# WTO与改善中国电信法律环境

来源：网络 作者：静水流深 更新时间：2024-03-20

*中国 加入WTO后，中国电信业必须作出两项最基本的承诺，那就是：遵守规则、开放市场。因此，WTO中有关GATS的规则就将成为中国电信管理层及电信运营商都必须遵守的准则。然而，能遵守WTO规则的国家，必须是一个搞市场 经济 的国家；一个搞市...*

中国 加入WTO后，中国电信业必须作出两项最基本的承诺，那就是：遵守规则、开放市场。因此，WTO中有关GATS的规则就将成为中国电信管理层及电信运营商都必须遵守的准则。然而，能遵守WTO规则的国家，必须是一个搞市场 经济 的国家；一个搞市场经济的国家，也必须是一个 法律 环境非常完善的国家。因此，完善中国的法律环境，不仅是为加 入WTO的外部需要，也是中国完善 社会 主义市场经济体制的内在需要。 www.LWLM.com编辑。

加入WTO，中国电信法律体系面临最大的挑战是现有的电信法规、部门规章及地方性法规与WTO规则不相符合。这实际上也是我国原有的以行业垄断为本的立法理念与市场经济立法理念的冲突。 从世界各国电信法律环境看，我国的《条例》及部门规章、地方性法规与GATS的总体要求还相差很远，特别是一些地方性电信法规本位主义特别严重，而且不透明、不公开。实际上，我国多年来电信立法过程中存在的主要 问题 是：

（1）指导思想基本是管理本位主义，而非经济主体权利本位。太多强调电信行政主管部门的管理权，忽视经营主体的经营自主权；

（2）政企职能不能实质分开；

（3）部门立法、重复立法，立法时不重视法律的公平性和社会效应。

可以说，中国目前的电信服务方面的立法严重滞后，已经成为中国入世后，电信业进一步发展的最大障碍。因此，电信管理层应尽快根据国际电信服务贸易的规则和要求，修改完善有关的部门规章，废除那些与WTO规则相抵触的规章和地方性法规，加快立法速度，特别是要提高立法质量和档次，建立一套清晰透明，符合国际惯例的“游戏规则”。为此，笔者提出如下建议：

一. 关于中国电信业的市场准入问题

中国电信业的市场准入应有一个渐进的过程。根据GATS逐步自由化的规定，服务贸易自由化的进程，应取决天各个成员方的国家政策目标，以及成员方包括它的整体和个别服务部门的发展水平，在逐步扩大市场准入程度方面应根据各国的发展情况给予适当的灵活性。

中国加入WTO的身份是发展中国家，中国在电信服务领域的总体发展水平与欧美等发达国家相差甚远。因此，中国应根据GATS的逐步自由化原则，来确定中国电信服务市场准入的规模、程度和时间，逐步地开放中国的电信服务市场。

二. 有关外商投资电信服务业方面的立法应按GATS的要求作出规定。

GATS第十六条规定了各国在其作出市场准入承诺的服务部门中，将不得采取六项针对市场准入的限制性措施。尽管我国对现行的外商投资方面的法律作了较大的修改，但是与GATS的要求还相差一定距离，而且截止目前为止，我国有关服务业的一般性立法，仍然是一个空白。因此，电信管理层应考虑率先制定有关“电信服务业外商投资的规定”。

目前，在外国合营者的投资比例方面，《中外合资经营 企业 法》与《电信条例》就相互冲突。《中外合资经营企业法》第四条规定：外国合营者的投资比例一般不低于百分之二十五，没有上限；《电信条例》则规定：从事基础电信业务的公司，国有股权或股份不少于百分之五十一。

三． 关于电信业务经营许可证的取得

目前，国家对经营基础电信业务和增值电信业务均实行许可证制度。颁发基础或增值电信业务许可证，我国主要采用申请与审批制，即由符合条件的提供电信服务的企业提出申请，国家电信主管部门按照电信法规的条件、程序、时限进行审批。但是随着电信服务市场的开放和竞争的日趋激烈，电信服务经营许可证的颁发应当考虑先取得基础电信或增值电信“建设许可证”，然后再通过招标的方式，取得电信业务的经营许可证。

四． 关于电信资费标准问题

电信资费问题，是接受电信服务的消费者都普遍关心的问题。按照《电信条例》的规定：“电信资费标准实行以成本为基础的定价原则，同时考虑国民经济与社会发展要求，电信业的发展和电信用户的承受能力等因素。”但基本电信业务的资费标准仍由国务院信息产业主管部门提出方案，经征求国务院价格主管部门意见，报国务院批准后公布施行。然而，电信行业的“成本”究竟是什么，又有谁去仔细 研究 过。我认为目前电信资费标准的确定，主要还是考虑了政策因素和投资回报率这两个因素。我国的电信产业是从 自然 垄断逐渐走向有限制竞争的。在这种条件下，电信资费的定价 方法 更多是考虑政策因素，而非市场竞争条件下的资源最佳配置；另外，电信业属于资金密集型产业，由于这几年对信息高 科技 效应的过高预期和市场开放，刺激了对电信市场的过度投资；过度投资使得我国有限竞争的电信业迅速进入了成熟期，市场成本加大，投资回报速度必然就成为投资者的关注的问题。

我们再回头研究一下电信业务的成本，比如投资者很仔细地投资，花钱很小心，并且有很强的监督，这个成本就可能很低。但是如果在垄断或有限制的竞争下，它的价格线不但没有下降的机制，反而还有往上走的趋势。虽然《电信条例》规定，电信业务经营者应根据电信主管部门的要求，提供准确、完备的业务成本数据及其他有关资料。但是电信经营者都以这些数据和资料属“商业秘密”为由，不予提供。因此，电信业务的消费者对制定电信资费标准的成本、数据及资料，仍然没有知情权。我认为，中国加 入WTO后，电信资费的标准应逐步由电信服务的提供者按照市场的需求和价值 规律 自行确定，国家应逐步取消政府定价。

五． 中国电信业的国民待遇应先对内实行

GATS的国民待遇原则是建立在国际经济关系的非歧视原则基础上的，其核心是一缔约方对来自任何其他缔约国的服务和服务的提供者，在法律规章和管理等方面给予不低于本国的服务和服务提供者所享有的待遇。这表明：国民待遇不仅适用于国外的服务和服务提供者，同样也适用于国内的服务和服务提供者。因此，笔者建议，中国电信业在对外开放之前，应先进行对内开放，在给予国外电信服务和服务提供者国民待遇之前，应先在国内电信业中实行国民待遇。

六． 中国电信业要引入真正的竞争机制，必须实行多元的产权主体，并实行公平的游戏规则

自1998年国家信息产业部成立后，中国电信宣告解体，成立了若干独立的电信公司。目前，在基础电信业务市场，已有中国电信、中国联通、中国移动、中国卫星等几家主要基础电信公司。从这些公司经营的电信业务种类上来看，仅仅是一种业务上的专业化，原有的市场结构并没有发生实质的变化，业务上彼此独立，不可能形成真正的竞争格局。尤其是目前中国电信业的产权结构依然如故，虽然各公司之间有着各自不同的利益和目标，但从所有权主体上看，都属于中央人民政府。如果在竞争中任何一个公司受到重创，遭受损失的只能是国家。因此，国有电信公司必须改革，改革的唯一出路就是进行资产重组，实行多元的产权主体和产权结构。因为“竞争”的内涵是竞赛和争夺，其前提是产权主体和结构必须是多元的或不同的，否则不可能形成真正的竞争。因此，笔者再次建议，国家在允许国外资本介入中国电信服务业之前，应先允许国内非公有资本介入。同时，笔者担心，中国电信业国有控股51％会 影响 先进技术和管理的引进。道理很简单，只有对方控股时，其利益更大时，才能把更先进的技术和管理源源不断地配套进来。实际上，公司谁控股无关紧要，他赚钱，我收税，他获利，我就业。要明白这样一个道理，我们引进的是企业而不是国家；而且这些企业又都是私有的，只要我们有完善的监管措施，是不会影响我国的主权和安全的。 目前，中国电信业的“竞争”是无序的、不规则的，基本上是利益导向，而非规则导向。这与中国电信管理层实行的价格不对称管制政策有极大的关系 。众所周知，电信业的竞争同市场的关系极为密切，无论在什么情况下都应当在市场这一大背景下，对竞争进行博弈 分析 ，认识企业竞争存在的客观性具有重要的意义。电信业参与市场竞争的方式无非有两类：一是价格竞争；二是非价格竞争。我认为，只有非价格竞争能力的提高才能显示其竞争的实力。由于电信服务本身具有无形性、可变性、易消失性，服务的生产与消费的不可分割性以及服务的全程全网和互联互通等特点 ，使得电信业的非价格竞争因素，显得尤为重要。为此，笔者建议，电信管理层在制定“游戏规则”时，应重点考虑非价格竞争机制。 七． 加快转变通信行政管理职能

WTO规则对成员具有较强的约束力，尤其对成员的政府行为提出了严格的要求。一个成员国要享受WTO的权利并从中获得巨大的利益，必须根据WTO的有关原则、协议和要求来改革政府的行为，增强政府法治性和透明度，以保证政府为市场和 企业 提供公平的“游戏规则”。

目前 ，我国的通信行政管理部门，无论在观念上、职能上和管理方式上都不能适应加入WTO后新形势的需要。因此，我国通信行政管理必须加快转变职能，尽快由“控制型管理”向“服务型管理”转变，用“规则导向”取代“权力导向”。笔者认为，在转变通信管理职能上应着重考虑以下几个方面：

（1） 按照公平原则，减少对电信服务贸易的行政干预，强化市场机制；

（2） 按照透明度原则，提高电信服务贸易管理的透明度和公开性；

（3） 按照非歧视原则，一视同仁地对待各通信企业；

（4） 按照国民待遇原则，对本国和外国的电信服务和服务提供者给予平等对待。

八.建立通信行政行为公开化 法律 体系

WTO中的透明度原则，要求各成员方将有效实施的有关管理对外贸易的各项法律、法规、行政规章、司法判决等迅速加以公布，以让其他成员方政府和贸易经营者熟悉。

为适应加入WTO的需要，我国通信行政领域当务之急应解决两个公开：

1． 通信行政的信息公开

无论是根据WTO关于信息公开的要求，还是根据我国民主与法治的 发展 需要，建立信息公开制度，应当成为我国通信行政改革的一项重要任务。目前，无论是电信服务的提供者还是电信服务的消费者，都面临着对通信行政信息的欠缺和信息的歧视 问题 。例如，去年电信资费调整的价格听证会 内容 ，要求公民保密；今年的模拟网退网精神，也要对 社会 保密。这些本来应向公众公开的信息，确以“保密”二字，成为非阳光下的行为。为此，笔者建议：为保障电信服务的提供者和消费者的知情权的发展要求，必须建立通信行政信息或情报公开的法律制度。

2． 通信行政程序的公开

重实体、轻程序曾一直是我国法制建设中的一大问题。由于我国通信立法速度太慢，特别是通信行政管理中急需的电信法，迟迟不能出台，致使通信行政领域处在无法可依的状态。2000年9月25日出台的《电信条例》与现行的一些通信规章、规范文件以及地方性通信法规、通信规章之间的关系交叉、重叠、冲突，特别是通信行政程序公开的法律制度几乎还是空缺。笔者认为，通信行政行为的不透明和效率低的主要原因，是通信行政程序无法可依。

目前，至少应从以下两方面作出努力：

A.在整个通信行政领域建立健全以通信行政公开为核心的通信行政程序体系；

加强舆论监督并建立健全舆论监督法律制度。

九． 制定反垄断法律体系，不应忽视的一个重要问题

近一段时期，有些学者呼吁尽快建立反垄断法。他们认为：一旦加入WTO,外国企业尤其是服务业将利用 中国 的商业存在，参与或独立进行服务业的经营，占领中国市场。笔者认为，建立反垄断法律体系是必要的，但是在中国制定反垄断法律体系时，不应忽视一个重要的问题，那就是中国目前的主要服务业----电信业，基本上是一种“政府保护式的垄断”，这与美国的“微软式”垄断是截然不同的。“微软式”垄断，它的成因是在自由竞争中暂时大获全胜的垄断，这是在公平机制中通过竞争得来的。1998年政府将中国电信分拆后，就允许中国联通兼并中国最大的寻呼业----国信寻呼。接着政府又指定联通与美国高通签署了CDMA知识产权框架协议。后来又将长城电信公司也兼入了联通。目前，可以从事CDMA 网络 建设的只联通一家。中国巨大的CDMA市场就放在联通的手里，它不做别人也不能做，它想什么时候做就什么时候做，这就是典型的“政府保护式垄断”。因此，要建立反垄断法律体系，必须完全破除“政府保护式的垄断”，建立公平的竞争机制，否则一旦建立了“反垄断法”，也只能是干扰公平竞争的工具。

十． 遵守普遍服务

普遍服务是指对任何人都要提供无地域的、质量、资费歧视且能够负担起的电信服务，无论这位用户的居住地和工作单位在哪里。普遍服务原则是各国电信管理层对电信服务经营者进行行业管制的首要目标。美国是首先将普遍服务写入法律的国家。美国《电信法》规定：”电信经营者要以充足的设备和合理的资金，尽可能地为合众国的所有国民提供迅速而高效的有线和无线通信”。澳大利亚的《电信法》针对普遍服务作出了专门性规定：“建立普遍服务制度的主要目的是使澳大利亚人，无论他住在什么地方，从事什么职业，都可以享受标准电话服务、公用电话服务、规定的传输服务、数字数据服务”。

近几年，尽管我国的电信业有了高速的发展，但是从我国的整体电信业的发展状况看，与发达国家的电信业相比仍存在很大差距，加之我国地理版图辽阔，东西部差距极大，致使一些贫困地区的电信业务普及率极低。在我国的西部一些地区有近50％的 农村 竟然一部固定电话都没有，而在一些沿海的大城市中，固定电话的普及率几乎达到了100％。如此巨大的悬殊，不得不使电信管理层应认真考虑如何要求电信业务的经营者尽快地切实履行法定的电信普遍服务的义务。

随着电信服务的逐步开放，竞争也日趋激烈，然而，竞争的选择势必是那些 经济 发达的地区和赢利的电信服务项目，这种选择性竞争必然加剧地区间电信服务发展的更不均衡，使贫富地区信息享有的差距更进一步扩大。应该指出，保证普遍服务的实施，首先是政府的职责，同时也是电信业务的经营者义不容辞的责任。因此，笔者建议，在制定《电信法》时，对电信业务的经营者基本业务的普及率应有一个法定的要求，同时，政府应考虑对提供普遍服务的电信业务经营者给予一些补偿，补偿一定要补在明处。现阶段应考虑设立普遍服务基金或成本补偿制度，并制定相应的管理办法予以规范。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn