第一章 中国邮政体制改革与立法

## 第一节 中国邮政体制改革<sup>①</sup>

我国现行的邮政体制存在的主要问题是政企不分。因此,邮政体制的改革中心任务是实行政企分开,建立现代的邮政监管机构。此外,邮政体制改革还要解决的核心问题包括:对现有邮政企业进行公司化改造,建立现代邮政企业制度;明确区分邮政普遍服务和邮政专营业务;明确邮政普遍服务范围,建立普遍服务补偿机制。

具体而言,邮政体制改革的主要任务在以下几个方面:

### 一、推进政企分开、政资分开,转变邮政部门职能

政企不分是现行邮政体制存在的最主要问题,因而推进政企分开是邮政体制改革的核心内容。政企分开必须同时做到邮政服务业的管理部门(逐步演化为独立的监管机构)与邮政企业机构分开、人员分开和财务分开。推进政企分开的关键是转变邮政部门的职能,要将邮政部门经营业务的职能分离出来,将其转变成对整个邮政服务业进行公正监管、公平执法的行业监管机构。将现行体制中的政府职能划归监管机构,并增加相应的监管职能。转变职能后的邮政部门依法管理、公平对待邮政企业 and 非邮政企业。

同时,要推进政资分开和政事分开(政府职能与事业职能分开)。目前,国家邮政部门既是邮政服务业的政府管理部门,又是邮政系统国有资产的所有者代表,政资不分。在政资不分的体制下,当邮政企业与非邮政企业发生利益纠纷时,邮政部门很可能从维护自身利益出发,偏袒自己作为所有者的邮政企业,不利于维护其作为政府管理部门的公正形象,不利于实施公平监管。因此,必须推进政

---

<sup>①</sup> 本部分内容主要来自国务院发展研究中心关于“中国邮政体制改革研究”课题组的研究成果,在此特作说明。

资分开,将邮政部门的国有资产出资者职能转移到国有资产管理委员会,使邮政部门转变为独立公正的邮政市场监管者。而且,邮政系统除了有一系列企业外,还有不少事业单位。事业单位与企业一样不适宜与政府的行业管理机构混在一起,必须在机构、人员和财务等方面分开,将邮政系统所属事业单位剥离出去。

## 二、对邮政企业进行公司化和集团化改造,加快建立现代企业制度

在政企分开的过程中,根据专业化分工原则,以条为主,对现有邮政企业进行公司化改造,设立一系列邮政专业化公司。在专业化公司之上可组建“中国邮政控股集团”。在公司化和集团化改造后,邮政管理部门要逐步取消对这些公司的行政干预,使其自主经营、自负盈亏、自我发展,各公司则要按照服务业的要求转变观念,面向市场。

进行了公司化改造并不意味着已建立了现代企业制度。政企分开后的邮政企业,还要着力建立以“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”为特征的现代企业制度。要进一步明晰产权,实行股权多元化,对一些竞争性比较强的业务和领域,允许多种所有制形式参与,也可考虑对现有垄断企业进行分拆,以促进竞争。同时,要以专业化公司为龙头,对邮政系统的企业和资产进行重组。

## 三、分拆普遍服务业务和竞争性业务,缩小专营业务范围

邮政系统的普遍服务业务属公益性业务,可以享受政府补贴;竞争性业务属商业性业务,必须与其他非邮政企业公平竞争,二者具有完全不同的性质。目前,中国邮政部门既经营公益性的普遍服务业务,又经营竞争性的业务。两种不同性质业务的混营,再加上排斥其他相关的市场竞争主体,造成了邮政服务市场的混乱,也不利于邮政部门进行科学监管。因此,邮政体制改革的一项重要任务就是分拆普遍服务业务和竞争性业务(如邮政速递、邮政物流等),要对这两种不同性质的业务在机构、人员、财务、政策支持和监管等方面进行分离,在“中国邮政控股集团”内部将普遍服务业务部门和竞争性业务部门彻底分开。分拆普遍服务业务和竞争性业务后,从事竞争性业务的邮政企业要彻底实现与行政脱钩,与其他非邮政企业公平竞争。邮政部门经营的 EMS 在交通运输、海关监管、税收安排等方面应与快递企业等非邮政企业一样对待,不再享有特权。邮政普遍服务标识只能使用于提供普遍服务业务的邮政企业和国家授权的机构,不能被从事竞争性业务的邮政企业借用。

一般说来专营业务效率较低,难以满足消费者的多样性需求,因此要在保证普遍服务的前提下,严格限制、逐步缩小专营业务范围。我国《邮政法》对专营业务范围的规定过于含糊,欧盟的规定值得借鉴,当然不一定要照搬。欧盟规定的

专营业务范围为:目前至 2005 年底,重量不超过 100 克、且价格(资费)不超过一类信件(欧盟各国根据本国和成员国间的交通状况决定的处于第一个重量级别且投递速度标准最快的那一类)价格 3 倍的信件,包括快递;以及此限度内的跨境函件、直接函件。

专营业务范围的确定涉及到各方面权益的调整,必须在广泛听取各方意见后以法律形式予以确定。

#### 四、明确普遍服务业务范围,建立普遍服务补偿机制

邮政普遍服务是各国政府对公民应尽的责任和义务,政府应广泛征求公民意见,通过立法,一方面明确邮政普遍服务业务的范围、内容和标准,保证公民的权益;另一方面对承担普遍服务业务的邮政部门或邮政企业进行合理的补偿。普遍服务的标准(价格、服务质量、安全性等)对全社会公开。

我国《邮政法》没有规定普遍服务业务的范围。普遍服务业务的范围可借鉴欧盟规定:2 公斤以内的邮件(包括信件、报刊、书籍、商业目录以及包裹等)的收检、分检、运输和投递;10 公斤以内的包裹的收检、分检、运输和投递。普遍服务的地域范围既包括境内服务,又包括跨境服务。

我国可借鉴国际经验建立新的普遍服务补偿机制,对普遍服务提供者进行适当补贴,但要防止普遍服务提供者将补贴和优惠政策用于竞争性业务而造成自由竞争的扭曲。根据国际经验,普遍服务业务既可委托邮政企业专营,也可引入招标投标等竞争机制,委托非邮政企业经营。普遍服务补偿资金的来源可有:国家财政补贴;对普遍服务业务予以免税;建立普遍服务补偿基金;社会捐赠;等等。

#### 五、建立独立公正的邮政监管机构,加强对监管机构的监督

为了保证普遍服务和维护邮政市场公平竞争秩序,必须在推进政企分开和组建国家邮政控股集团的同时,尽快建立独立公正的邮政监管机构。该机构独立于监管对象,对所有监管对象一视同仁。该机构依据法律授权,严格依法办事,对所有邮政市场中的企业行使监管职能,监管规则统一,程序透明。

加强对监管机构和监管人员的监督是建立科学合理邮政监管体制的重要一环。对邮政监管机构可采取舆论监督、审计监督、法律监督、行业协会监督等多种监督手段。

#### 六、将《邮政法》修改与邮政体制改革衔接起来

在计划经济仍占主导地位的 20 世纪 80 年代中期制定的《邮政法》已不能适应市场经济迅速发展和加入 WTO 等新形势的需要,必须尽快进行修改。《邮政法》修改应坚持立法与改革相一致的原则,一定要适应社会主义市场经济体制和

国际规则的要求,体现政企分开和尊重消费者选择权的邮政改革方向,体现上述邮政改革的基本内容,为未来政企分开的邮政体制提供规范,而绝不能成为邮政改革的障碍。《邮政法》修改要体现公平和公正的基本准则,要在保障公民通信权利和保证邮政履行普遍服务义务的前提下最大限度地开放邮政服务市场,要为所有邮政服务市场主体提供公平竞争的制度环境,绝不能成为维护部门垄断权益的工具,杜绝出现“经济权益部门化、部门权益法制化”的现象。

修改和完善的重点有:邮政和邮政服务业务(如信函、信件等)的内涵和外延;普遍服务业务的范围、提供者和服务标准;专营业务的范围、提供者和服务标准;普遍服务补偿资金来源、补偿对象、补偿标准、会计标准、监管机构等;普遍服务业务与竞争性业务的界限和关系;保证消费者的用邮选择权;邮政监管机构及其职责、权限;对邮政监管机构的监督机制等。

目前修改《邮政法》正当其时,但正式颁布新《邮政法》则必须慎重考虑邮政体制改革的进展情况。在邮政服务业仍处于政企合一体制、国家邮政部门既是邮政市场监管者和执法者又是邮政服务业务经营者的情况下,新《邮政法》的颁布必须慎重。建议在邮政体制改革方案明朗后,再制定、颁布与改革方案相一致的新《邮政法》。

## 七、全面推进邮政其他各项制度改革

在网络运行体制方面,以邮政营业、投递、电子邮政和分拣(配送)运输四大邮政全网为基础,组成营业局、投递局、电子邮政部门和中心局四个专业网络管理机构,依托四大网络组建函件、包裹、速递、报刊发行、国际业务、集邮、储汇等一批专业公司。四大网络和专业公司在机构、人员、财务核算和监管上分离。各专业局可根据业务发展需求建立相应的网络模块,公用网络平台投资和运营成本根据各专业模块大小和使用量进行成本分摊。为适应全国各地经济发展水平不一的局面,可以抓住全网,放开终端性业务,大力开展各种代办代收业务。

在投递体制方面,继续加快实施邮区中心局体制,在完善一级中心局和省会二级中心局业务功能和管理体制的基础上,抓好非省会二级中心局的经营管理工作,规范各级中心局的职能。继续深化投递体制改革,适应重组邮政物流配送体系的需要,以城市投递为重点,强化投递网的营销功能,促进传统投递网向现代物流配送网转变,逐步建立起多功能、快速高效的邮政物品递送网。

在营销制度方面,建立营销部门和营业部门分工负责的营销体制,专业营销部门负责大户营销和上门营销,营业部门负责营业窗口服务。杜绝跨区经营、内部压价和恶性竞争。

在邮政定价制度方面,要改革主要由政府物价部门定价的制度,竞争性业务的价格完全由市场决定,普遍服务业务或专营业务的价格要更多地通过举行公众

听证会来决定。

另外,在人事制度、用工制度、分配考核制度等方面也可进行深入改革,以应对邮政市场日益激烈的竞争,实现邮政业的可持续发展。

## 第二节 中国邮政法律制度及立法动向

### 一、邮政行业主要法律制度介绍

中国邮政法律法规主要是 1987 年 1 月 1 日施行的《中华人民共和国邮政法》(以下简称《邮政法》)及《中华人民共和国邮政法实施细则》。前者是国家法律,后者是国务院的行政法规。

《邮政法》共分为八章,分别是总则、邮政企业的设置和邮政设施、邮政业务的种类和资费、邮件的寄递、邮件的运输、验关和检疫、损失赔偿、罚则和附则。

《邮政法》主要规定了以下内容:

#### 1. 邮政企业的业务范围

可经营的业务包括:国内和国际邮件寄递、国内报刊发行、邮政储蓄、邮政汇兑以及国务院邮政主管部门规定的适合邮政企业经营的其他业务。

邮政企业及其分支机构不得擅自停办国务院邮政主管部门和地区邮政管理机构规定的必须办理的邮政业务。因不可抗力或者特殊原因,邮政企业及其分支机构需要暂时停止或者限制办理部分邮政业务,必须经国务院邮政主管部门或者地区邮政管理机构批准。

#### 2. 邮政业务资费管理

包括两部分:资费制定权和资费的交付。基本资费由国务院物价主管部门制定,报国务院批准。非基本资费由国务院邮政主管部门规定。各类邮件资费的交付,以邮资凭证或者证明邮资已付的戳记表示。

#### 3. 邮资凭证的管理

邮票、邮资信封、邮资明信片、邮资邮筒等邮资凭证由国务院邮政主管部门发行,任何单位或者个人不得伪造。仿印邮票图案的管理办法,由国务院邮政主管部门规定。

售出的邮资凭证不得向邮政企业及其分支机构兑换现金。停止使用的邮资凭证,由国务院邮政主管部门在停止使用前一个月公告并停止出售,持有人可以自公告之日起六个月内向邮政企业及其分支机构换取有效的邮资凭证。

下列邮资凭证不得使用:

- 经国务院邮政主管部门公告已经停止使用的;
- 盖销或者划销的;

- 污染、残缺或者褪色、变色,难以辨认的;
- 从邮资信封、邮资明信片、邮资邮简上剪下的邮票图案。

#### 4. 关于邮件的运输、验关和检疫

主要是为运输单位、邮政企业设定义务,同时规定了邮政车船和邮政工作人员的优先权。当邮件通过海上运输时,不参与分摊共同海损。国际邮递物品未经海关查验放行,邮政企业不得寄递。依法应当施行卫生检疫或者动植物检疫的邮件,未经检疫部门许可,邮政企业不得运递。

#### 5. 关于邮政服务中的损失赔偿及争议解决

(1) 查询期限及规定。用户对交寄的给据邮件和交汇的汇款,可以在交寄或者交汇之日起一年内,持据向收寄、收汇的邮政企业或者其分支机构查询。邮政企业及其分支机构应当在国务院邮政主管部门规定的期限内将查询结果通知查询人。查复期满无结果的,邮政企业应当先予赔偿或者采取补救措施。自赔偿之日起一年内,查明是由于用户的责任或者所寄物品本身的原因造成给据邮件损失的,或者除汇款和保价邮件以外的其他给据邮件是由于不可抗力的原因造成损失的,邮政企业有权收回赔偿。

(2) 补救措施。邮政企业对于给据邮件丢失、损毁、内件短少,依照下列规定赔偿或者采取补救措施:

- 挂号信件,按照国务院邮政主管部门规定的金额赔偿。
- 保价邮件,丢失或者全部损毁的,按照保价额赔偿;内件短少或者部分损毁的,按照保价额同邮件全部价值的比例对邮件实际损失予以赔偿。
- 非保价邮包,按照邮包实际损失价值赔偿,但是最高不超过国务院邮政主管部门规定的限额。
- 其他给据邮件,按照国务院邮政主管部门规定的办法赔偿或者采取补救措施。

(3) 免责规定。有下列情形之一的,邮政企业不负赔偿责任:

- 平常邮件的损失;
- 由于用户的责任或者所寄物品本身的原因造成给据邮件损失的;
- 除汇款和保价邮件以外的其他给据邮件由于不可抗力的原因造成损失的;
- 用户自交寄给据邮件或者交汇汇款之日起满一年未查询又未提出赔偿要求的。

(4) 争议解决。用户因损失赔偿同邮政企业发生争议的,可以要求邮政企业的上级主管部门处理,对处理不服的可以向人民法院起诉;也可以直接向人民法院起诉。



## 二、关于《邮政法》修改的一点思考

《邮政法》修改中有以下重点和焦点问题:

### 1. 邮政业务内涵和外延的界定

由于历史的原因和近年来的市场拓展,邮政企业目前的经营领域相当宽泛。但不能说凡是邮政企业经营、涉足的业务就是邮政业务。许多竞争性邮政业务(如物流配送、广告礼仪及邮政储蓄等)既不是传统的邮政业务,也不是政府必须提供的公共服务,完全可以通过市场机制实现产业自主发展。如果不适当地扩大邮政业务的内涵和外延,扩大《邮政法》的调整范围,只能使简单的问题复杂化,不利于邮政改革的推进,也不利于《邮政法》本身的贯彻实施。凡是通过市场手段和竞争方式可以提供的服务,尽量不要纳入邮政业务范畴。邮政服务的内容应当严格限定在传统的国内函件、包刷、汇兑、邮票发行以及国际邮件进出口业务。

应当看到,邮政专营的范围有逐步缩小的趋势。以德国为例,从1997年6月起,德国联邦议会就决定,允许私营企业经营一部分邮递业务,从1998年开始,已经先后有700多家公司得到了邮政经营许可。在2002年以前,200克以下的邮件由德国邮政专营,从2003年开始,这一专营特权也将被取消(《经济参考报》2000年12月6日)。德国之所以立法缩小专营的范围,是想减轻政府的负担,通过竞争来改变邮政的服务质量。有人曾经作过统计:一件10千克的包裹,德国国家邮政邮费为45.24马克,而私营邮政公司仅收费18马克,并能保证两天内送到;5千克的包裹从德国寄到奥地利,国家邮政企业需要2到4天,价格是36.5马克,但私营的邮政公司却仅收13.92马克,寄送时间也只有2到3天。由于在我国还没有放开投递服务的经营项目,所以,国家邮政与其他企业的经营收费以及服务所需的时间无法比较。但有一点可以肯定,放开有利于竞争,而竞争会降低价格,缩短投递的时间,所以笔者赞成缩小邮政专营的范围,扩大邮政竞争服务的项目。

### 2. 以立法形式促进邮政政企分开

政企不分是现行邮政体制存在的最主要问题,因而推进政企分开是邮政体制改革的核心内容。政企分开必须同时做到邮政服务业的管理部门(逐步演化为独立的监管机构)与邮政企业机构分开、人员分开和财务分开。推进政企分开的关键是转变邮政部门的职能,要将邮政部门经营业务的职能分离出来,将其转变成对整个邮政服务业进行公正监管、公平执法的行业监管机构。将现行体制中的政府职能划归监管机构,并增加相应的监管职能。转变职能后的邮政部门依法管理、公平对待邮政企业 and 非邮政企业。

同时,要推进政资分开和政事分开(政府职能与事业职能分开)。目前,国家邮政部门既是邮政服务业的政府管理部门,又是邮政系统国有资产的所有者代表,政资不分。在政资不分的体制下,当邮政企业与非邮政企业发生利益纠纷时,