



BOSHI WENKU

〔行政法学〕

电信业政府监管研究 ——行政法视角

DIANXINYE ZHENGFU JIANGUAN YANJIU
——XINGZHENGFA SHIJIAO

王湘军 著

知识产权出版社



BOSHI WENKU
〔行政法学〕

内容提要

电信业政府监管研究 ——行政法视角

DIANXINYE ZHENGFU JIANGUAN YANJIU
XINGZHENGFA SHIJIAO

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

(2005, 205, 1-2-495-99)

知识产权出版社

内容提要

本书主要从行政法的角度,以实现政府对电信业的良好监管为目标,以政府监管权为主线,围绕电信业政府监管权之配置、运行与监督,就政府监管电信业的正当性,监管机构、监管范围、监管手段、监管程序、监管权监管机制等问题进行了较系统深入的探讨,提出了建立直接隶属于国务院的通信监管委员会,对电信、广播、有线电视等实行一体化监管等一系列设想,对于在电信业乃至其他自然垄断行业建立现代政府监管机制具有较大的理论与实际价值。

责任编辑:汤腊冬

责任校对:董志英

执行编辑:王金之

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

电信业政府监管研究——行政法的视角/王湘军著. —北京:
知识产权出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 80247 - 799 - 5

I. 电… II. 王… III. 电信 - 邮电业务 - 监督管理 - 研究 IV. F626

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 138139 号

电信业政府监管研究——行政法的视角

王湘军 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: hjb@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000893 82000860 转 8101

传 真: 010 - 82000893

责编电话: 010 - 82000889 转 8108

责编邮箱: tangladong@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 9

版 次: 2009 年 6 月第一版

印 次: 2009 年 6 月第一次印刷

字 数: 214 千字

定 价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 799 - 5/F · 265 (2646)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

摘 要

改革开放以来,作为基础设施行业的电信业,在国家一系列强有力的改革措施推动下取得突出成就的同时,也成为社会各界持续关注的焦点之一。长期以来,不少评论与声音直指政府监管不力或举措失当。“行政法的生命在于适应社会的需求”。面对有关电信业政府监管的种种质疑、批评与指责,行政法学界理应思考的是,电信业是否真正需要政府的监管?如果确需政府监管,那么,政府监管权应如何配置?政府与市场的边界该如何划分?政府该使用何种手段与方式进行监管?监管权的运作应遵循什么样的程序?应设计何种制度来防范和纠正监管权的滥用与异化?本书试图回答上述问题。全书分为六章。

第一章,绪论。本章介绍研究动因,分析研究的意义,检视国内外研究的状况,并交代研究的思路、框架与方法。笔者认为对电信业政府监管加以研究有利于积极应对从“全能型国家”向“监管型国家”的转型;有利于改进电信业的政府监管,促进产业发展,增进社会和谐;有利于拓展行政法学研究的领域,促进行政法学理论的深化。

第二章,电信业政府监管的必要性。本章首先对政府监管加以厘定,之后讨论分析政府干预的正当性以及政府监管在现代政府干预中的地位,然后探讨电信业政府监管的必要性。笔者认为政府监管是行政主体以矫治市场失灵为目的,依法对微观经济主体进行直接的经济、社会干预或控制的活动,是在不存在市场最优解的前提下,由政府替代市场的一种次优制度安排。政府监管在现代政府干预中具有不可或缺的重要地位。电信业基于技术、



经济上的特征，存在公共物品性、外部性以及信息不对称和收入分配不公平等市场缺陷因素，并且具有明显的自然垄断性，客观上需要政府加以监管。

第三章，电信业政府监管机构。本章先剖析我国电信业政府监管机构的现状与问题，然后探讨域外电信业政府监管机构的典型模式及经验，最后提出我国电信业政府监管机构的重构设想。指出我国电信业政府监管机构目前存在独立性差、监管职能分散、专业性欠缺、权威性不足、可问责性弱、法治化程度低等问题；认为基于电信业高度的专业性与技术性，为了实现良好的监管，需要监管者具备深厚的专业素养，需要成立集准立法权、行政权和准司法权于一身、具有较高的独立性、进行高度专业化运作的机构。考虑到“三网融合”的趋势、我国的国情以及域外的经验，笔者认为可以在遵循独立性原则、专业化原则、法治化原则和效率原则之基础上，建立直接隶属于国务院的通信监管委员会，对电信、广播、有线电视等实行一体化监管。

第四章，电信业政府监管的范围、手段与程序。本章从政府失灵与电信业政府监管的有限性出发，探讨电信业政府监管的范围，然后检视电信业政府监管的传统手段并提出改进与创新的设想，最后择取电信业政府监管程序中广受关注且亟需完善的信息公开制度和听证制度进行探讨。笔者认为在监管范围上，应逐步弱化市场准入与电信资费监管，而应加强服务质量、互联互通和普遍服务监管。至于电信资源、电信安全监管，大体上可以维持当前的状况；在监管手段上，应革新行政立法、行政决策、行政许可、行政处罚、行政裁决等传统手段，并可尝试引入特许经营、行政合同与信息披露等手段；在监管程序上，需要采取一系列措施完善现有的信息公开制度和听证制度。

第五章，电信业政府监管权监督。本章首先分析电信业政府监管权监督的必要性，然后在检讨我国政府监管权监督机制的现



状与问题、考察中外相关机制的经验之基础上，探讨我国电信业政府监管权监督机制的完善之道。认为政府监管权现行监督机制存在针对行政权行使的一般监督机制不健全、缺乏专门针对政府监管权的监督机制等明显缺陷，既需要从建立综合协调机制以形成监督合力、加强监督法律制度建设以实现监督的法治化等方面健全行政权一般监督机制，又需要通过创设人大特别调查委员会和法院审理有关监管案件的新机制等建立起专门针对电信业政府监管权的特定监督机制。

第六章，结论。本章指出现代市场经济的顺畅运行离不开良好的政府监管。在我国从全能型政府向监管型政府的转型中，需要尽快探索出既吸收了域外成功经验、又契合中国国情的政府监管机制。而关于电信业政府监管的研究对于在其他自然垄断行业甚至其他经济性监管领域和社会性监管领域建构现代政府监管机制也具有借鉴意义。



ABSTRACT

Since the initiating of the reform and opening-up policy in China, the industry of telecommunication, as one of the infrastructure industries, has acquired outstanding achievements as a result of a series of powerful reform measures by the government, and has been a persistent focus of the entire society. Criticism of the weak governmental regulation on telecommunication always exists. "The life of administrative law lies in meeting the social requirements." Confronting the various objections and criticism, administrative law scholars should think if the industry of telecommunication really needs the governmental regulation. How to distribute the governmental regulatory power if it does need? How to define the line between the government and market? In which ways shall the government regulate? Which procedure shall the government follow for the operation of the regulatory power? Which devices should be taken to prevent the abuse of the regulatory power? This paper tries to answer the above questions in six chapters.

Chapter 1, Introduction. This chapter introduces the motivation and significance of this study, reviews the current research on this topic both home and abroad, and explains the research clue, framework and methodology. Research on the governmental regulation on telecommunication will promote the transfer from the "all-round state" to "regulatory state", the better regulation and industry development, and further the social harmony. The research will be



helpful to broaden the research sphere and develop the theories of administrative law as well.

Chapter 2, The necessity of governmental regulation on the industry of telecommunication. This chapter first defines governmental regulation, then analyzes the justification of governmental intervention and the status of governmental regulation among contemporary governmental interventions, and then discusses the necessity of governmental regulation on telecommunication. This paper thinks that governmental regulation is that the administrative entities directly intervene or control the microeconomic entities in economic and social ways according to law with the purpose of correcting the market malfunction. It is a next best institutional choice to substitute the government for the market under the circumstances that there are no the best market solutions. Governmental regulation is indispensable among contemporary governmental interventions. Due to its technical and economic characteristics, a series of market defect factors, such as public goods, externality, asymmetry of information, unfair distribution of income and natural monopoly, exist within the industry of telecommunication, therefore, governmental regulation is required objectively.

Chapter 3, Governmental regulatory agencies of the industry of telecommunication. This chapter first introduces the present conditions and problems regarding the regulatory agencies of telecommunication in China, then the typical models and experience of regulatory agencies of telecommunication in other countries, and finally puts forward the suggestion of reorganizing the regulatory agencies of telecommunication in China. The regulatory agencies of telecommunication in China still have such problems as insufficient independence, dispersed



regulatory functions, lack of specialization and authority, less accountability, and low level of legal control. Because telecommunication is highly specialized and technical, this paper thinks that regulatory agencies of telecommunication shall be relatively independent, highly specialized and be vested with the quasi-legislative, executive and quasi-judicial powers in order to fulfill better regulation. In consideration of the trend of "fusion of three nets", Chinese situation and foreign experience, this paper suggests that a Regulatory Committee on Telecommunication directly under the State Council shall be established to carry out an integral regulation on telecommunication, radio, cable TV, and etc, with the basis of four principles of independency, specialization, rule of law and efficiency.

Chapter 4, Sphere, means and procedures of governmental regulation on telecommunication. This chapter first discusses the government malfunction and the limitation of governmental regulation on telecommunication so as to define the sphere of governmental regulation, then reviews the traditional regulatory means on telecommunication and advances improvement and innovation proposals, and finally takes two widely concerned and urgently to be improved systems——information openness and hearing——as examples to discuss the regulatory procedures. This paper thinks that, with respect to the regulatory sphere, government control on market entrance and telecom fees shall be weakened gradually, while the control on service quality, interconnection and universal service shall be strengthened, and the control on telecom resources and telecom safety generally may retain its status quo. With respect to the regulatory means, traditional means such as administrative legislation, administrative policy making, administrative license, administrative punishment and administrative ad-



judication shall be innovated, and other means such as franchised bidding, administrative contract and information disclosure may be introduced. With respect to the regulatory procedures, a series of measures shall be taken to improve the present systems of information openness and hearing.

Chapter 5, Supervision on the governmental regulatory power on telecommunication. This chapter first analyzes the necessity of supervising the governmental regulatory power on telecommunication, then reviews the present situations and problems of the supervisory mechanism on regulatory power in China as well as the related experience in foreign countries, and then discusses how to improve our supervisory mechanism on regulatory power on telecommunication. This paper thinks that the present supervisory mechanism on governmental regulatory power has such obvious defects as the imperfect general supervisory system, lack of special supervisory system regarding governmental regulatory power. Therefore, on one hand, measures shall be taken to strengthen the general supervisory system, for example, the establishment of comprehensive coordination system in order to form supervisory resultant force, and strengthening the relating legal construction to realize the rule of law in supervision. On the other hand, measures shall be taken to establish special supervisory system regarding governmental regulatory power, for example, the creation of a special inquiry committee in the People's Congress, and the trial of cases related to supervision by the people's court.

Chapter 6, Conclusion. Good government regulation is indispensable to the modern market economy. With the transfer from an "all-round state" to "regulatory state", we need to create a government regulation system that combines the foreign successful experience and



suits to the Chinese situations. Research on governmental regulation on the industry of telecommunication will also provide reference for establishing modern governmental regulation system in other naturally monopolized industries and even in other economic or social regulation fields.

目 录

第一章 绪论	(1)
一、研究缘起	(2)
二、研究之意义	(6)
三、国内外研究现状	(15)
四、本文的研究思路、框架与方法	(23)
第二章 电信业政府监管的必要性	(30)
第一节 政府监管的一般理论	(30)
一、政府监管概念辨析	(30)
二、政府干预市场的正当性	(38)
三、政府监管在现代政府干预中的地位	(45)
第二节 电信业政府监管的必要性	(51)
一、电信业及其技术经济特征	(51)
二、电信业需要政府予以监管	(59)
第三章 电信业政府监管机构	(65)
第一节 我国电信业政府监管机构剖析	(65)
一、政府监管机构的一般理论	(65)
二、我国电信业政府监管机构的产生与发展	(74)
三、我国电信业政府监管机构的现状与问题	(78)
第二节 域外电信业政府监管机构的分析与借鉴	(85)
一、域外政府干预电信业的重要背景	
——政府监管机构的崛起	(85)
二、域外电信业政府监管机构的典型模式	(90)
三、可资借鉴的经验	(102)



第三节 我国电信业政府监管机构的重构	(104)
一、重构应遵循的原则	(104)
二、重构的具体设想	(108)
第四章 电信业政府监管的范围、手段与程序	(115)
第一节 电信业政府监管的范围	(115)
一、政府失灵与电信业政府监管范围的有限性	(115)
二、确定电信业政府监管范围的原则	(120)
三、我国电信业政府监管的范围：审视与调整	(122)
第二节 电信业政府监管的手段	(131)
一、传统监管手段：检讨与革新	(131)
二、监管手段的创新	(145)
第三节 电信业政府监管的程序	(148)
一、知情权与电信业政府监管信息公开制度	(148)
二、行政民主与电信业政府监管公共听证制度 ——以电信资费听证制度为例	(153)
第五章 电信业政府监管权监督	(161)
第一节 电信业政府监管权监督的必要性分析	(161)
一、理论分析	(161)
二、经验考察	(168)
第二节 电信业政府监管权监督的中国语境	(170)
一、中国现行政府监管权监督机制的基本架构	(170)
二、政府监管权现行监督机制的问题	(175)
第三节 我国电信业政府监管权监督机制的完善	(180)
一、中外相关经验考察	(180)
二、完善构想	(191)
第六章 结论	(201)
参考文献	(207)
附录	(226)



中华人民共和国电信条例	(226)
电信业务经营许可管理办法	(245)
公用电信网间互联管理规定	(259)
后记	(270)



第一章 绪 论

自从20世纪施蒂格勒的开创性研究^①以来,人们对政府监管^②问题的系统研究已有40来年的历史。20世纪80年代末开始,国内学者开始从最初的译介,逐步进入到对政府监管制度与政策的分析及其改革的探讨。^③对自然垄断行业的政府监管,尤

① 参见[美]施蒂格勒:《产业组织和政府管制》,潘振民译,上海人民出版社1996年版,第210~241页。

② 监管一词源自英文“Regulation”,意为以法律、规章、政策等加以控制和制约。在国内,对应这个英文单词或其相应的词性变形有多种译法,如规制、管制、监管、调节、管理等。其中,规制是一个外来词,是我国经济学家朱绍文等在翻译日本经济学家植草益的著作《微观规制经济学》一书时,直接引用的日本经济学家所创造的对英文“Regulation”一词的日文译法。规制有规范制约、规则制度和建筑物等的规模型制三层含义,含有为保证事物的正常运行,基于事物原有的框架结构或运行规律,依据一定的规则进行约束、规范或调整之意。较接近“Regulation”中“基于规则进行控制”之意,因而学界尤其是经济学界常使用此译法。其不足之处是对于一般民众而言颇具生疏晦涩之感。管制是《新帕尔格雷夫经济学大辞典》使用的译法,其反义词“Deregulation”译为放松管制或放松规章限制。据《现代汉语规范辞典》,管制指强制性管理,权力压制意味很浓,在中国语境中,很容易使人联想到在我国曾长期实行的统治和命令经济形式,与我国现今建构市场经济的大环境甚为不合。监管指监督或监视管理,含有为保证事物正常运行,在保持一定距离之前提下,对事物进行监督和控制之意,较为吻合“Regulation”之原意。在政策层面上,常使用该词,比如“市场监管”“金融监管”“电力监管”等就是近几年以来官方文件与谈话中一致的提法。因而较之于规制,官方与民众更为熟悉,较之于管制,更为温和,也与国家经济体制的大背景更为合拍。因此,本文采用监管的译法。但需指出的是,在众多论著中,对“Regulation”的译法各异,凡涉及引用,尊重引文中文的译法,不作变动,同时对于一些习惯用法如独立管制委员会等,亦遵从之。

③ 参见陈富良:《规制政策分析——规制均衡的视角》,中国社会科学出版社2007年版,第1页。



其是对与国计民生息息相关，在整个国民经济全面协调可持续发展中具有全局性、战略性影响，而且长期以来市场矛盾突出的电信业^①的政府监管，不少学者倾注了心血。但现有的研究大多来自经济学的视角，鲜有出于法学角度的论著，更遑论系统的行政法学研究。这种状况显然不合时需。本文试图从行政法的视角对电信业政府监管作一较系统深入的探讨，以期对电信业政府监管的革新改进和电信业的良性发展起到些许的作用。作为绪论，本章先介绍研究缘起，论证研究之意义，然后展现国内外研究概况，并交代本书的研究思路、框架与方法。

一、研究缘起

时处重大转型期的中国，随着国家经济的腾飞，作为基础设

① 本书所指电信业特指公共电信运营业，参见本书第二章的详细论述。

施行业的电信业,在国家一系列强有力的改革措施的推动下,①

① 改革开放后,为推动电信业的发展,在具体政策层面上,国家开始松动价格管制并提供财政优惠政策,主要举措是:①1979年6月国务院批准市话收取初装费,作为专项用于增加市话机械容量或扩充用户线路的政府性基金。具体实施中,1980年,原邮电部、财政部和国家物价局联合下发《关于对市内电话新装用户收取初装费的联合通知》,开始在地级以上城市收取电话初装费,私人住宅电话收费标准是500元以下或者不收费。1985年起,经中央政府批准,市话初装费收取范围扩大到县一级,平均每—新增企事业单位用户收取初装费2000元,私人住宅电话初装费为1500元。1990年市话初装费再次上调,国家指导性标准为3000~5000元,具体标准由各省、自治区、直辖市人民政府确定(2001年6月财政部、信息产业部联合下发《关于取消市话初装费和邮电附加费等政府性基金项目的通知》,规定自2001年7月1日起取消市话初装费)。②国家对邮电部门在财政上实行“三个倒一九”优惠政策,即1982年起,利润或所得税只上交10%,非贸易外汇收入上交10%,余下90%留在邮电部使用;从1986年起,邮电通信建设使用国家“拨改贷”的款项,只偿还10%的本金和利息。③1984年经国务院批准,邮电部制定加速固定资产折旧的有关政策,特别是对程控交换机采取了双倍余额法。具体实施中,电信部门的固定资产折旧率,1984年从原来的3.6%提高到5%,1985年又提高到6%,1986年提高到7%,1988年实行分类折旧制度,折旧率继续不断提高。1994年综合折旧率达到15.86%,当年提取折旧费187亿元。④1986年国务院批准各地方政府在长话、电报和邮政等业务中收取邮电附加费。⑤1986年经国务院同意,对邮电通信的技术改造项目实行关税减半政策,同时对使用外国政府贷款、世界银行和亚洲开发银行贷款购买的通信设备实行全免关税政策,对一些急需的通信设备也实行特批全免关税政策。除出台上述财政优惠政策外,1993年,国务院决定开放电信业增值服务市场,要求邮电部向提出营业申请的公司发放许可证。同年12月,国务院同意由电子工业部、电力部和铁道部联合组建中国联合通信有限公司。1999年2月,国务院通过中国电信重组方案,将“中国电信”竖切为中国电信(经营固定电话业务)、中国移动(经营移动通信业务)、中国卫星通信集团公司(主要经营卫星移动通信业务,基于卫星传输技术的语音、数据、多媒体通信业务,国内VSAT通信业务等)以及国信公司(专营寻呼业务,1999年5月整建制划归联通公司)。2001年11月,国务院批准由国家计委和体改办联合提交的《中国电信横切方案》,中国电信经营区域被切分为南北两部分,南方和西北地区共21个省级电信公司划归为中国电信集团公司,继续拥有中国电信的无形资产,北方10省(北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、河南、山东)电信公司与中国网通、吉通公司重组为中国网络通信集团公司。从而使我国形成了中国电信、中国网通、中国移动、中国联通、中国卫通、中国铁道6家基础电信企业并存的格局。除卫星通信以外的各种基础电信业务,都形成了两个或多个运营商相互竞争的局面。2008年5月24日,工业和信息化部、国家发展和改革委员会、财政部联合发布《关于深化电信体制改革的通告》。提出要深化电信体制改革,发放3张3G牌照,支持形成3家拥有全国性网络资源、实力与规模相对接近、具有全业务经营能力和较强竞争力的市场竞争主体,进一步优化电信资源配置。为实现上述改革目标,三部委决定鼓励中国电信收购中国联通CDMA网(包括资产和用户),中国联通与中国网通合并,中国卫通的基础电信业务并入中国电信,中国铁通并入中国移动。