



中欧信息社会项目支持

融合背景下的 中欧电信管制比较

Comparative Study on the EU-China Telecommunication
Regulation in a Convergent Era

续俊旗 [德] Bernd Holzner 等著



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

内 容 简 介

本课题研究工作由中国工业和信息化部电信研究院与德国明斯特大学合作完成。中欧双方的负责人分别是续俊旗博士和 Bernd Holznagel 教授。各部分具体写作分工如下:康彦荣和 Pascal Schumacher 负责第一部分“管制政策演进”;廖小伟和 Thorsten Rieke 负责第二部分“市场界定”;王融和 Stefanie Behle 负责第三部分“新业务管理”;杨筱敏和 Isabel Simon 负责第四部分“频率管理”。

续俊旗博士负责对中国部分、比较分析部分以及建议部分的内容进行审定,Bernd Holznagel 教授负责对欧盟部分的内容进行审定,最后由续俊旗博士审订形成终稿。

图书在版编目(CIP)数据

融合背景下的中欧电信管制比较/续俊旗等著. —北京:北京邮电大学出版社,2009
ISBN 978-7-5635-2046-6

I. 融… II. 续… III. 电信—管理体制—对比研究—中国、欧洲 IV. F621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 119608 号

书 名:融合背景下的中欧电信管制比较

作 者:续俊旗 [德] Bernd Holznagel 等

责任编辑:李欣一

出版发行:北京邮电大学出版社

社 址:北京市海淀区西土城路 10 号(邮编:100876)

发 行 部:电话:010-62282185 传真:010-62283578

E-mail: publish@bupt.edu.cn

经 销:各地新华书店

印 刷:北京忠信诚胶印厂

开 本:720 mm×1 000 mm 1/16

印 张:12

字 数:231 千字

版 次:2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5635-2046-6

定 价:28.00 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 •

序言一

信息社会或信息时代一词通常被用来概括描述人类社会正在经历的一场新变革。这种变革是由近半个多世纪以来信息和通信技术革命的发展所引发的。如今,即使是在发展中国家,信息和通信技术对人们经济社会活动、学习和生活乃至思维方式的影响也已是经常可见。加之国际社会包括欧盟在内已经将信息社会作为一个重要的政策目标,因此,研究信息社会的诸多重要方面,似乎成为比较自然的选择。

然而,需要指出的是,我们之所以特别关注信息社会问题,一个重要的背景,是中国经济社会发展面临的突出矛盾。

2009年是中国改革开放的第30年。30年来,中国经济社会发展取得了巨大的成就,人民生活水平大幅度提高,国家面貌发生了根本性变化。我们已经告别了计划经济时代,市场经济体制逐步完善;工业化加速发展,消费品供需关系发生转折性变化;中国经济与世界经济的相互联系和影响日益加深;社会主义民主政治得到高度重视和不断发展,社会政治长期保持稳定,各项社会事业发展迅速,改革开放事业正在更为宽广的道路上迈进。

同时,全社会也都已意识到,持续多年的快速发展也造成了对资源的严重消耗和明显的环境损失。经济社会发展所处的环境,已经从30年前的自然资源开发相对不足,转变为目前能源、资源和环境对经济社会发展的瓶颈性制约。这一突出矛盾,可能将始终存在于今后较长的一个时期。

发展与资源禀赋关系的新变化,敦促我们加快从技术和制度上寻找突破。

实际上,正如许多分析家所指出,发展与资源环境的矛盾从

人类社会一开始就存在了,问题在于技术和制度创新的速度能否适应这种矛盾的发展变化。历史上的三次工业革命,表现为人类不断寻找新的生产工具和手段、开发利用新资源、挣脱传统资源约束的突进过程。就其内容实质而言,是技术和制度创新。研究和实践表明,解决当前中国面临的发展与资源环境的矛盾,根本出路在于树立新的发展理念,转变发展方式,通过加快技术创新,发掘新的资源潜能;通过进一步深化改革,建立和完善适应新的生产力发展的体制机制。

信息技术革命为中国实现发展方式转变提供了重要的历史机遇。

信息技术革命是当代最伟大的科技革命,其渗透力之强、影响力之大,远远超过了任何其他技术。信息技术革命完全改变了信息采集、存储、传输和处理的方式、能力和成本。信息技术与专业技术和管理的融合,创造了提升效率和效益的新的巨大空间。信息技术革命使信息成为可以开发利用的重要资源,为知识经济的发展铺平了道路。

信息技术革命提供的重要机遇,使中国有机会选择新型工业化的道路,即在工业化加速发展的过程中,实现资源和环境的有效利用和保护,实现产业结构的优化升级。

正是基于上述实际和认识,我们对研究信息社会问题提供更好的制度设计,促进信息技术创新,充分利用信息技术革命的成果,使信息技术革命的成果更好地惠及全民,抱有极大的兴趣和期待。

中国制定的《2006—2020 年国家信息化发展战略》明确指出,中国的信息化发展,要为迈向信息社会奠定基础。这为中国和欧盟在信息社会领域开展合作交流创造了重要条件。

中欧信息社会项目是双方迄今在这一领域最大的合作项目。项目选定了信息社会法律法规、电子政务示范、信息化培训作为重点合作方向,由相关部委和地方信息化管理部门牵头,根据中国的信息化政策和实施战略,邀请中欧双方专家共同开展课题研究、研讨、培训等活动,组织中欧互访。项目在执行过程中产生了很多重要的成果,包括研究报告、培训讲稿、收集整理的资料集等,这些都是中欧双方专家辛勤劳动和共同智慧的结晶,已经和正在发挥着很好的参考作用。现在,在项目的支持下,这些成果内容得以系列图书的形式结集出版,在更广的范围内供参考和借鉴,相信一定是一件非常有意义的事情。

最后,借此机会,谨向中欧双方专家所付出的努力表示由衷感谢和敬意,他们的出色贡献是中欧信息社会项目取得成功的关键,是推动信息社会发展的重要力量。

徐愈

中国欧盟信息社会项目共同主席

2008 年 8 月

序言二

Information Society-Driver of Social and Economic Development

“Information Society”? Hardly ever did a short phrase contain so many complex questions and policy challenges. What issues are we talking about when discussing information society? Which markets? Which technologies? Which applications? Which new forms of behaviour and of social interaction? Which new opportunities when gaining information for education and entertainment? Which great challenges when learning how to navigate this flood of information wisely and staying on top of it as opposed to drowning in it?

New developments like user-generated content and networking platforms that we have come to know as Web 2.0, have proved to be efficient and well-made tools that already enter the professional space. Work currently being done on the semantic web, on search and organization, will open up transform and multiply our access to knowledge to empower us.

In the future, digital culture and digital content will be even more at the core of our lives and our knowledge, and it is therefore vital that we make it accessible in every sense of the word. On an institutional level for example by establishing digital libraries; on a policy level through freedom of information

laws and other transparency provisions; on a literacy level by dedicating more effort to teaching citizens how to access information, how to put it into context, and how to form critical opinions based on it. Information Society is a society where information is accessible and usable by many, but not automatically.

The new technologies largely driving this development will have an enormous impact on education, health and administration. There is no area of life where new technologies and new forms of organizing knowledge will not substantially change the way of doing things. The skills required to handle these changes will be a decisive factor in who truly benefits and who does not.

It is important to note that we believe there is a clear aim behind fostering Information Society. Widely accessible information and communication resources can benefit everybody individually as well as society at large, on an economic and social level. Information Society is about growth, but it is more than just the growth of markets. New technologies help us approach our environmental challenges such as climate change, they allow us to improve living conditions for an ageing generation, they build bridges to economic and geographic parts of our societies that were very hard to reach before, and harder still to connect to our lives and markets. It is this growth in quality of life that we should be reaching for.

These are possibilities not just for the comparatively well-developed areas of the European Union. Digital opportunities are up for grabs by anybody, and especially large transition countries such as China. With its very heterogeneous economic and social structure, China has long realised that the transition towards a service economy is a huge opportunity to create better and more sustainable links with the global economy.

Together with the EU Member States, the European Commission has set up a programme to bundle those economic and political challenges, and to serve as a guide for decision-makers in politics, administration and industry. This initiative that we call the “i2010 programme” seeks to create a true European Information Space—a single market for the digital economy; by promoting investment in R&D; and through policies to boost the benefits of ICTs in society by encouraging a wide take up of life saving, inclusion generating informational services. The programme is based on the belief that in an environment of open markets, free flow of information and flexible regulatory solutions to accommodate technological innovation, Information Society can flourish. We think this programme is a role model for how the “phenomenon Information Society” can be organised and managed, allowing it to develop according to its own innovative power, with gov-

ernments providing support and a framework of rules to provide guidance.

The EU-China Information Society Project

The European Commission and the government of the People's Republic of China have established long-standing and sustainable relations on the issues of Information Society. The Information Society Dialogue was established in 1997 and since then has provided an annual opportunity to discuss common challenges and opportunities on a high policy level.

The EU-China Information Society Project was established in 2005 as a 4-year project with the clear aim of fostering information exchange on solutions and strategies to tackle the challenges that the 21st Century digital society poses. Europe's overarching i2010 strategy as well as specific policy areas under the headlines of e-commerce, e-government and convergence are the subjects of this exchange. European and Chinese experts work together to improve mutual understanding about best practice strategies, regional particularities, and suitable implementation efforts. We believe this form of cooperation on an expert level will help not only to foster the development of policy solutions with both partners, but will also help to create a better understanding on both sides about the respective ways of policy-making and implementation that will further deepen the relationship between the EU and China.

This series of publications which you are looking at right now is dedicated to the legal and regulatory challenges Information Society brings about. It seeks to show how the EU identified and approached the challenges, and to suggest which of these experiences may be transferable to China. The EU Commission supports this series in the belief that cooperation and dialogue based on profound expert knowledge forms the basis for the creation of an Information Society for everybody!

Nicholas Costello

First Counsellor, Development & Co-operation, European Union Delegation
of the European Commission

Alison Birkett

First Counsellor, Information Society and Media, European Union Delegation
of the European Commission

序言二参考译文

信息社会：驱动社会 and 经济发展

从未有过像“信息社会”这样一个简短的词语，包含如此多的复杂问题和政策挑战。讨论信息社会时，我们要讨论哪些问题？市场？技术？应用？新的行为方式和社会互动？获取教育和娱乐信息的新机会？如何聪明地在信息洪流中游刃有余、居高望远，而不被淹没其中？

新的技术发展，如 Web 2.0，以用户生成内容和网络平台，经实践证明是非常有效的工具现在已经进入专业领域。目前，语义网、搜索和组织方面的技术更新，将更加启发、改变并增加我们获取知识的渠道，赋予我们更大的力量。

将来，数字文化和数字内容将更加贴近我们生活和知识的核心。因此从各种角度和意义上来说，我们都要使其开放，这是至关重要的。例如，在机构层面上，我们可以建立数字化图书馆；在政策层面上，可以颁布信息自由法律和其他信息透明条例；在普及层面上，我们可以投入更多的精力来教育公民如何获取信息，如何从正确的角度看待这些信息，如何基于这些信息做出重要判断。信息社会是一个大众可以获得和使用信息的社会，但它的实现不是凭空而来的。

促进这一发展的新技术将对教育、医疗、行政管理产生巨大的影响：在我们生活的各个方面，新技术和组织知识的新形式将从根本上改变我们的行为方式。应对这些变化所需的技能将成为确定谁将真正受益、谁不会受益的决定性因素。

需要强调的是，我们相信建设信息社会背后应有一个明确的目标：广泛的信息和通信资源公开，能够在经济和社会层面上使个人及整个社会受益。信息社会的目的是为了发展，但这不仅仅意味着

市场的发展。新技术帮助我们应对气候变化等环境挑战,使我们能够改善老年人的生活条件;使我们能够架起桥梁,通往那些经济和地理角度上以前很难延伸到的、很难与我们的生活和市场相连的角落。我们的目标是提高所有人的生活质量。

这些可能性不仅仅是提供给欧盟相对发达地区。任何人都可以抓住数字机会,尤其是那些正处于过渡阶段的大国,如中国。中国有着非常多样性的经济和社会架构,它早已认识到,与全球经济建立更好的、可持续的联系,向服务型经济的转变是一个巨大的机会。

欧盟委员会与欧盟成员国一起制定了整合经济和政治挑战的计划,为政治、行政管理和行业产业的决策者们提供指导。此计划我们称之为“i2010 战略”,它旨在建立一个真正的欧洲信息空间——一个数字化经济的统一市场;通过促进研发投资,以及通过各种政策、鼓励提升生存技能、实现全包性信息服务,从而提高 ICT 的效益。这一项目是基于这样一个信念,即在一个市场开放、信息自由流动,并拥有灵活的监管、解决方案,来适应技术创新的环境,信息社会才能繁荣。我们认为这一项目是组织和管理“信息社会现象”的一个典范,使其能够根据自身的创新能力进行发展,并有政府提供的支持和规则框架作为指导。

欧盟-中国信息社会项目

欧盟委员会和中国政府,就信息社会问题方面,建立了长期的、持续的关系。“信息社会对话”于 1997 年建立,自此这一机制为高层政策人士提供了一个每年讨论共同挑战和机遇的机会。

欧盟-中国信息社会项目开始于 2005 年,历时四年,其具体目标是促进应对 21 世纪由数字社会带来挑战的解决方案和信息化的战略交流。欧洲重要的 i2010 战略及电子商务、电子政务和融合性方面的具体政策是该项交流的主题。欧洲和中国的专家们共同合作,加强对最佳实践战略、地区特殊性和相应实施工作的相互理解。我们相信,这种在专家层面上的合作形式,不仅有助于合作伙伴间政策解决方案的制定,还将有助于双方更好地理解各自的政策制定和实施方式,进一步加深欧盟与中国之间的关系。

您现在阅读的系列文章,致力于讨论信息社会所带来的法律和监管挑战,并将介绍欧盟如何判断和应对这些挑战,以及中国可以从中可借鉴的经验。欧盟委员会支持这一系列文章的发表,希望通过资深专家的合作和对话,为创建一个更好的信息社会打下基础,为每个人服务!

科斯唐

欧洲联盟欧洲委员会驻华代表团发展与合作处一等参赞

白丽珊

欧洲联盟欧洲委员会驻华代表团信息社会与媒体一等参赞

序言三

中欧信息社会项目介绍

中欧信息社会项目是中国与欧盟在信息化领域的重要合作项目,旨在加强中欧交流与合作,通过信息化推动经济和社会的发展。中欧信息社会项目是智力转移项目,从2005年8月开始,将于2009年6月结束,历时4年。商务部是项目的中方签约单位,当时由原国务院信息化工作办公室作为项目的执行牵头单位。工业和信息化部成立后,原国务院信息化工作办公室的职责划入工业和信息化部,工业和信息化部成为项目的执行牵头单位。由商务部、全国人大法工委、发展改革委、国务院法制办、科技部派员组成了项目指导委员会。商务部国际经贸关系司原副司长柴小林、原国务院信息办综合组徐愈司长、刁石京副司长在不同时期分别担任了项目指导委员会共同主席。

中欧信息社会项目主要包括四部分内容:中欧信息化有关法律法规比较研究;信息化和电子政务建设地方示范项目,选择了烟台、邯郸、包头、阳泉、成都、西安6个城市;信息化与电子政务培训,已经在全国20多个城市开展了信息化有关培训;高层对话与项目能力建设。

中欧信息化有关法律法规比较研究具体包括:电子签名法律法规比较研究,由人大法工委经济法室牵头;政府信息公开法律法规比较研究,由国务院法制办工交商事法制司牵头;中欧信息化法律法规框架比较研究,由原国务院信息办专家委秘书处牵头;信息安全立法比较研究,由原国务院信息办网络与信息安全组牵头;个人数据保护法研究,由原国务院信息办政策法规组

牵头;在线仲裁比较研究,由国务院法制办协调司牵头;电信法比较研究,由原信息产业部政策法规司牵头;电子商务法律比较研究,由商务部信息化司牵头;在线版权法比较研究,由国家版权局牵头。由原国务院信息办牵头的有关法律法规比较研究,在国务院机构改革后,将由工业和信息化部有关司局牵头。

本系列图书主要是项目法律法规比较研究的成果。

中欧信息社会项目启动以来,开展了大量研究、研讨、出访、交流、培训等活动,得到了有关部门领导和欧盟有关官员的大力支持。工业和信息化部组建后,李毅中部长、娄勤俭副部长、杨学山副部长即对项目有关工作做出批示;原国务院信息办常务副主任曲维枝与欧盟信息社会与媒体委员 Viviane Reding 女士共同启动了中欧信息社会项目;曲维枝女士还与欧盟信息社会总司 Peter Zangl 副总司长共同出席了中欧信息社会项目年会,并做主题发言;原国务院信息办陈大卫、杨学山副主任对中欧信息社会项目总体设计、工作计划、目标成果、日常管理等各项工作做出了具体指导,提出了明确的指示要求;杨学山副主任与国务院法制办张穹副主任共同出席了项目组织的政府信息公开条例研讨会;杨学山副主任出席了邯郸和阳泉示范项目的启动仪式做主题演讲,还莅临项目办公室与中外专家座谈并指导工作;原国信办党组成员陈小筑司长出席了成都示范项目活动;原信息产业部蒋耀平副部长与欧盟驻我国代表团赛日·安博大使共同出席了项目组织的有关电信法研讨会;赛日·安博大使还参观访问了西安项目示范点。

原国务院信息办综合组徐愈司长、刁石京副司长、商务部柴小林副司长、陈汝华处长分别出席并主持了中欧信息社会项目指导委员会;原国务院信息办徐愈司长、秦海司长、赵泽良副司长、欧阳武副司长、国家信息化专家咨询委员会杨春艳副秘书长、国务院法制办刘晓光司长、卢云华司长、郭启文副司长、马森述处长、袁诗鸣处长、全国人大法工委刘左军处长、原信息产业部李国斌副司长、李长喜处长、王宏处长、商务部王新培司长、朱炼处长、国家版权局许超副司长、邓玉华处长等对有关法律法规的比较研究做出了具体指导并参与了研究、研讨工作;欧盟驻我国代表团信息社会与媒体处一等参赞白丽珊女士、发展与合作处一等参赞科斯唐先生、一等秘书丰儒狄先生、吴荔女士、项目官员易小琳博士等指导并参加了有关研究、研讨活动。中欧信息社会项目还邀请了几十位中外方专家具体承担了研究工作。

中欧信息社会项目由国家信息化专家咨询委员会方欣欣副秘书长担任项目主任,Chris Brown 先生担任专家组负责人。Thomas Hart 博士作为项目法律法规比较研究部分的主要负责专家,对项目有关研究成果的编辑修订和发表做出了重要贡献;黄蕾女士、刘博先生、徐迅女士、苏莉女士、孙平女士、张宜亮先生也都作了大量的工作。

本系列图书均为学术研究的阶段性成果,不代表政府观点。

中欧信息社会项目办公室

前 言

合理的电信政策是建设信息社会的根本。在这种情况下,本项目被赋予了向正在起草的电信法提供具体帮助的目的。

本研究是在 2007 年 8 月和 2008 年 9 月之间进行的,目的是为了:

- 支持中国信息产业部起草中国的电信法;
- 支持中国信息产业部为实施电信法进行准备;
- 为建设一个竞争性的管制环境提供欧盟的有关经验;
- 通过提供适当的培训计划以使未来从事管制活动的政府官员获得相关的技术。

关于中国电信法

鉴于电信网络构成了整个信息社会的基础,其运行对于社会 and 经济发展至关重要。在电信法中可以规定的市场准入、许可、普遍服务提供、价格管制以及互联条件等技术性问题构成了电信政策的中心。

项目的任务之一就是支持作为起草电信法草案的牵头部门,对电信法条款中的一些悬而未决的问题进行深入研究。尤其是诸如如何改善通信基础设施的普遍接入、如何促进市场竞争、管制互联和普遍服务、如何处理融合或者如何改革电信管制体制,中国信息产业主管部门希望专门进行深入研究。

研究目标

对于信息产业部在未来的法律实施过程中电信法和规章的起草和执行的相关具体问题,进行具体分析:

- 就直接影响电信市场和业务的法律和规章,对欧盟以及所选成员国的相关管制环境进行综述;
- 在选定的政策领域,确定和描述最好的实践方法;
- 提供欧盟专家和政策制定者的建议,为未来中国法律起草程序提供咨询;
- 明确当前欧盟和中国在电信市场管制方法中的主要不同之处;
- 明确中国电信管制面临的障碍及其不足,明确中国电信法律起草和执行中的一些关键成功因素,并且提出处理这些因素的建议;
- 提出中国电信法起草和执行的具体建议(行动计划);
- 就一般管制体系中的关键问题,支持开展全面的中欧比较研究。

研究内容

在合作研究的后期阶段,在 2006—2007 年度电信法四个比较研究课题的基础上,项目组将第二期的研究重点确定为中国电信法律起草及其实施最有意义的四个具体话题,具体如下:

问题 1: 中欧电信管制政策演进

- 中国与欧盟电信管制的发展都经历了哪些阶段?不同阶段的电信管制呈现什么样的基本特征?

- 中欧电信管制在不同阶段的管制特征有哪些异同?管制目标及具体管制政策都有什么不同?其原因是什么?

- 欧盟电信管制的发展演变对中国的有关启示:管制制度赖以存在的市场基础是什么?管制目标如何定位?管制机构又该如何设置?管制政策的动态评估。

问题 2: 电信市场界定及非对称管制政策以及频率管理

- 随着电信市场变得越来越具有可竞争性,反垄断管制在电信市场管制中发挥了越来越大的作用。从管制角度看,如何在电信管制中适用反垄断管制政策?是否存在最佳典型实践?具体问题包括如何对电信市场进行界定并进行 SMP 评估?市场界定及评估面临哪些挑战?如何构建 SMP 管制政策体系?中欧之间在市场定义及非对称管制政策上都有哪些实践及其异同?作为竞争管制先驱的欧盟又能对中国有哪些借鉴价值?

问题 3: 新业务管制

- 数字技术尤其是 IP 技术的发展使得传统的产业边界日益模糊,集中体现在电信与广电之间的融合。其中,IPTV 和手机电视是两种典型的融合性业务。融合性业务的发展给传统的电信管制带来了新的挑战。

- 中国、欧盟新业务的发展如何?出台了哪些新的法律制度?手机电视和 IPTV 的管制都有哪些问题?

- 中欧之间在新业务管制上有哪些异同?原因如何?如何制定统一的管制法律框架?对于其中的标准和知识产权问题,又有什么样的考虑?

问题 4: 频率管理

- 随着电信以及新业务的发展,频率作为一种稀缺性资源其重要性日益凸显,也是各国电信/无线电管理中的重要内容。

- 中欧频率管理的基本制度都有哪些?欧盟数字时代如何进行改革以获得“数字红利”?对于未来的中国无线电管理,管制制度又应该做哪些变革以适应产业发展的需要?

针对上述问题,课题组编制了研究计划,包括需要关注的研究目录、考察的目标以及其他许多相关问题。对于上述问题,课题组分别与中国欧盟信息社会项目、信息产业部以及来自信息产业部电信研究院、德国明斯特大学等单位的一些专家进行了反复磋商和讨论。

设计这一方法来确保报告有助于信息产业部完成其建立中国电信市场管制体系的任务。在 2008 年 9 月 5 日信息产业部召开的研讨会上,中国和欧盟专家曾经对报告的结论进行了研讨,并在此基础上形成本研究的最终报告。

顺便说一句,本书中的任何特定内容都并不意味着已得到中国政府相关部门的肯定,而只是表明相关问题值得调查和研究。

工业和信息化部电信研究院 续俊旗
德国明斯特大学法学院 Bernd Holznapel

内容简介

本书内容由四部分研究报告组成,研究报告是在 2007—2008 年度中欧电信法比较研究的基础上继续开展有关研究的,选择了中国电信立法与管制中的四个重要问题——管制政策演进、电信市场界定及非对称管制政策、新业务管制以及频率管理,并就这四个问题进行专题研究。各专题研究报告主要采用了比较研究的方法,论述结构也基本一致:首先,分别描述中国和欧盟相关成员国在相关议题上的现状;其次,分析中国与欧盟在上述议题上的差异及差距,并分析其基本原因;最后,提出中国在有关议题领域的立法建议。

在“管制政策演进”部分,通过比较中国与欧盟电信管制沿革的发展可以发现,在垄断经营阶段,中国与欧盟成员国的电信管制机构设置、管制目标、管制政策等方面基本相同。在电信领域引入竞争后,中欧的电信管制路径则有较大差异。欧盟电信管制的发展以自由化、私有化和不对称管制等为主题,这些经验为中国提供了有益的启示。报告具体建议如下:第一,民营化是促进竞争过程中的关键步骤,作为电信管制对象的电信运营企业的国资性质使得管制者无法对国有电信公司实施有效管制,需要通过转售、虚拟运营等方式,吸引更多的其他性质资本进入电信业参与基础业务市场竞争;第二,将电信管制的目标定位为促进竞争,竞争是促进电信市场发展、保障消费者福利、提升社会福利最有效的途径,根据欧盟的经验,电信管制机构的目标应该是不遗余力地促进竞争,建议从机构设置、企业民营化、引入竞争管制等多方面,促进电信市场的竞争,通过竞争促进投资与创;第三,关于管制机构设置,建议以法律形式明确管制机构的法律地位,同时,为应对网络融合的现实及趋势,应通过设立融合的管制机构,并且坚持实行引入技术中立的原则促进网络融合,另外,为协调应用竞争政策与管制政策,建议建立反垄断机构与电信管制机构间的协调机制,并制定相关的协调程序;第四,以人为本,注重用户权益保护,这是电信管制的终极目标,也是电信

市场发展的动力及出发点;第五,中国应该更加注重对政策效果的评估,定期对管制政策进行评估、修订,同时提高电信管制政策制定和实施的透明度。

在“市场界定报告”中,通过比较研究发现中欧双方在市场定义、SMP 非对称管制政策方面各有特色:中欧双方在市场定义、市场势力评估方面总体上存在趋同现象;中国在非对称管制方面开展了很多的实践摸索,而欧盟在管制的分工协作等方面很有特色,其 SMP 非对称管制政策与工具有较强的系统性和针对性。本专题研究总体建议:欧盟在部门立法、管制程序与组织实施、SMP 非对称管制政策等方面值得中国借鉴;中国在电信市场的改革开放中正视市场实际情况、积极探索并解决问题的思路和方法,在迎接融合所带来的种种挑战方面能够给各方提供有益参考。针对中国的具体建议为:第一,尽快完善针对 SMP 的非对称管制的制度安排、实践;第二,在合理的非对称管制制度安排下,前瞻性地市场定义;第三,在市场定义的基础上评估市场势力,给出各市场上的 SMP;第四,对各相关市场上 SMP 企业,有针对性地赋予其非对称的强制性义务。

在“新业务管制”报告中,通过比较研究,发现中欧在新业务发展初衷、发展路径、发展策略以及业务的制约因素等方面有很多相似之处。然而人们也发现,中国新业务(特别是 IPTV)服务的市场进程整体还落后于欧盟。对产生差异的原因分析以后,得出了如下结论:

首先,中国应顺应网络融合的大趋势,在信息通信领域实施自上而下的改革,制定面向融合的电子通信立法,建立统一的网络管制机构,以加速中国的网络融合进程;其次,IPTV 与手机电视是媒体业务,应对其实施内容管制,但在具体管制方式上应有所改善,建议能够在业务区分的基础上,对重点业务实施许可制度,对其他非重点业务则放松管制;最后,IPTV 与手机电视也是信息社会服务,它对于提升社会信息化水平发挥着积极而重要的作用。在管制思路上并不应当仅考虑媒体管制的需要,也应当从发展信息化的角度出发,考虑这一市场的竞争问题,通过引入 SMP 管制工具和网络元素非绑定管制政策,在新业务市场上打破垄断,引入新的市场主体,提升业务竞争水平,提高消费者福利。

在“频率管理”部分,报告提出如下建议:首先,要加强频率集中管理最大化“数字红利”的潜在价值,应进一步明确界定国家无线电管理机构与其他国务院相关机构以委托为基础的责任分工,进一步加强国家层面对无线电使用规划、许可、回收和调整等方面的集中管理;其次,建立符合中国国情的频率许可方式,对不同业务探讨不同的许可方式,发挥市场机制对频率供需矛盾的杠杆作用,频率定价采用更能激励有效使用频率的方式,完善许可证条件,加强证后管理,对于潜在干扰风险小的频段,可考虑放松许可要求;最后,做好频谱使用的定期评估工作,紧密关注频谱交易和频谱自由化的进展,认真做好在中国的可行性研究。

目 录

前言 / 1

内容简介 / 1

第一部分 中欧电信管制政策演进比较研究 / 1

结构与摘要 / 1

1 中国电信管制的历程 / 2

1.1 中国电信市场发展历程 / 2

1.2 中国电信管制的发展阶段 / 6

1.3 邮电部时期的电信管制 / 6

1.4 信息产业部时期的电信管制(1998—2008年) / 10

1.5 工业和信息化部时期的电信管制(2008年至今) / 18

2 欧盟电信管制历程 / 20

2.1 欧盟电信管制的发展阶段 / 20

2.2 垄断时期的管制政策(1998年之前) / 21

2.3 部分竞争时期的管制政策(1998年管制框架) / 25

2.4 全面竞争时期的管制政策及最新进展 / 30

3 中欧电信管制的阶段、目标及政策比较 / 37

3.1 中欧电信管制发展阶段比较 / 37

3.2 垄断阶段电信管制机构、目标、政策比较 / 38

3.3 竞争阶段电信管制机构设置、管制目标、管制政策比较 / 39

4 欧盟电信管制演进对中国的借鉴 / 44