

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO DIANXINTIAOLISHIYI

中华人民共和国 电信条例释义

顾 问 张春江 李适时
主 编 刘 彩 胡可明

中国法制出版社

中华人民共和国 电信条例释义

顾 问 张春江 李适时
主 编 刘 彩 胡可明

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国电信条例释义/刘彩, 胡可明主编.
—北京: 中国法制出版社, 2000. 11
ISBN 7-80083-763-7

I. 中… II. ①刘… ②胡… III. 中华人民共和国电信
条例—解释 IV. D922.296.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 77961 号

中华人民共和国电信条例释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO DIANXIN TIAOLI SHIYI

主编/刘 彩 胡可明

经销/新华书店

印刷/河北省三河实验小学印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/6.125 字数/144 千

版次/2000 年 11 月北京第 1 版 2000 年 11 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-763-7/D·730

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 12.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系

电话: 66062752)

顾 问：张春江 李适时

主 编：刘 彩 胡可明

副主编：赵晓光 赵梅庄

王立杰 李国斌

编审组成员（按姓氏笔画排列）：

王 野 王立杰 刘 彩

刘 波 李适时 李国斌

陈富治 张春江 胡可明

赵晓光 赵梅庄

依法行政 促进电信事业的健康发展

国务院法制办副主任李适时在电信 管理干部培训班上的讲话

(代 前 言)

同志们：

《中华人民共和国电信条例》和《互联网信息服务管理办法》已经 2000 年 9 月 20 日国务院第 31 次常务会议讨论通过，并于公布之日起正式施行。这是我国电信发展史上的一件大事，也是电信法制建设中的一座重要里程碑。这两个行政法规的公布施行，为电信管理部门依法行政提供了重要依据，对于加速我国国民经济和社会信息化，保障信息安全，依法维护电信业务经营者、电信用户的合法权益，促进我国电信事业的健康有序发展，将起到积极的作用。今天，信息产业部组织全国电信管理干部共同学习这两个行政法规，非常必要，也非常及时。我祝愿大家通过这次学习，能够正确理解和掌握这两个行政法规的基本原则、基本制度以及《电信条例》规定的监管措施和手段，为今后依法行政，对电信活动实施有效的监督管理打下良好的基础。

电信业是以信息科学和技术为主要依托和内容的产业。电信业的发展标志着我国国民经济和社会信息化的程度。《电信条例》正是为了保障和促进我国电信业的发展而制定的。这部条例体现了改革思想和开放精神。同时，为了规范互联网信息服务活动，确保信息安全，维护国家以及互联网信息服务提供者、信息服务用户的合法权益，国家还制定了《互联网信息服务管理办法》。在《电信条例》

的制定过程中，充分贯彻了政企分开、破除垄断、鼓励竞争、促进发展和公开、公平、公正的指导思想和原则；着眼于解决电信业发展中的突出问题，科学地规范了市场准入、网间互联互通、电信服务、电信安全和电信建设，注重电信资源的有效合理配置和维护电信经营者、电信用户的合法权益；恰当地处理了促进电信业发展和维护电信安全之间的关系；既坚持了从中国国情出发，又借鉴了国际上的成功经验。同时，还注意了电信制度和规则的公开性、透明性，没有规定与我对外承诺不相符的内容，如许可证的数量限制。互联网信息服务涉及文化、教育、卫生、新闻与广大人民群众的关系更为密切，也涉及到国家和社会的稳定，所以我们从保护人民群众的利益出发，制定了《互联网信息服务管理办法》，以趋利避害，发挥互联网信息服务在科学、文化、教育、医疗等服务中的积极作用。在《互联网信息服务管理办法》中，将互联网信息服务区分为经营性互联网信息服务和非经营性互联网信息服务两类，并规定了不同的管理制度，以发挥有关部门在互联网信息服务中的作用。应该说，这两部行政法规规定的内容比较全面、明确，具有一定的前瞻性，这也是国务院领导提出的要求。《电信条例》从效力上、作用上看相当于一部电信法，是当前我国电信领域的基本法规。《互联网信息服务管理办法》虽然也是行政法规，但是从这两部法规的相互关系讲，它应当是《电信条例》的配套法规。这两部法规的制定中还体现了一个重要思想，就是既要从我国电信业的实际出发，也要考虑到将来的发展，要顺应世界信息技术的发展潮流，有利于推进体制创新，实现我国信息产业的跨越式发展。因此，这两个行政法规颁布后，尤其是对电信条例，国内国外、上上下下、方方面面都反映比较好，这无疑地增强了我们贯彻实施好这两部法规、促进我国电信事业发展的信心。

下面，我就如何贯彻执行好这两部行政法规讲几点意见，供大家参考：

一、电信管理机构及其工作人员，都要树立依法行政的意识。党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略。依法治国的一个极为重要的内容就是依法行政。有法可依是依法行政的前提，依法行政是依法治国的必然要求。现在我们面临的主要任务是全面执法、正确执法。这就要求我们电信管理部门的领导和同志们，要牢牢树立依法行政的自觉性。众所周知，我国电信行业长期以来，由于历史的原因，一直沿用政企合一的管理模式。电信管理部门既当裁判员又当运动员，很难做到公正执法，依法行政。现在情况已经发生了根本变化，为适应通信与信息技术进步和电信快速发展的要求，从1998起按照国务院的统一部署，我国电信业进行了一系列重大改革。首先，在原邮电部和电子部的基础上组建了信息产业部；同年下半年，国家又实行了邮电分营改革，为政企分开后邮政、电信两大专业各自进行改革与发展奠定了基础；为加快引入竞争机制，1999年经国务院批准，对中国电信进行了重组，成立了包括联通在内的四个独立的集团公司，信息产业部也同时与其实现了政企分开；同年，国家还组建了网通公司，批准了集通公司经营互联网业务。截至目前，我国已有六家具有一定规模的经营基础电信业务的全国性公司。经营增值电信业务的公司已有3000多家。应该说，这些改革措施的贯彻执行，为我们电信管理机构依法行政提供了良好的外部环境。可以说，只要我们本着对党和国家事业高度负责的态度，认真履行职责，真正做到依法行政，就一定能把这两个法规贯彻好、执行好。

二、理顺管理体制，确保市场监管依法高效运行。为适应电信管理工作的要求，国务院决定电信行业实行信息产业部与所在省、自治区、直辖市人民政府双重领导，以信息产业部为主的管理体制。全国电信管理工作由信息产业部直接领导。这一管理体制已在《电信条例》中得到了体现。这一体制的确立，在客观上理顺了电信行业的行政管理关系，为电信管理机构贯彻实施《电信条例》，强化对电

信行业和电信市场的统一监管，促进公平有序竞争，确保国家通信网络安全与信息安全提供了可靠的体制保障。电信管理机构要按照国务院的要求和《电信条例》的规定，转变观念，转变职能，切实做到政令统一，步调一致，保证电信监管工作依法有序进行。

三、切实加强执法队伍建设，不断提高执法人员的素质，建设一支廉洁、高效的执法队伍。贯彻实施好这两部行政法规，保证依法行政，需要有一支政治素质和业务素质较高的执法队伍。电信管理机构执法水平的高低，不仅涉及到电信行业能否依法有序发展，还影响到政府机关的形象，直接影响到两部行政法规的正确实施。这就要求电信管理机构的同志，必须不断学习，特别要注意学透、掌握这两个行政法规的基本精神和体现的原则。同时还要针对电信行业发展受国内外关注的特点，学习掌握 WTO 协议及其有关规则，以及我国的对外承诺，作好应对工作，从而不断增强我国的电信业的竞争力。此外，要真正提高执法水平，还必须做到：一靠教育，二靠制度。在教育方面，首先要加强对执法人员的党性教育、法制教育，不断加强自身素质建设，增强法律意识和职业道德观念，提高他们依法办事、依法行政的水平。在制度方面，要强化对执法活动的监督制约，健全行政执法监督机制，做到权力与利益脱钩，权力与责任挂钩。

最后，我想强调的是，《电信条例》和《互联网信息服务管理办法》赋予信息产业主管部门和电信管理机构对电信业实施监督管理的重大职责，并规定了相应的发证权、监管权、处罚权，还有具体制度的制定权。这既是法定权限，也是职责所在，从一定意义讲，也是法律规定的一种特殊义务。这就要求电信管理机构的领导和同志们，把每一项职权行使好、每一项义务履行好，在依法行政中真正体现江泽民总书记要求的“三个代表”，不辜负党和人民的重托，以实际行动为我国电信事业的发展做出应有的贡献。

2000 年 10 月

目 录

第一章 总 则	(1)
第二章 电信市场	(22)
第三章 电信服务	(66)
第四章 电信建设	(87)
第五章 电信安全	(112)
第六章 罚 则	(137)
第七章 附 则	(157)
附:	
中华人民共和国电信条例	(160)
信息产业部关于贯彻实施《中华人民共和国 电信条例》的通知	(179)

第一章 总 则

法律法规的总则，就是对全法具有统领性的主要规定或者表现立法目的、根据、法的原则、有关法的制度或者法定制度、法的效力、法的适用等内容的，在法律法规的整体中与分则、附则等相对应的法的条文的规范的总称。

本章是关于电信条例的立法目的、适用范围、主管机构和电信监管原则、电信业务经营者的服务基本原则以及保护电信网络和信息安全的原则规定。总则虽然条文不多，但这些规定在顺序上先于其他各章，在效力上通用于其他各章，在整个条例中的地位是举足轻重的，对电信活动起着总的指导作用，对正确理解和运用电信条例也有重要意义。

第一条 为了规范电信市场秩序，维护电信用户和电信业务经营者的合法权益，保障电信网络和信息的安全，促进电信业的健康发展，制定本条例。

【释义】 本条是关于目标利用电信网络制作、复制、发布、转播的规定。

一、制定电信条例的必要性

改革开放二十年来，我国的电信事业迅速发展。特别是近十年来，我国电信业务总量增长 35 倍，年均增长率达到 43%，为同期 GDP 增长率的四倍。十年间，我国初步建设了八纵八横光缆传输骨干网和大部分本地光缆网；公用电话网的规模扩大 15 倍，电话普及

率由1%提高到13%；移动电话网迅速覆盖了全国人口密集地区，手机普及率达到5%以上；数据通信与信息服务也迅速发展了起来。同时，我国通信网完成了从人工向自动、从模拟向数字、从单一业务向多样化业务的转变，技术水平显著提高。

随着电信事业的发展，电信在国民经济和社会生活中的作用越来越重要，与人民生活更加息息相关，电信改革与电信立法也越来越受到社会各界的普遍关注。

在电信大发展的基础上，我国电信业正在进行一系列重大改革。根据九届全国人大一次会议的决议精神，1998年在原邮电部、电子部基础上组建了信息产业部，实现了政企分开。同年完成了全国邮电分营。1999年根据国务院批准的中国电信重组方案，全面开展了全国电信服务企业的重组工作。至此，我国电信市场多元化的竞争架构已经初步形成。

但是，应该看到，政企分开、引入竞争之后，政府对各个企业都不再拥有直接指挥权，管理方式必须从依靠行政手段向依法管理转变。目前我国对竞争性电信市场管理缺乏有效的法律规范，政府很难实施有效管理，企业也很难实现公平竞争，这方面的问题不少，甚至还十分突出。这些问题在当前得不到解决的重要原因之一，就是缺乏一部统一的电信法规，据以对电信市场实施有效的监管，对电信活动进行必要的规范。同时，还应该看到，由于我国加入世界贸易组织谈判取得积极进展，我国电信市场将要按照我国对外承诺逐步放开，外国投资者将随之进入我国电信市场，参与电信业的竞争。以及解决在电信网络与信息安全方面出现的问题，也需要依法进行。为了适应这一新的形势，规范电信市场秩序，维护电信用户和电信业务经营者的合法利益，保障电信网络和信息安全，促进电信事业的健康发展，必须尽快根据当前实际情况制定一部电信法规，以满足依法管理和促进电信事业的需要。

二、起草电信条例指导原则

按照什么样的指导原则以及遵循何种思路来起草电信条例，直接关系到制定电信条例的基本价值取向。在起草工作中，经过反复研究，针对电信活动实际存在的问题和情况，确定如下指导原则：

一是体现我国电信改革的成果。我国电信改革的首要问题和成果就是要政企分开、打破垄断、鼓励电信业务经营者公平竞争，这也是世界各国电信立法的一项主要原则。在这方面，1998年以来我们已按照国务院的部署，对电信业进行了一体系列重大改革，并迈出了重要步伐，并取得可喜的成果。

二是解决电信发展中的主要突出问题。随着电信发展的不断的深入，电信发展中的问题目前很多并会不断出现，而这些问题的解决不可能单靠一部电信条例全部加以解决，而应靠电信的不断改革、发展和国家法制的不断完善来解决。电信立法只能解决那些当前必须通过法律手段解决的问题，应当抓住主要矛盾，解决主要问题，如电信市场准入、电信网间互联、电信服务、电信安全等问题。

三是要处理好电信发展与电信业改革开放等方面的关系。依法促进电信事业发展是电信条例的立法目的，但是也要通过电信立法正确处理好电信发展与有关方面的关系。结合当前我国的实际情况，制定电信条例，既要鼓励电信事业的发展，又要坚持电信的改革开放；既要鼓励电信事业的发展，又要高度重视维护电信安全；既要鼓励电信事业的发展，又要坚持电信普遍服务。同时，也要恰当地处理好电信事业的发展与电信的改革开放、维护电信安全和坚持电信普遍服务之间的关系。

四是研究、借鉴国际惯例和外国经验。世界上不少国际组织经过多年的实践已形成了一些国际惯例和国际条约，一些国家对电信管理也摸索出了一条适合本国国情的路子，尤其是一些发达国家更是积累了比较丰富的经验，并已通过立法加以体现。例如，关于

“电信”的定义，国际电联早就有明确的定义，因此，电信条例关于“电信”的定义就是按此作出的；再如，各国通过立法普遍规定对电信业务实行经营许可证制度，且趋向于采用招标方式颁发，所以，我国电信条例也采用了这种方式。当然，电信条例对当今世界范围内的电信立法改革所关注解决的电信管制体制和方法、对现有的电信运营机构进行所有制改革、在国内电信市场中引入竞争和电信运营公司所遵守的特定规则等问题，都结合我国的具体国情，在研究和借鉴国际上成功的经验的基础上，在电信条例中给予了足够的关注和规范。

三、电信条例的立法目的

第一，为了规范电信市场秩序。我国的电信市场是从 1993 年 8 月，开始对国内经营者放开部分增值电信及无线电通信业务的。1994 年 6 月中国联通公司的成立，标志着在基础电信领域也引入竞争。1999 年根据国务院批准的中国电信重组方案，全面开展了全国电信服务企业的重组工作。原国家主体电信企业——中国邮电电信总局被重组为中国电信集团公司（固定网络）、中国移动通信集团公司、中国卫星通信集团公司和国信寻呼集团公司。同时对中国联通公司也进行了重组。

至此，我国电信市场多元化的竞争架构已经初步形成。在基础电信领域，已有中国电信、中国联通、中国移动、中国卫星等四家主要经营基础电信业务公司，在各自的业务领域内与其他经营同类业务的公司展开竞争；在增值电信及互联网相关业务领域，一个更加开放的竞争格局已经出现。经国务院批准，中国电信、中国联通、中国吉通、中国网通和中国移动已分别建立了 5 个经营性互联网，教育、科研部门和军队还分别建立了三个非经营性互联网。获准经营互联网信息服务的单位（ISP）已有 600 多家，互联网信息内容提供商（ICP）有 1000 多家。在电话网上提供无线寻呼和增值电信服务

的企业 2500 多家。

但是，应该看到，政企分开、引入竞争之后，政府对各个企业都不再拥有直接指挥权，管理方式必须从依靠行政手段向依法管理转变。但是目前我国对竞争性电信市场管理缺乏有效的法律规范，政府很难实施有效管理，企业也很难实现公平竞争。这方面的问题还十分突出，例如破除基础电信领域中的垄断缺少法律制度保障；有些单位或个人未经批准擅自经营国内、国际电信业务，甚至违反规定利用外资或者经过包装遮盖外资的性质经营国内、国际电信业务；电信经营活动缺乏必要的竞争规则，电信企业的竞争行为不规范，有的利用自己的垄断优势排挤竞争对手，有的为了获取市场份额不择手段地损害其他电信企业的合法权益。因此，为了解决上述问题必须加强电信立法，做到依法规范电信市场，使电信市场健康有序地发展。

第二，维护电信用户和电信业务经营者的合法利益。随着电信市场的垄断被打破，市场主体的多元化和电信的进一步的开放，极大地促进了电信事业的发展，电信市场扩大了，电信服务也得到了较大的改善。但是也应该看到，由于电信业务经营者的服务行为不规范，损害消费者权益的行为时有发生，由此引发的争议不断增加，已经成为社会关注的热点之一。同时由于缺乏必要的竞争规则，电信业务经营者的竞争行为不规范，有的利用自己的垄断优势排挤竞争对手，有的为了获取市场份额不择手段地损害其他电信业务经营者的合法利益。一些电信用户的消费行为不规范，甚至有的恶意欠费，损害电信企业的合法权益。这些问题必须通过电信立法予以规范解决。维护电信用户和电信业务经营者的合法利益，是电信条例要同时兼顾的两个方面，只强调哪一方面而忽视另一方面都是有悖于电信条例立法宗旨的。这是因为电信业务经营者的服务过程和电信用户的使用过程具有同一性，电信用户和电信业务经营者的根本利益也是一致的。所以，电信条例一方面要保护电信消费者的合法

权益,通过立法强化电信业务经营者在电信服务中的义务和责任,给电信用户保护其合法权益的手段;另一方面也要防止侵害电信业务经营者合法权益,对那些侵害电信业务经营者合法权益的行为也要规定给予严厉的制裁。

第三,保障电信网络和信息安全。近年来,我国电信业持续快速发展,电信网络规模、技术层次等发生了质的飞跃,通信与信息服务的普及程度有了很大的提高。但是也应该看到,随着信息技术的飞速发展和广泛应用,电信网络和信息安全问题已经成了直接关系到国家安全和经济安全的大问题。近年来,危害电信网络和信息安全的行为多有发生。有的利用电信设施危害国家和社会公共利益;有的故意制作、复制计算机病毒,破坏电信网络及其设施;有的对公用电信网、专用电信网的功能或者存储、处理、传输的数据和应用程序进行删除或者修改;有的利用电信网从事窃取或者破坏他人信息、损害他人合法权益的活动;有的故意制作、复制、传播计算机病毒或者以其他方式攻击他人电信网络等电信设施等等。这些问题,已引起了党中央和国务院领导的高度重视。因此,我们必须通过电信立法对危害电信网络和信息安全的行为予以制裁,保障电信网络和信息安全。

第四,促进电信事业的健康发展。我国的电信事业自改革开放以来虽然已取得了巨大成绩,但是与世界发达国家和我们国家以及广大人民群众的电信用需求相比还有很大差距。国家就是要通过立法为电信事业发展创造良好的法律环境,使电信业务经营者能够在良好的法律环境中依法经营和发展,也使电信业务经营者的市场经营行为得到规范,广大的电信用户能够依法接受优质的电信服务,国家和广大的电信用户也可以依法对电信服务进行监督,进而形成良好的互动关系,达到促进电信事业的健康发展的目的。

第二条 在中华人民共和国境内从事电信活动或者与电信有关的活动,必须遵守本条例。

本条例所称电信，是指利用有线、无线的电磁系统或者光电系统，传送、发射或者接收语音、文字、数据、图像以及其他任何形式信息的活动。

【释义】 本条是关于电信条例调整范围的规定。

法律法规调整范围就是指法律法规所适用的效力范围，通常是指所立的法律法规对什么人（对象）、在什么空间范围和时间范围有效。我国的立法实践多为从对象范围和空间范围方面加以规定。电信条例明确了其适用范围包括两个方面，即：一是空间范围在中华人民共和国境内；二是对象范围，包括从事电信活动或者从事与电信有关的活动两种。

在中华人民共和国境内，一般是指在我国海、陆、空立体全境范围内。但是，根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》的规定，其附件所未列明的其他中华人民共和国法律在香港特别行政区和澳门特别行政区不发生效力。这是针对实行“一国两制”政策的特殊需要。

从事电信活动，是指在中华人民共和国境内直接从事电信活动的行为。这里就涉及到电信的定义问题。国际电信联盟在1992年日内瓦通过的《国际电信联盟组织法、公约和行政规则》所用术语定义中对电信作了如下定义，即：“电信是利用有线、无线、光或者其他电磁系统传输、发射或接收符号、信号、文字、图象、声音或其他任何性质的信息”。关税及贸易总协定的《服务贸易总协定》中“关于电信服务的附件”对“电信”作了如下的定义，即：(a)“电信”是指以任何电磁方式传递或接收信号。(b)“公共电信传输服务”是指一成员体明确地（或在事实上）要求向公众广泛提供的任何电信传输服务。这种服务可以包括，但不限于电报、电话、电传、数据的传输。这种传输通常是对用户提供的信息在两个或多个端点之间进行实时传递，而且这种传递最终对用户提供的信息不做任何形式上或内容上的改变。(c)“公共电信传输网络”是指允许在两个

或多个确定的网络端点之间进行通信的公共电信设施。世界各国电信立法中大都参照这个定义对电信作了界定。如，美国 1934 年《电信法》关于“电信”的定义是：(a)“有线通信”是指通过导线、电缆或其他类似的连接，在发送与接收端之间，传送文字、符号、信号、图象及各种声音，包括所有与这种传送相关联的手段、设施、设备以及服务（通信的接收、转递和投送及其他）。(b)“无线通信”指通过无线电方式传送文字、符号、信号、图象及各种声音，包括所有与这种传送相关联的手段、设施、设备以及服务（通信的接收、转递和投送及其他）。再如，日本 1987 年《电气通信事业法》第二条规定：电信，是指通过有线、无线及其他电磁方式，发出、传播或接收符号、声音或影象。法国 1990 年《电信法》规定，电讯是指对符号、信号、文字、图象、声音和信息由无线电、光学仪器、微波或其他电磁手段以任何方式进行传递、传播或接收。电信条例参照世界各国公认的国际电信联盟的电信定义基础上对“电信”作了如下表述：“本条例所称电信，是指利用有线、无线的电磁系统或者光电系统，传送、发射或者接收语音、文字、数据、图像以及其他任何形式信息的活动。”这一定义，清楚地表明电信活动就是利用有线、无线的电磁系统或者光电系统的方式，对任何的信息所进行的传送、发射或者接收的行为。这种行为主要表现为电信业务经营者所提供的各种电信业务的活动，如电话服务、电报服务、数据服务、图像服务以及多媒体通信服务等等。

从事与电信有关的活动，主要是指与电信有关的其他活动。如电信网间互联的协调、电信资费的制定与管理、电信资源的管理、电信设施建设、电信设备进网管理和电信安全等方面的活动。这些活动尽管不属于直接的电信活动，但在现代社会里要开展正常的电信活动是离不开这些与电信有关的活动的保障。电信活动与电信有关的活动已形成了上下游工作关系和相互依存关系。

第三条 国务院信息产业主管部门依照本条例的规定对全国电