

我国电信监管的法律规制 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/484/2021\\_2022\\_\\_E6\\_88\\_91\\_E5\\_9B\\_BD\\_E7\\_94\\_B5\\_E4\\_c122\\_484085.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E6_88_91_E5_9B_BD_E7_94_B5_E4_c122_484085.htm)

编者按：随着我国电信体制改革的不断深入，国内电信市场的竞争日趋激烈，电信网间的互联要求也日益强烈，互联互通已经成为促进电信市场公平竞争的关键因素。但由于电信市场存在不规范的竞争，出现了大量的互联障碍现象，如：联而不通、接通率低、通而不畅、畅而不久等，严重影响了我国电信业的健康发展。因此，如何有效地解决互联互通问题，已经成为我国电信业亟待解决的重大问题。事实上，互联互通问题的出现，除电信监管机关监管不力的因素外，更深层次上，还与整个电信市场制度的不健全有紧密联系。本文便从分析互联障碍的根源入手，对我国电信监管法律制度的建立及完善展开了由浅入深的探讨。我国电信监管的法律规制从互联障碍看我国电信市场监管法律制度的建立及完善

### 一、我国电信网间互联制度及实践

电信网间互联指为建立电信网络之间的有效通信联接，以某一电信业务经营者的用户与另一电信业务经营者的用户进行通信或使用另一电信业务经营者提供的业务，将所有提供电信业务经营者的网络联接起来。互联互通的实现，使得新兴电信营运商能够提供完善的服务，更好地参与竞争；不同电信业务经营者之间的用户才能进行通信，用户才能使用不同电信业务经营者提供的业务；促进网络资源的有效使用，避免不必要的重复建设。正因为这些原因，互联互通成为电信管制的前沿和核心。自我国电信体制改革以来，国家对网间互联的立法和管理不断加强，逐步形成了一定

的制度体系，包括《中华人民共和国电信条例》、《公用网间互联管理规定》、《专用电信网与公用电信网联网管理规定》以及《电信网间互联争议解决办法》等等行政法规和部门规章。但是，由于国内电信改革尚处于摸索阶段，有关互联互通的法律制度仍存有许多不足与疏漏，这是互联障碍产生的根本原因之一。（一）有关法规对网间结算标准的规定过于强调政府作用而较少考虑市场因素，导致网间实际结算价格不合理，诱发了部分电信企业进行不正当竞争，这是互联障碍频繁发生的主要原因。电信企业作为市场竞争主体，追求利益是其经营的根本目标之一，即使在互联互通中，也应考虑企业的合理利益。而在互联过程中，也确实存在部分营运商利用网间结算价格较低的优势，单方降低电信资费进行不正当竞争，使主导营运商处在“不联违规、联了利益受损”两难的境地。互联互通的问题因之浮出水面，成为电信监管的“典型困境”。（二）互联障碍发生后，迟迟不能恢复互联互通的另外一个重要原因是我国法律对制造互联障碍者的法律责任规定过轻，难以发挥法律应有的震慑作用。电信网间互联使新兴电信企业免除了基础电信设施建设的沉重负担，并以低廉的接入成本参与市场竞争，无疑加速了新兴电信企业的发展壮大，利于形成竞争性的电信市场。因此，各国均将电信网间的互联互通作为强制性规范，并对导致互联障碍发生的一方规定了明确的法律责任。我国《电信条例》第73条规定，拒绝其他电信业务经营者互联互通要求或拒不执行国务院信息产业主管部门或者省、自治区、协调电信管理机构依法作出的互联互通决定的，处5万元以上50万元以下罚款，情节严重的，责令停业整顿；同时，第71条规定

，互联电信网络因通信技术问题发生障碍后，一方不采取有效措施予以消除的，处1万元以上10万元以下罚款，情节严重的，责令停业整顿。

## 二、我国电信监管法律制度有待进一步改进和完善

（一）我国电信监管机关在充当电信行业监管者的同时，还与国有电信企业存在各种密切的人事和利益关系。正是因为后者的关系，导致了电信监管机关难以依法有效行使监管职责。

（二）电信监管机关不能有效控制电信市场中的不正当竞争行为是引发互联互通问题的直接原因。随着我国电信体制改革的不断深入，电信市场垄断经营的局面已越来越不能适应飞速膨胀的市场需求，因此，培育竞争性的电信市场已成为我国电信监管机关的首要工作。电信监管机关作为电信业管理者，在培育竞争性电信市场的过程中，负有全面依法监督引导的职责，如建立健全公平公正的市场竞争规则，对市场竞争行为予以有效监控，及时对市场纠纷进行处理，依法惩处不正当竞争行为的责任方等。但在实践中，监管机关往往有所偏重，忽视其他方面的管理，如监管机关加大互联问题的管理，却忽略对引发互联障碍问题的重要原因不正当竞争行为的监管。事实上，电信企业以赠送话费、免收服务费或月租费、出售打折电信卡等方式擅自改变或变相改变资费标准，引发电信企业恶性价格战等不正当竞争的现象层出不穷。但由于与电信企业千丝万缕的关系，监管机关对此处罚偏软，致使相关法律规定形同虚设，不正当竞争行为有禁无止。

（三）电信市场过度的非对称管制，是诱发电信企业利益冲突的重要原因。通常来说，非对称管制是促进有效竞争的一个常用的手段，它的主要特点是用扭曲的政策校正市场扭曲。我国电信改革刚刚起步不久，电信

市场化建设尚未完成，为防止原有主导电信运营商滥用其优势地位，排挤和压制新兴电信运营企业，电信立法和电信监管采取非对称管制的方法，对居于垄断地位的主导电信企业采取严格的限制措施，以扶持新的市场加入者，这有利于尽快形成有效竞争的局面。但是，我国在电信立法、电信监管的过程中，由于过多掺杂立法机关或行政机关的意志因素，导致实行的非对称管制政策偏离了正常合理的限度，从而扭曲了一些运营商的心态，它们总是认为其他运营商必须无条件地提供互联互通，而不需要基于诚实信用、互利原则进行合作。致使我国本来为创制公平竞争市场而采取的非对称管制政策，由于其尚存在不完善之处，成为部分电信企业损害其他电信企业利益的借口，使公平竞争的市场原则难以建立，引发了电信企业间的利益冲突。

### 三、强化监管机关职责和加大立法力度

(一) 依法建立独立的电信监管机关，强化电信监管机关的监管职能。虽然“政企分开”制度已作为一项法律原则在《电信条例》中予以明确规定，但由于传统体制的因素，政企不分的现象在我国还未得到根本性的解决。电信监管机关既充当电信行业管理者，又充当市场竞争主体管理者的实际情况决定了国内电信市场的“游戏规则”由市场主体来制定，因而很难保证市场竞争的公平、公正，往往导致特权主体的产生。而国家投资或绝对控股的基础电信运营商，往往利用与监管部门千丝万缕的关系，影响监管政策的制定施行，排斥市场竞争，垄断经营，致使国有电信企业特权主体地位的形成。为此，我国应当加快电信监管机关的独立化建设，从中央到地方设立相对独立的电信监管机关，在组织机构上保证其独立性；同时，监管机关不再同时担任国

有电信资产管理者，避免电信市场的利益关系，确保电信监管机关不受电信企业、国有电信资产管理者及其他行政机关的影响，依法独立行使电信市场监管职能。现阶段，我国电信市场中，互联障碍、资费价格战等无序状况时有发生，但监管机关往往不能进行有效控制，导致互联障碍等市场纠纷久拖不决，监管不力成为了电信市场混乱局面的直接原因。随着我国电信体制改革的不断深入，政企逐渐分开，市场竞争不断加剧，电信领域引入“管制”的要求更显紧迫。我们在强调电信监管机关组织机构独立化建设的同时，我们还应当不断强化监管机关的监管职能，强调电信监管机关电信行业主管机关的主导性和权威性，使其在电信监管中发挥其主导作用。值得注意的是，在强调建立独立电信监管机关的同时，我们不应否定其他政府职能部门在依法监督管理电信市场中的作用。电信监管机关作为电信业的专门管理机构，在电信市场的监管中理应发挥主导作用，但电信监管机关并不是电信市场唯一管理机关，电信监管机关不应排斥其他政府职能部门如工商行政管理部门按相关法律法规对电信市场进行监督管理。否则，电信业将成为特权浓厚的行业，这不仅有违市场经济下的法治原则，更不利于电信市场中公平公正竞争原则的形成。

（二）加大立法力度，进一步完善电信监管法律制度 在强调建立独立电信监管机关，树立监管权威的同时，我们应当看到，法律制度的不足与疏漏依然是实现电信有效监管的主要障碍，也是我国电信业实现进一步市场化必须要解决的难题。为此，在今后的很长一段时间内，应将完善我国电信监管法律制度作为工作的重心，借鉴电信法制建设发达国家的经验，早日出台一部完善的电信基本法，加

快我国电信市场的制度化、规范化进程。1、建立健全电信竞争法律制度，采取有效手段制止不正当竞争行为。目前国内电信市场竞争的混乱，除了电信监管机关监管不力因素外，另外一个重要原因就是我国电信市场缺乏有效的竞争规则。为此，我们应当建立健全电信市场竞争法律制度，具体包括电信企业间法律地位平等原则的确定，各电信企业不受投资主体或市场规模的影响，平等参与市场竞争；电信企业参与竞争的具体规则和竞争纠纷解决机制的明确规定等等。同时，作为规范电信市场竞争和电信市场监管的辅助手段，我们无疑还应当加强《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》等法律制度在电信行业的有效实施。在建立健全企业竞争规则的过程中，我们应当将不正当竞争行为的规范作为工作的重点，采取有效手段杜绝不正当竞争行为的发生。首先，网间结算标准应规范化，有效整合现有电信资源，避免电信资源的重复建设，发挥电信监管机关调整行业结构的作用；二，保持资费价格的宏观调控，对电信服务资费的适度监控；最后，完善不正当竞争行为的监督处罚机制，对利用互联互通限制竞争对手，人为造成互联障碍的行为加大处罚力度。2、加快电信监管规则的公正透明化建设，逐步取消不对称管制的法律规定。随着竞争格局的逐渐形成，监管规则非公正性和模糊性的弊端日益突出，电信立法和电信监管的非对称管制已严重制约影响了我国电信市场的发展。因此，电信监管应该从维持市场公平竞争的角度思考政策控制的对称性问题，在制订市场准入、经营行为、服务质量评价和价格政策等方面保持规则的公正透明。同时，逐步取消电信市场的非对称管制，将互联互通规定为电信企业间的一种自愿

行为，完全由双方自行协商；将普遍服务义务规定为各电信企业共同承担的义务，政府不再强制由一两家电信企业承担；取消对新兴电信运营企业在服务资费方面的特别扶持，等等。3、针对当前许多法律规定无法有效实施的局面，我们应当加强制度操作性的建设。国外电信法有一个共同点，即法则条文很细，注重每一个细节，这样监管部门执行起来才能做到有法可依，这也应当作为我国电信立法的一个主导思想。针对电信网间互联技术可行原则缺乏具体评判标准的实际情况，我们可以建立电信企业技术水平认证机制和互联技术需求确定程序，以判断互联协议不能达成或互联障碍出现后久拖不决是否基于互联方的恶意；为使互联能够互通，我们可以增加互联各方的谈判、协商程序机制，强调互联各方诚实信用进行谈判的义务；为避免互联一方不合理地拖延互联互通合同的达成以及互联障碍出现后的久拖不决，我们可以规定临时性互联措施，强制被要求互联一方提供临时互联互通安排。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)