



# 信息通信技术监管工具包

## 模块6： 监管工作的法律和机构问题

内容提要

# 信息通信技术监管工具包

## 模块6： 监管工作的法律和机构问题

[www.ictregulationtoolkit.org](http://www.ictregulationtoolkit.org)

2006年11月



Telecommunications Management Group, Inc.

## 缩写词和首字母缩略语

ACIF	澳大利亚通信行业论坛	ISP	互联网服务提供商
ADR	替代性争端解决机制	ITU	国际电信联盟
ARE	经济管理委员会（佛得角）	MCMC	马来西亚通信和多媒体委员会
ASEAN	东南亚国家联盟	NRA	国家监管机构
CAATEL	安第斯电信管理局委员会	MERCOSUR	南方共同市场
CEMAC	中非经济和货币共同体	NRA	国家监管机构
CRA	通信管理局	NRF	新的监管框架
DCITA	通信、信息技术和艺术部	OECS	东加勒比海国家组织
DOJ	美国司法部	PSTN	公众交换电话网
DSB	世界贸易组织争端解决机构	PTT	邮政和电信公司
EC	欧洲委员会	SADC	南部非洲发展共同体
ECOWAS	西非国家经济共同体	SIDEAMET	爱沙尼亚国家通信委员会
ENUM	电子号码（电话号码变址）	TRAI	印度电信管理局
EU	欧洲联盟	TRASA	南部非洲电信监管机构协会 （最近重新命名为南部非洲通信监管机构协会（CRASA））
FCC	联邦通信委员会	UA	普遍接入
FTC	联邦贸易委员会	UEMOA	西非经济和货币联盟
GATS	服务贸易总协定	US	普遍服务
GTL	普通电信法	USO	普遍服务义务
ICT	信息通信技术	VoIP	经互联网协议的语音
ICTI	通信信息技术学会（佛得角）	Wi-Fi	无线保真
IDA	新加坡信息通信发展局	WiMAX	微波接入全球互操作性
INDOTEL	国家电信局	WLL	无线本地环路
IP	互联网协议	WTO	世界贸易组织

# 1. 引言

近年来，电信行业历经巨变。在新技术和新业务的发展以及电信对于国家经济日益重要的作用和电信服务国际贸易持续增长的推动下，许多国家的国有电信运营商实现了私营化，全球电信市场自由化的浪潮一浪高过一浪。由此，大多数国家的电信行业从垄断行业发展成为了竞争性行业，行业结构发生了根本变化。

电信、广播和信息技术的融合正在消除着三者之间曾经清晰可辨、易于分别进行管理的界限。为了适应这些新的发展变化，各国都在重新审视其现有的框架，制定新的立法并创建实施立法的新的监管机构。这种框架对电信行业至关重要（在各国由国有向市场竞争进行过渡的过程中尤其如此），同时是吸引新的市场参与者和私人投资的必要条件。

本文讨论的诸多法律、规则和最佳做法示例均涉及电信行业的根本变化和电信在信息通信技术（ICT）范围内的发展演变情况，并提供有效管理竞争的指导原则。然而，在强调关于有效管理的最佳做法的同时，我们必须认识到，我们需要根据各国的具体政治、经济、社会和其它条件及情况，落实这些做法，设计和制定适合本国国情的法律和监管文件。

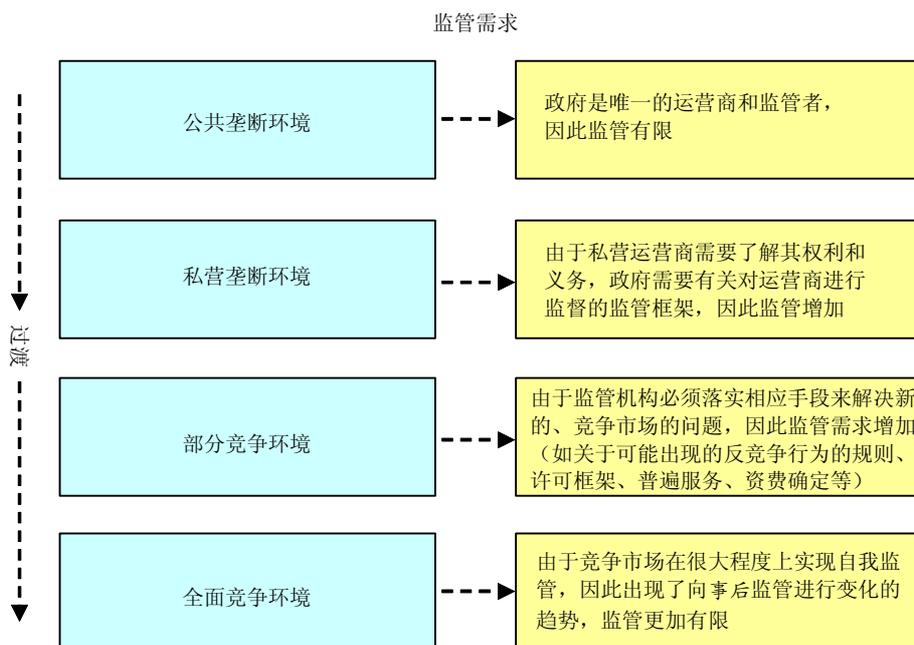
本内容提要概括介绍国际电联-*infoDev* 联合开发的 ICT 监管工具包 [www.ictregulationtoolkit.org](http://www.ictregulationtoolkit.org) 在线监管模块的法律和机构问题，目前从事有关 ICT 工作的监管机构、政策制定机构和从业人员可以从此汲取最佳做法。模块本身的篇幅有 400 多页，对全球法律和监管框架进行了全面分析；介绍行业专家和机构（如世界银行和国际电信联盟）提供的信息和开展的研究，并提供大量的有关做法的说明和参考材料。

## 2. 进行监管的目的

不同的市场条件决定着不同的监管需求。虽然监管框架的设计方法各有不同，但有效的监管框架应涵盖某些关键内容，包括有效监管；设计监管框架时应考虑的问题；监管机构的职能以及决策、问责、消费者保护、争端解决和执法权力等等。考虑并适当落实这些内容是创建有利于行业发展和提高消费者利益的环境的根本所在。

上世纪 90 年代，许多国家着手对其国家电信运营商进行私营化改制，开始了电信行业的第一轮改革。在此之前，电信服务由垄断机构提供，由于政府既是运营商又是监管者，因此行业监管十分有限。在最初实现市场自由化的进程中，有些国家在推出私营垄断企业的同时成立了监管机构，负责对行业进行监督并确保私营运营商了解和执行“游戏规则”。在第二轮市场自由化过程中（有时与私营化同时进行），政府的典型做法是授权新的服务提供商和服务（例如移动业务和增值业务）进入市场。总体而言，这一轮改革主要涉及许可框架的修改，以方便新的参与者进入市场，并出台便于这些运营商参与市场的、具有互补作用的细则和规则。

图 1：监管需求

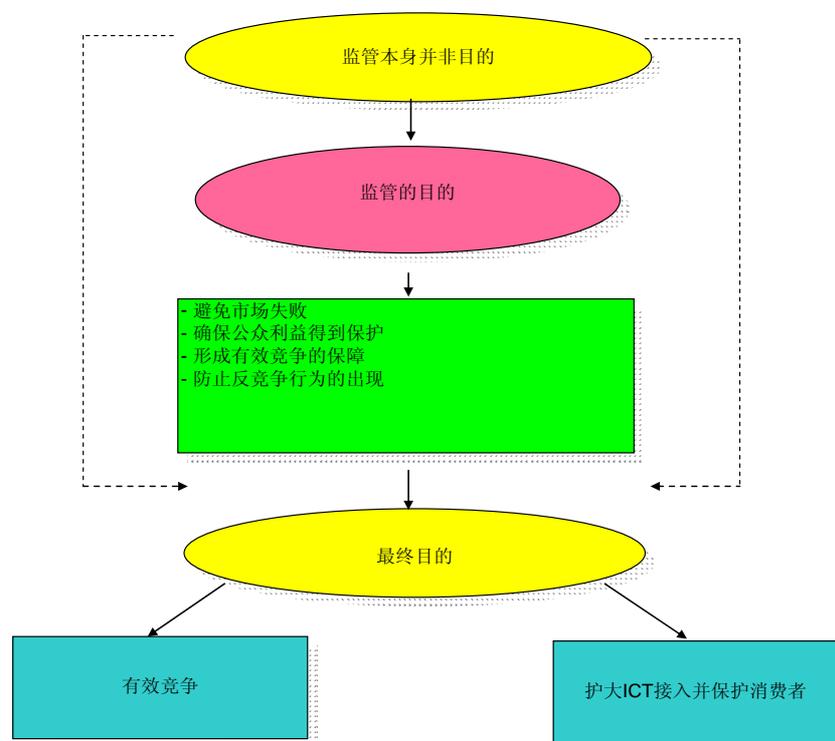


来源：电信管理集团有限公司

行业的第三轮市场化改革出现在老牌运营商的专营权结束之后，并在市场上全面引入竞争的时期，这时，监管机构的作用得到了加强（见图 1）（特别是在垄断向有效竞争进行过渡的初期阶段）。如下述图 2 所示，监管本身并非目的，它是实现广泛接入、有效竞争和消费者保护并使其得以持续的手段。

为了向有效竞争的环境进行过渡，监管改革必须包括旨在实现下列目标的措施：(i) 建立对竞争引入进行监督的职能监管机构；(ii) 通过安排使老牌运营商为面临竞争做好准备（例如确定其市场专营期限）；(iii) 以一视同仁的方式分配和管理稀缺资源；(iv) 扩大并加强对电信和 ICT 网络和服务的接入；(v) 促进并保护消费者利益，包括普遍接入和隐私保护。

图 2：监管的目的



来源：电信管理集团有限公司

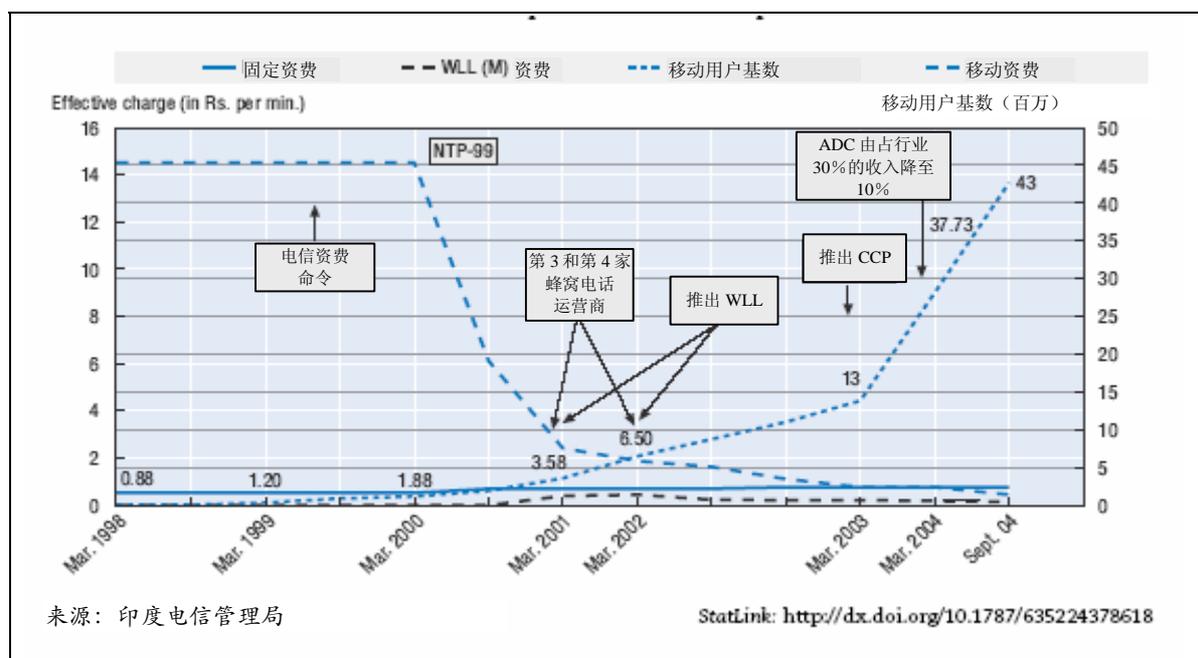
人们普遍认为，一旦创建全面竞争的环境，监管需求会更加有限。但在普遍接入和普遍服务等特定领域，市场力量往往不足以形成实现公众利益目标所需的条件，因此需要从监管角度进行干预。同样，监管机构必须确保合理管理和分配无线电频谱。

此外，尽管新技术的益处层出不穷，但是监管机构必须对由新技术及其相关业务的实施带来的监管问题十分关注并做出反应。例如，如今监管机构想方设法加以应对的垃圾信息和个人隐私问题是 10 年前闻所未闻的问题。此外，各国政府正在重新审视其监管结构，以确定现有的组织结构是否是监管融合市场（通过同一平台提供多项业务）的最佳结构。

同样，监管机构已经认识到，现有监管框架可能妨碍了运营商向客户提供三网合一或四网合一的服务，或使用成本低廉的经互联网协议的语音（VoIP）的工作，而且众多国家政府目前正在开展有关数字电视的磋商工作，以确定此类业务应采用的标准。监管机构还应确保消费者对新技术存在的局限性了如指掌（例如，可能无法通过此类业务提供应急服务，或所提供的服务的质量甚低）。

采取有效的监管框架能够促进经济增长、加大投资、降低服务价格、提高服务质量和普及率并实现本行业的更加迅速的技术革新。事实上，监管环境是投资商决定是否在一国进行投资的关键因素所在。

图3：印度监管改革对移动通信普及率和服务价格产生的影响<sup>1</sup>



如上述图 3 所示，印度电信管理局（TRAI）对国内监管框架实行了全面改革，提倡技术中立性并充分发挥不同制式之间进行竞争的优势。改革促进了印度电信行业的经济增长，增加了移动用户数量并降低了移动业务资费。1999 年（印度于该年度出台新的电信政策），印度的移动电话用户数接近 120 万户，移动业务收费

为每分钟 14.5126 卢比<sup>2</sup>。1999-2004 年，印度出台了多项倡导竞争和推动市场自由化的政策（如 2001 和 2002 年分别颁发了更多的移动业务牌照，2002 年颁发了无线本地环路（WLL）业务运营牌照），对移动通信普及率和服务价格产生了积极的影响。目前印度一直保持着这种发展势头：截止到 2006 年 6 月，印度的移动用户数（不包括 WLL（F）用户）增加到了 1.05 亿户，价格降至每分钟 0.7658 卢比<sup>3</sup>。

同样，竞争也降低了国际电话的价格。非洲国家长途电话领域的竞争最为有限，因此其国际电话和宽带服务价格远远高于其它地区<sup>4</sup>。当然，为弥补竞争的缺陷并确保竞争的有效性，监管机构必须适时进行干预，在某些情况下，这种干预包括进行某种形式的强制性监管，例如制定和实施有关互连收费的规则（要求老牌运营商向竞争对手收取基于成本的批发互连价格）；全面放开国际出入口局；消除转售方面的限制，以利于多家运营商进入市场，从而加强竞争。

### 3. 监管改革的法律环境

监管不是在真空环境下进行的，而法律和监管框架的确立又在很大程度上取决于一个国家的法律传统、在多边和区域层面做出的承诺、市场的成熟程度以及其它并非针对电信的立法，如有关税收、外商股权、消费者保护和不动产等方面的法律。

#### 3.1 不同法律传统对监管框架的影响

各国之间有关法律和法律制度的理念不尽相同，它牢固建立在人们由习俗、文化、宗教和政治而产生的认识之上。<sup>5</sup>由于历史的原因以及政治和经济的影响，各国的法律制度往往融汇了不同的法律体系，囊括了多项法律传统。

最近二十年进行的市场自由化工作已使许多国家的电信监管框架发生了结构性变化，监管模式涵盖了国际公认的最佳做法。在实施这些模式的过程中，法律传统影响到了有关实现政策和监管目标（有利于这些最佳做法）的程序和方式，但不一定决定了电信监管框架的内容。<sup>6</sup>

此外，由于各国的法律传统不同，因此对于监管电信行业的法律文件的制定也大不相同，但总体而言，法律框架采用了分层结构，即首先进行主体立法（primary legislation），如制定法律和法令，然后根据这些法律和法令进行衍生立法（secondary legislation），如制定规则、决议和导则。这种立法反过来为监管机构或相关部委发布授权文件（如为运营商颁发的牌照、特许证和许可证）奠定了法律基础。

尽管主体立法应解决基本监管问题，但通过衍生立法能够更好地解决细节问题。各国通过主体立法（民法和普通法）进行监管的内容十分相似，但是在具有民法传统的国家中，法律准备金原则涵盖的诉讼领域（即，宪法准备金涉及的、由法律系列中某一法律文件予以监管的诉讼事由）可能也需要纳入主体立法的文本之中。此外，在民法管辖中，往往出现为了通过衍生立法对某些问题进行监管而首先需要在主体立法中对其加以引述的情况。另一个问题是各国之间的主体立法的详细程度（源于民法管辖）不尽相同，例如，保加利亚<sup>7</sup>的主体立法十分全面，而诸如阿尔及利亚<sup>8</sup>等国家的主体立法虽然涉及类似的问题，但具体条款却不甚详尽。在线监管模块中有关法律和机构问题的内容包括世界不同国家的法律范本。

## 3.2 在多边和区域层面所做承诺的影响

对于在全球和区域层面承诺向外国投资商开放其电信市场并将本国立法与地理或经济条件类似的其它国家的立法进行协调的国家可能会加速监管改革，同时这些承诺有利于推动形成全球或区域性最佳监管做法，为电信投资商提供一定程度的确定性和可预测性。

### 3.2.1 在多边层面做出的承诺

世界贸易组织（WTO）成员已经在履行对电信行业具有直接影响的条约义务，这些义务和承诺是对成员具有法律约束力的义务，可通过 WTO 具有约束力的争端解决程序加以执行。因此，在 WTO 做出的承诺对一个国家的监管框架的影响表现在成员自愿遵守承诺方面，或表现在通过 WTO 争端解决机制来执行承诺的结果方面。定期举行的“回合”谈判是逐步改进和扩大义务和承诺的手段。

服务贸易总协定（GATS）是 WTO 有关电信的最重要的法律文件，它部分包含了适用于所有成员的基本文本和附件（“框架”）。有关电信的 GATS 附件确认，接入和使用公众电信网对于有效提供 GATS 涵盖的各种服务至关重要。该文件要求 WTO 成员确保计划中的服务供应商能够以合理和非歧视性的条款接入“公众电信传输网和服务”。2004 年 WTO 争端解决中出现的有关墨西哥电信规则的小组裁决（panel ruling）进一步确认了这种保证的重要性和法律价值。

此外，GATS 包括一系列各成员签署的承诺开放具体业务、实现市场准入的时间表。各成员可以自行决定有关承诺电信市场准入的时间和程度。目前已有 105 个成员做出了有关电信方面的承诺（其中大多数通过基本电信谈判（1994-1997 年）做出）。相关国家通过上述谈判，齐心协力消除了在市场进入和竞争方面存在的障碍，为电信行业的结构性改革奠定了基础。然而，各成员承诺的时间表却大相径庭，有关可以进行竞争的具体业务和依然维护的限制类别反映了各国政府在谈判进行时已进行的或预期进行的改革情况。<sup>9</sup>

通过有关基本电信的谈判，相关国家制定了“监管原则参考文件”，<sup>10</sup>旨在为适合于竞争环境的行业监管提供框架模板。从贸易角度而言，文件所含原则的目的在于确保有关市场准入的承诺不仅有效而且价值不凡。然而，该文件通过由贸易和电信官员共同参与的谈判而产生，因此在很大程度上反映了赞成改革的电信监管的最佳做法。如今，近 80 个 WTO 成员同意将这些原则附于其时间表后并加以遵守。

该参考文件所含的六项原则已成为许多国家衡量电信改革“成功情况的核对一览表”，这些原则分别涉及(i) 竞争保障；(ii) 互连保证；(iii) 透明和竞争中立的普遍服务机制；(iv) 公开提供许可标准；(v) 监管机构的独立性；(vi) 稀缺资源的公平分配和使用程序。

### 3.2.2 区域层面的承诺

区域层面承诺在推动市场自由化和电信监管框架协调方面也发挥着重要的作用。在全球各大洲，区域性组织在监管改革工作中发挥先锋带头作用，为电信行业的发展创造了有利的环境。

#### 欧洲

2002 年，欧洲委员会（EC）批准了包括一项框架指示和四项主要具体指示的新监管框架（NRF）：(i) 授权指示；(ii) 接入指示；(iii) 普遍服务指示；(iv) 数据隐私指示。同时，NRF 包括一项委员会有关相关市场的建议和委员会有关市场分析的导则，旨在引导监管机构对可能易受监管影响的市场做出具体分析。

NRF的总体目标是鼓励电子通信市场的竞争，改进内部市场的运行并保障市场力量无法予以保障的用户的根本利益。此外，根据在融合方面汲取的经验教训，NRF旨在实现技术中立，摒弃欧盟（EU）曾经依赖的、有关语音电话和固定与移动通信之间界线的理念。

#### 美洲和加勒比地区

1995 年成立的南锥体共同市场（MERCOSUR）是阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉之间的经济共同体，玻利维亚、秘鲁和智利为该共同体的准成员。虽然 MERCOSUR 未制定有关电信规则或指示的专门文件，但受 MERCOSUR 条约约束的、共同市场委员会发布的有关商业事务的决定随后都在成员国的国家立法中予以采纳。1995 年，MERCOSUR 共同市场集团成立了负责通信事务谈判的第 1 分工作组（SGT1），迄今，SGT1 已发表了若干已被纳入成员国国家立法的建议，具体涉及 MERCOSUR 边界地区基本公众电信服务的提供和某些无线电频带的协调等问题。

于 1969 年初创的安第斯共同体目前由玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁组成，其准成员包括阿根廷、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭。安第斯共同体在推进该地区电信服务自由化方面发挥了举足轻重的作用。1999 年 5 月，该地区集团通过了有关消除电信行业（广播除外）市场进入障碍的统一和具有约束力的决定。1991 年 11 月，该集团成立了安第斯电信管理局委员会（CAATEL），负责在共同体层面向安第斯电信事务一体化体系中的各机构提出意见和建议。

在加勒比地区，安提瓜和巴布达、多米尼克国、格林纳达、蒙特塞拉特、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚和圣文森特和格林纳丁斯于 1981 年成立了东加勒比国家组织（OECS），主要目的是促进成员国之间的经济一体化和经济合作。为在电信行业引入竞争，多米尼克国、格林纳达、圣卢西亚、圣基茨和尼维斯及圣文森特和格林纳丁斯五个国家一致同意采取协调一致的监管框架并成立负责市场竞争的监管机构。

## 非洲

西非国家经济共同体（ECOWAS）是非洲地区积极创建推进其电信和信息技术活动合作及一体化举措的经济共同体之一，其条约设想将按照欧盟模式，实现包括电信在内的立法的协调统一。为此，ECOWAS 与西非经济和货币联盟（UEMOA）一道开展了电信监管协调项目<sup>11</sup>，旨在在 ECOWAS 范围内创立协调电信政策的战略。

## **框 1：非洲地区的其它区域性举措**

### **经济共同体：南部非洲发展共同体（SADC）**

成员国：安哥拉、博茨瓦纳、刚果民主共和国、莱索托、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、南非、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚和津巴布韦。

相关电信协会：南部非洲电信监管机构协会（TRASA）<sup>12</sup>（最近重新命名为南部非洲通信监管机构协会（CRASA））。

协调政策的努力：在电信市场自由化和信息通信技术（ICT）问题方面，SADC 走在了该大陆各区域经济共同体的最前列。CRASA 倡导成立独立监管机构，并积极采取措施吸引外商在电信基础设施发展方面进行投资。该组织提倡在市场上引入新的运营商来与老牌电信运营商进行竞争，并对公共运营商进行股份制改造。<sup>13</sup> CRASA 还为 SADC 国家制定了示范性 ICT 政策、立法文件和监管导则。

### **经济共同体：西非经济和货币联盟（UEMOA）**

成员国：贝宁、布基那法索、科特迪瓦、几内亚比绍、马里、尼日尔、塞内加尔和多哥。

相关电信协会：无

协调政策的努力：UEMOA 目前正在制定旨在协调成员国电信法的指示。由于该联盟的成员均为 ECOWAS 成员，因此该联盟积极参加 ECOWAS 和 WATRA 有关 ECOWAS 导则的讲习班，并努力与后者协调其指示。

### **经济共同体：东部和南部非洲共同市场（COMESA）**

成员国：安哥拉、布隆迪、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、卢旺达、塞舌尔、苏丹、斯威士兰、乌干达、赞比亚和津巴布韦。

相关电信协会：中部和东部非洲国家信息通信监管机构协会（ARICEA）

协调政策的努力：COMESA 通过 ARICEA，一直在积极从事成员国的能力建设。该组织发起了协调 ICT 政策和吸引外商投资的计划，并起草了示范性 ICT 政策、许可规则和框架，同时该组织还制定了促进监管协调的议程。

### **经济共同体：中部非洲经济和货币共同体（CEMAC）及中部非洲国家经济共同体（CEEAC）**

CEMAC 成员国：喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果共和国、赤道几内亚和加蓬。

CEEAC 成员国：安哥拉、布隆迪、喀麦隆、乍得、中非共和国、加蓬、刚果共和国、刚果民主共和国、赤道几内亚、卢旺达、圣多美和普林西比

相关电信协会：中部非洲电信监管机构协会（ARTAC）

协调政策的努力：正在努力推进中部非洲国家经济一体化的工作。

## 亚洲

近十年来，创建有效框架，推进电信行业的发展已成为东南亚国家联盟（ASEAN）（包括文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、印度尼西亚、老挝、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国和越南在内的政府间组织）工作的重中之重，但是，由于 ASEAN 通过的决定对其成员国不具备法律约束力，因此该联盟提出的监管改革建议（例如制定 ASEAN 国家统一的监管框架）尚未结出硕果。<sup>14</sup>

### 3.3 市场的成熟程度 – 电信立法与竞争政策之间的关系

#### 3.3.1 从具体针对行业的监管到以竞争为基础的监管

ICT 市场竞争激烈的国家目前出现的明显趋势是，依靠竞争法对电信行业进行监管。各国间行业立法与竞争政策之间的关系因国家的经济发展水平和市场的成熟程度的不同而不同，无论采用何种监管模式，受根本的竞争原则指导的政策对于发展有利于消费者的市场至关重要。

通常情况下，竞争管理机构需要在反竞争行为出现之后进行干预，因此竞争法往往为事后管理法。另一方面而言，电信监管却是事先监管，因为监管机构通常都拥有强行规定审批条件（如颁发牌照）和事先对行业参与者的某些行为进行干预（如批准并购）的权利。赞成事后监管的论据是，此种做法更加灵活，在不出现滥用市场力量的情况下，游戏规则靠市场力量决定，因此，不像事先监管那样干预过多。人们常说应用的有关事后监管的缺点包括反应速度过于缓慢，不适应快速发展的通信环境的要求。<sup>15</sup>人们认识到，在特定时期，需要采用事先监管的方式，以促进竞争尚不充分和尚未做好准备来即刻取消事先监管的某些传统服务市场的竞争。

例如，欧盟市场自由化的进程是以专业（niche）市场为开端（例如终端设备市场）的，然后逐步向核心市场（例如语音电话）发展。根据新的监管框架，针对具体行业的监管（事先监管）将仅限于竞争尚未发挥有效作用的情况（即，一个或一个以上的企业拥有极大的市场力量、且国家竞争法无法充分解决这一问题的市场），<sup>16</sup>因此，新的监管框架更多的依赖欧盟的普通竞争法，并寻求采取“基于市场”而非“基于业务”的方式来实行监管。

按照框架指示，欧洲委员会必须确定可能带来竞争问题并必须得到事先监管的产品和服务“市场”。<sup>17</sup>（表1提供目前欧洲委员会列出的市场清单），国家监管机构（NRA）则必须对已确定的市场（易于受监管影响）做出分析。如果NRA通过分析确定有理由对市场进行监管，则可以提出措施草案，但欧洲委员会可以根据某些预先确定的标准撤消此种监管。按照这一体制，只有在相关市场的竞争尚未发挥有效作用的情况下才能够进行事先监管。

表1：欧盟易于进行事先监管的市场<sup>18</sup>

零售层面		批发层面	
1.	住宅用户在固定地点对公众电话网的接入。	8.	在固定地点提供的公众电话网内的呼叫发起。
2.	非住宅用户在固定地点对公众电话网的接入。	9.	在固定地点提供的具体公众电话网上的呼叫终接。
3.	在固定地点为住宅用户公开提供的本地和/或国内电话服务。	10.	固定公众网内的经转服务。
4.	在固定地点为住宅用户公开提供的国际电话服务。	11.	为提供宽带和话音服务而进行的金属环路和子环路的批发式非捆绑接入（包括共享接入）。
5.	在固定地点为非住宅用户公开提供的本地和/或国内电话服务。	12.	批发宽带接入。
6.	在固定地点为非住宅用户公开提供的国际电话服务。	13.	租用线路终接部分的批发。
7.	最低限度的租用线路。	14.	租用线路中继线的批发。
		15.	公众移动电话网的接入和呼叫发起。
		16.	在具体移动网上的话音呼叫终接。
		17.	公众移动网国际漫游的国内市场批发。
		18.	为向最终用户提供广播内容而进行的广播传输服务。
[注：人们往往按照欧洲委员会建议为之分配的号码称呼相关市场（例如，移动终接市场被称为“第16号市场”）。]			

### 3.3.2 竞争管理机构和监管机构间管辖权的划分

通过竞争管理机构和监管机构之间管辖权的划分可以很好地说明通信法和竞争政策之间的关系。如果有专门的实体分别负责具体行业的执法和竞争规则的执行，则平衡好这些实体之间的作用和管辖权是促进行业不断发展壮大的关键之一。相反，如果只有一个实体（行业监管机构或总体竞争管理机构）负责两方面的工作，则适用于 ICT 市场的政策也应有利于行业的增长和竞争。下列示例说明目前不同国家采用的不同模式：

1. 最常见的情况是一个国家既设立电信行业监管机构，也设立一个或多个管辖整个经济领域竞争问题的实体（例如美国、智利和南非）；或设立电信监管机构及具体负责电信行业竞争问题的竞争管理机构（例如澳大利亚）；
2. 另一种模式（由某些发展中国家采取）是不成立竞争管理机构，但成立负责具体行业竞争的、针对具体行业的监管机构（如多米尼加共和国）；
3. 最鲜见的一种模式是负责整体经济领域竞争问题的竞争管理机构任命负责具体行业问题的委员。

竞争政策的结构和相关机构之间的相互作用并不一定由现有的法律制度预先加以确定，在某些情况下，政治和其它一些对实际情况的考虑（如现有人力和财力的管理、ICT 市场的发展和规模以及市场的竞争程度）决定了这种结构和作用。

在线监管模块的法律和机构问题专门辟出一章介绍发展中国家在协调电信监管机构和竞争管理机构之间活动中应汲取的实用可取的经验教训。

## 框 2：美国和多米尼加共和国采用的模式

美国的联邦通信委员会（FCC）是负责监督各州之间和国际通信事务的独立监管机构，但在涉及竞争问题时，该委员会必须与美国司法部（DOJ）或联邦贸易委员会（FTC）进行协调（取决于牵涉到的行业和经济影响）。<sup>19</sup>例如在对并购做出分析时，司法部和联邦贸易委员会仅仅关注竞争问题，其决定的基础是所涉交易会否聚集降低竞争并影响消费者的市场力量。<sup>20</sup>虽然联邦通信委员会也对竞争进行分析，但是这种分析是一种更加广泛的、针对行业的分析，重点关注交易对公众利益的利害、是否能为公众带来方便、是否必要等问题。<sup>21</sup>在某些情况下，联邦通信委员会可以批准一项并购案，但可能会在竞争问题上会商司法部后对并购提出条件。

而多米尼加共和国却不存在普通竞争规则或管理机构，而是制定了广泛的电信规则，授权电信管理机构全权负责电信行业的竞争问题。《普通电信法》（GTL）<sup>22</sup>规定，电信监管机构（INDOTEL）负责“按照 GTL 及其规则，防止或纠正市场上的反竞争或歧视行为。”<sup>23</sup>

### 3.4 其它立法的影响

有效进行电信监管并实现监管目标还可能受到影响电信行业的其它法律的影响，包括税收、外商股权、消费者保护和不动产等在内的这些法律可能推动或妨碍实现有关创立有利于电信行业发展环境的目标。

对 ICT 服务的监管受到联邦、州或本地有关此类服务税收的影响。虽然税收是许多国家政府的重要收入来源，但对电信行业过渡收税会延缓市场的竞争，并妨碍该行业的技术发展和投资。<sup>24</sup>

同样，一个国家的电信法或外资法规定的外商股权限制可能会对吸引投资产生重大影响。如果法律方面继续限制外商股权，则政府应在限制理由和创建有利于竞争和发展的环境及获得充盈的资本方面做出权衡。

有关消费者保护的规则对于创建有利于公共利益、提高公众信心和促进人们对 ICT 行业的参与的环境也至关重要。大多数国家都在电信立法中制定了有关保护消费者的条款，例如有关号码便携性、服务质量和普遍服务的条款。同时还有许多国家制定并颁布了影响到电信行业的、在消费者购买货物和服务时对消费者利益予以保护的普通消费者保护法，然而，为保证对消费者实行最佳保护，必须保持针对具体行业的法律和普通消费者保护法之间的一致性。

此外，电信法或传统消费者保护法可能无法应对 ICT 行业持续不断的技术发展所带来的某些挑战，为此，许多国家正在通过更多的、重点关注 ICT 行业消费者保护的法规和法规，如有关知识产权、垃圾信息、隐私、欺诈、身份盗窃、网络犯罪和电子商务交易等的法律和法规。这些法律对于人们更加信任数字网络、对网络的使用具有信心是必不可少的。

最后还应当指出，一个国家有关不动产交易的法律也会在几个方面影响到电信法的有效性。有关所有权和政府没收的不动产法通常是投资商决定是否在某个国家进行投资的考虑因素，这些法律影响到投资者对于电信行业稳定性所具有的信心。

在线监管模块的法律和机构问题包括相关国家有关税收、外商股权、消费者保护、反垃圾信息和不动产法律和规则的示例或示范法规。

## 4. 融合对监管的影响

### 4.1 何为融合？

融合通常指不同网络承载多种相似业务的情况，抑或单一网络提供多种业务的情况，如所谓的“三网合一”。为了提供新的业务，人们对现有网络进行了改造，因此目前不同的基础设施能够提供花样繁多的业务（见表2）。

表2：制定可行的融合业务的商业模式

利用不同网络基础设施提供多种业务			
基础设施	语音	数据	视频
铜线（光纤）	RTPC	DSL, FTTH, FTTC	VOD, IPTV
有线	模拟, VoIP	电缆调制解调器	模拟, DTV
移动	模拟, 2G, 3G	2.5 G, 3G	DVB-H,其它
固定无线	VoIP	专有, 3G, WiMAX, LMDS, MMDS	DVB
电力线通信	VoIP	CPL	VOD, DVB, IPTV

DSL=数字用户线路, FTTH=光纤到驻地, FTTC=光纤到路边, VOD=点播电视, IPTV=互联网协议电视, VoIP=经互联网协议的语音, DTV=数字电视, DVB=数字视频广播, 2G=第二代移动业务, 3G=第三代移动业务, WiMAX=LMDS=本地多点分布系统, MMDS=多频道多点分布系统, BPL=经电力线的宽带

来源：电信管理集团有限公司

融合对于人们有关对 ICT 行业服务提供商进行许可和监管的固有概念提出了挑战，政策制定机构和监管机构正在想尽千方百计来应对这些挑战。首先，目前的趋势是对不同信息和通信基础设施进行公平或技术中立的监管管理。例如，欧盟、印度和肯尼亚<sup>25</sup>已经或正在出台通过灵活和技术中立方式对融合进行监管的法律框架和规则。

其次，马来西亚、新加坡和英国等国家政府正在修改监管机构的组织结构，赋予其对电信、广播和信息技术行业进行监管的权利。

最后，各国政府正在起草和实施新的法律和法规，为 ICT 行业的发展创建必要的授权法律框架，具体涉及有关知识产权、内容、数据保护、安全和计算机犯罪等问题。

## 4.2 不同的 ICT 监管方式

总体而言，不同国家采用了三种方式来解决融合问题：(i) 立法方式；(ii) 监管方式；(iii) 自我监管方式。每一种方式均利弊兼具，没有哪一种方式是最佳解决方案。通常而言，若干方式并举（特别是立法和监管方式并举）的做法能够产生更好的效果。

在线监管模块的法律和机构问题包括大量实践说明、案例研究和相关国家落实有关融合措施的其它示例。

### 4.2.1 立法方式

立法方式旨在制定对近期或预期融合趋势做出响应的立法，通过各种立法方案确定应对融合和引导未来政策走向的新的法律或创建新的监管框架。具体方法是对整个电信法律框架予以改造，或对现有法律做出修正。

在设计应对融合的、新的立法框架时，立法机构必须特别关注所制定法律不能很快过时的问题，立法应赋予监管机构足够的、有关法律解释权的灵活性，以便在必要时落实方案（不会对未来应用和技术造成限制），从而惠及国家经济，提升消费者的福祉。

此外，与融合的发展如影相随的有关何种技术和服 务将立足于市场的不确定性也要求各个国家持续不断地审议现行立法。某些法域（如欧盟和马来西亚）已建立了旨在解决融合问题的、永久性立法审议程序。<sup>26</sup>

### 4.2.2 监管方式

各个国家通过监管方式对现有规则做出修改，或制定和颁布新的、针对新技术的规则，而非制定全新的、旨在解决融合问题的立法。

监管方式是解决融合问题的切实可行的方法，但是人们必须对该方法进行谨慎管理，以最大程度地消除新的规则和现有规则之间的不一致性。政策制定机构常常将监管方式与立法方式并举，以充分利用二者之间的互补性，方便政府制定旨在解决融合问题的新的法律，同时通过监管实现法律的具体效应。

例如，西班牙政府通过这种并举方式落实了新的监管框架并修改了现有规则，实现了比传统交换更为广泛的互连互通（例如，运营商可以与部分基础设施互连，或批发购买随后进行零售的服务（即宽带批发服务））。然而，由于更多的基于 IP 的系统和业务的出现，使运营商的需求不断发生变化，因此该国监管机构随后出台了一项决议，规定(i) 以基于容量的互连互通体制作为传统的基于时间的体制的替代方式；(ii) 可以接入部分基础设施并获得批发服务。

### 4.2.3 自我监管进程

自我监管是通过特设的或现有的协商机构设计和制定有关融合的政策，上述机构通常由若干政府机构、行业代表和其它利益相关方构成。

协商机构的作用和职能各不相同，但总体而言，他们向政府提出有关如何解决融合中出现的变化以及相关立法和/或规则问题的建议。协商机构是一种不断审视和监督融合所产生的影响的手段，能够就业界和其它方面面临的日常融合问题提供直接和第一手的接触交流机会，作用弥足珍贵。但是，自我监管进程本身存在一些问题，因为参与进程的行业代表的干预可能在尚不存在竞争的管辖领域内带来风险，同时，如果运营商之间十分不对称，则也会引发问题，因为协商机构可能被这些运营商操纵，其各项结论可能往往只反映少数方面的利益。

澳大利亚主要依靠自我监管进行行业的监管，并存在若干通信行业协商论坛，其中最重要的论坛是澳大利亚通信行业论坛（ACIF）<sup>27</sup>。后者负责实施和管理行业的自我监管，在其于 2004 年 12 月举行的有关 VoIP 自我监管活动的会议上具体研究讨论了融合问题。<sup>28</sup>通过这些会议以及随后的其它一些活动，该论坛制定了有关新的和正在出现的业务政策和监管问题报告，该报告已获得批准并已正式提交通信、信息技术和艺术部（DCITA）（负责电信的澳大利亚政府部门）。<sup>29</sup>

## 4.3 修订电信立法，解决融合问题

旨在解决由融合引发的问题的大多数法律改革均集中于电信立法和规则的修改工作，然而，随着融合的发展，电信立法的改革日益需要与有关广播和信息技术的立法进行协调或与之融为一体。针对融合进行的改革遵循了影响电信监管各方面的、司空见惯的趋势，特别是有关牌照、频谱、互连互通、普遍服务和号码等的趋势。

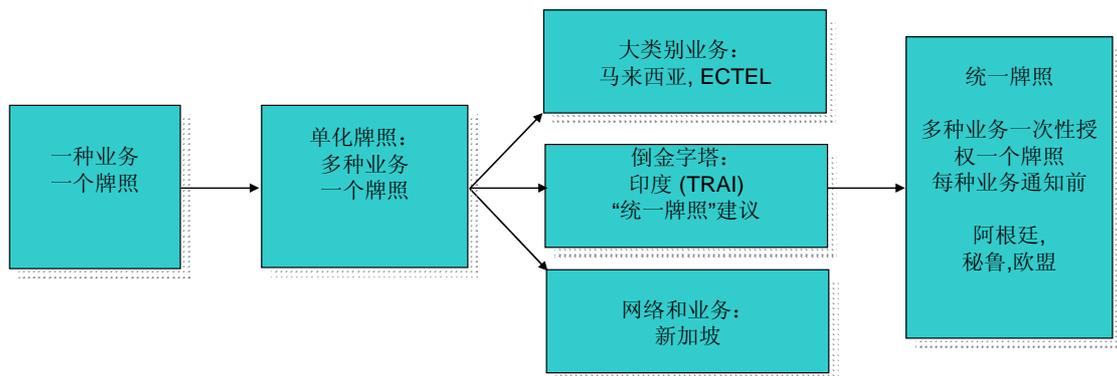
### 4.3.1 牌照发放

融合对于传统上按照业务和按照技术进行分类的牌照发放体制带来了影响，使监管机构按照该方式发放牌照的工作日益复杂。有鉴于此，各国正在修订有关牌照发放的框架，简化牌照发放机制，以适应这一新情况（见图4）。

牌照发放改革的第一种趋势是出台技术中立的牌照，即在一张牌照内融入融合业务或扩大业务的类别。例如，马来西亚过去的牌照发放框架包括31种以业务为基础的牌照，而新的框架只包含四大类技术中立的牌照。<sup>30</sup>

第二种趋势是引入统一牌照发放机制，即，牌照发展演变为涵盖一系列不同业务的单一牌照，包括肯尼亚和印度在内的不少国家已经或正在采取这一方式。肯尼亚于2004年9月公布的新的牌照发放机制即采用了统一的、技术中立的牌照发放框架，允许运营商采用任何形式的通信基础设施来提供任何类型的通信业务。<sup>31</sup>该牌照发放机制与此前针对具体业务的牌照发放机制相去甚远，它将包含46种不同业务的牌照重组为包含九大类业务的牌照。

图4：简化牌照类别

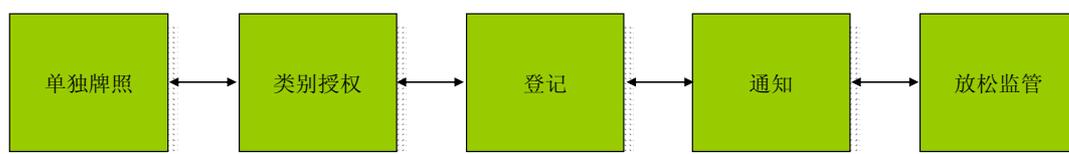


来源：电信管理集团有限公司

第三种趋势是某些国家出现的向减轻牌照作用或无牌照方向发展的趋势。所谓无牌照方式即是进行总体授权或推出类别牌照制度，在这种制度下，运营商可以根据监管义务自由提供服务。通常而言，运营商必须在开始提供服务之前或稍后向监管机构提交最简单的通知。欧盟成员国即采用了这种简单的授权机制，只有在绝对必要的情况下才单独发放牌照（例如为无线电频谱和号码等资源的使用发放牌照），将监管干预降至了最低程度。

牌照发放的第四种改革趋势是消除申报要求（相关业务不属于监管机构的权限范围，或监管机构决定不对某一具体业务实行监管）。美国在互联网服务提供商（ISP）和服务商所提供的服务（例如电子邮件、互联网接入和 VoIP）方面采用了这一方式。为了促进互联网的持续发展，迄今为止，美国一直将 ISP 提供的服务视为无需牌照的“信息服务”。<sup>32</sup>（见图 6）

图 5：简化行政程序



来源：电信管理集团有限公司

### 4.3.2 频谱

为应对融合带来的挑战，政策制定机构和监管机构已经开始对频谱监管做出改变。首先，监管机构对频谱使用进行授权（不论使用何种技术，即技术中立方式），该方式的先决条件是可以在任何频带内、通过任何技术提供任何服务，而且可以在任何时候改变对频谱的使用。然而，某些问题对该方式形成了限制，其中干扰管理、规模经济（实现技术的更好的成本效益）和频率的国际协调（即按照国际电联《无线电规则》进行协调）。澳大利亚、危地马拉、新西兰和美国等国已经在制定技术中立的频谱政策方面取得了长足的进步，允许运营商灵活使用得到分配的频谱。

第二个应对措施是进行频谱交易和带内迁移（in-band migration）。频谱交易系指牌照持有者可以销售其频谱使用权或对其进行交易。在欧盟范围内，新的监管框架规定允许进行频谱交易，<sup>33</sup>例如，英国已开始允许对某些类别的、经过许可的传输用频谱进行交易。<sup>34</sup>

带内迁移系指允许运营商使用现有的、经许可的频谱提供新的服务的政策。美洲和亚洲国家的一些监管机构已开始通过该政策推出 IMT-2000 系统，<sup>35</sup>允许现有移动运营商利用其所分到的频率运营第三代（3G）网络。由于该政策允许运营商使用现有频谱提供此类系统，无须为新的牌照付出代价，因此有效降低了这些系统的实施成本。

### 4.3.3 互连互通

传统的互连互通监管机制以电信运营商按时间（即每分钟费率）收费的互连费率为基础，然而，基于互联网协议（IP）的服务与传统的交换语音互连机制格格不入，因此需要采用不同的接入和收费手段。为实现融合环境下任何网络运营商都能够与任何其它网络运营商进行互连（即，“任何网络与任何网络”的互连互通）的目标，不同于传统的接入和收费手段是必不可少的。

在满足这些需求的过程当中，相关国家出台了一系列监管措施，例如，丹麦和阿根廷采用了对称互连机制，在这种机制下，不论使用何种类型网络的运营商均必须与其它任何运营商进行互连。

同样，新形式的“接入”也随着互连互通的监管应运而生。为了满足 IP 网络和服务运营商在互连互通方面的不同需求，欧盟在新的监管框架中引入了主要针对业务始发的“接入”<sup>36</sup>概念，允许运营商通过直接接入或转售方式与网络基础设施实现临时性互连（如本地共用接入<sup>37</sup>或比特流接入）。<sup>38</sup>

解决融合环境下互连互通需求的一种较新的措施是按照容量成本进行包干收费，而非按分钟数进行收费。西班牙和哥伦比亚等国家的监管机构已采取了基于容量的互连收费方式，方便运营商获得特定容量，并按照该容量固有的成本支付包干费率。

### 4.3.4 号码

有关号码的政策和规则最初是针对语音电话业务而制定的，因此号码方案对语音服务的不同范围（距离）做出了规定。在固定电话中，号码被分为地理区域，但是，随着融合的出现，监管机构发现有必要修改这种政策和规则。

VoIP 业务的普及给监管机构带来了是否应为 VoIP 分配号码资源以及是否应为 VoIP 服务提供商制定传统电话业务运营商所履行的义务的问题。例如，某些国家的监管机构规定，如果服务提供商按照传统的话音服务机制提供服务，则可以使用地理号码，但也必须履行其须履行的义务。而诸如新加坡、韩国和欧盟的某些国家（如爱尔兰、法国、德国和奥地利），则为 VoIP 制定了具体的号码范围（距离）（主要因为这种业务呈游牧使用形式）。另有一些国家（如西班牙和英国）则将二

者合二为一，在 VoIP 运营商按照语音服务机制提供服务时，为其分配地理号码，而当他们按照“信息服务”机制提供服务时，则为其分配具体号码范围（距离）。

有关号码监管的第二种变化是实现模式间的号码便携性（inter-modality portability）（如，将固定号码移植到移动网络，反之亦然），例如，美国规定可以在一定地理区域范围内实现模式间号码便携性；阿根廷的电信法规定监管机构可以允许运营商实现号码的模式间便携性，但目前尚未付诸实践。

然而，未来有关号码政策的发展方向可能取决于电话号码变址（ENUM）的发展情况。ENUM 是有关电子号码的一项国际性举措，它所包含的协议能够将公众交换电话网（PSTN）的电话号码转换为 IP 地址。<sup>39</sup>通过将 PSTN 电话号码转换为 IP 地址，ENUM 将更加方便人们通过电子手段相互联络（例如连通用户的电子邮件、电话号码、传真和即时信息地址，利用其中的任何一种手段并通过一个单一的号码与之实现联系）。包括澳大利亚、中国、法国、日本、韩国和瑞典在内若干国家已开始了有关 ENUM 的试验工作。<sup>40</sup>

#### 4.3.5 普遍接入和普遍服务

融合为传统的普遍服务政策以及有关实现普遍接入和普遍服务目标的手段提出了挑战。监管机构在此方面遇到一个首要问题是，提供融合服务（如 VoIP）的运营商是否具有提供普遍服务的义务，他们是否应当与传统运营商一样做出相同的贡献。由于担心这种义务可能妨碍融合业务的发展，因此大多数国家都避免为这类提供商提出普遍服务义务，但是，随着更多的业务由 PSTN 向 IP 发展，这一趋势正在发生变化。例如，加拿大对包括 VoIP 运营商在内的所有服务提供商都提出了提供普遍服务的要求。

### 4.4 修订有关广播和 ICT 的立法，满足融合的需要

如今，ICT 行业要求政府从更广的角度审视相关的法律和规则，并对电信立法与有关 ICT 的立法（如媒体/广播立法，内容法，知识产权法和隐私法）之间的相互作用和影响做出评估。

随着数字化的发展，从前专门在特定网络上流传的内容目前也能够不同的基础设施和交付平台上进行传送，这就为监管造成了潜在的冲突，因为一直以来，对于电话、声音和电视广播、印刷媒体和互联网，监管机构均采用了不同标准的内容监管。随着融合的出现，可能需要修改政策，以实现推动和保护文化传统、提供公共服务并保护公民免受各种广播和交付平台上有害资料的影响的共同社会目标。

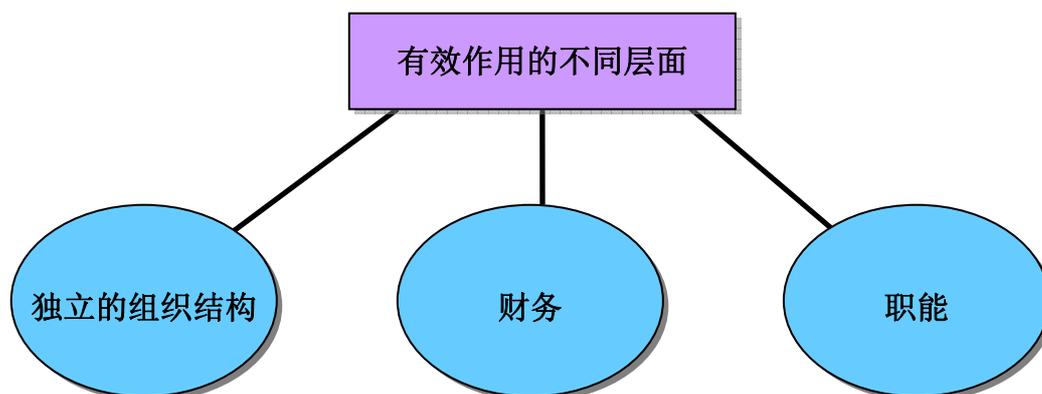
与内容立法密切相关的问题是随着 ICT 使用的增长而出现的知识产权保护问题。此外，ICT 大大方便了个人资料在全球范围的传送，使人们通过互联网即可轻而易举地收集和共享个人资料，因此，许多国家均制定了旨在保护个人隐私权的数据保护立法。

## 5. 监管机构有效发挥作用的必备要素

监管机构目标是确保本行业运行良好，消费者和其它利益相关方的利益得到公平和平等的保护。能够有效发挥作用的监管机构是确保可信赖的市场进入以及遵守和执行现行规章制度的必不可少的机制，为此，各国政府必须创建和维护有利于良好治理和监管成功的环境。

独立性是监管机构能够有效发挥作用的 key 因素之一，但有效性作用不仅仅限于独立性（见图 6）。广义上而言，能够有效发挥作用的监管机构在组织机构和财务方面均应具有独立性，但是监管机构真正的有效作用取决于它是否能够独立和自主地成功履行其职能。

图 6：有效作用的不同层面



来源：电信管理集团有限公司

### 5.1 独立的组织结构

要求各个国家成立政企分开的监管机构的 WTO 参考文件已促使许多国家成立了组织上为独立性质的、电信市场监管职能与服务提供职能分离的监管机构。<sup>41</sup>在组织结构上具有独立性的监管机构能够减少政治或行业对其的摆布，而在运营商或其它政府实体的外部压力面前低头的监管机构往往缺乏独立性，它的决定既不可能客观也不可能透明。

## 5.2 财务独立

此外，监管机构的资金来源和预算制定程序也大大影响到它的独立性、有效性和监管成本。监管机构的资金渠道以及将资金变为该机构的实际预算的程序直接影响到该机构履行职责的自主权和能力。监管机构的预算可以为政府预算，也可以是电信行业本身的预算（通过牌照费、罚款和其它行政性收费获取），但关键在于资金不能够受到政治或私人利益的影响。<sup>42</sup>

在某些国家，监管机构的预算由政府为其所属部委划拨的预算的一部分，在这种情况下，政府对于预算的决定权使其在一定程度上对监管机构希望落实的政策和规则构成了直接影响和干预（或至少看上去如此），从而可能降低监管机构对电信行业的有效监管作用。

另一方面而言，依赖多种资金来源而非政府的唯一拨款能够使监管机构在经济上更加独立，更少受到外界的影响。美国联邦通信委员会和爱沙尼亚国家通信委员会（SIDEAMET）等监管机构均通过多种渠道筹集资金，尽管他们对资金几乎没有控制权。巴林、博茨瓦纳、巴西、尼日利亚、坦桑尼亚和乌干达等国的监管机构不仅财务独立，而且有权自主管理和支配所拥有的资金。后一种做法给监管机构带来了监管工作上的更大的确定性，使其更加敢于独立对行业进行监管。

## 5.3 职能

尽管通过一切努力，政府可以建立一个在组织结构和财务上与其它政府部门完全分离的监管机构，但该机构还是无法有效发挥作用；相反，某个监管机构从法律角度而言可能并未与其它政府机构分离，但却可以有效发挥职能，遗憾的是，没有哪一种单一的特点能够确保监管机构发挥职能。事实上，职能的发挥取决于交错一起的各种因素，包括明确的职能和分工；适当的决策权和执法及争端解决权；清晰明了的有关监管机构的任命、撤消和职责的规则；调动工作人员发挥职业专长的激励机制以及解决相关利益方道德和利益冲突的完善规定。同时，职能的有效发挥还取决于保障监管机构决策的一致性、及时性和问责制的规章制度以及确保监管程序公开透明和公众进行参与的相关程序。监管机构如果难以或无法有效发挥职能，则无法取信于行业的各参与方和潜在投资者。

## 6. 监管的组织和制度方式

### 6.1 制度规划备选方案

监管机构的职责和权限一旦确定，就必须随之确定监管机构的制度规划及其与政府、行业和公众的关系。监管机构的制度规划会影响到监管机构体制，包括其领导和管理层体制及其组织和管理结构。

各国在面临规划与建立电信监管实体的任务时，考虑到四大制度规划备选方案：i) 单一部门监管机构；ii) “融合性”监管机构；iii) 多部门监管机构；和 iv) 本身并非具体领域的监管机构，而是负有监督电信部门总体竞争责任的主管部门。

制度方案本身并不能保证监管机构成功履职，但在规划制度体制时，必须牢记以下重要原则。

- 监管机构应被行业视为具有独立性 – 从而突显了监管机构透明度与责任心的重要性。
- 监管机构应具有评估与合理判断技术和行业具体问题的专业技能 – 以突出正确用人和人员配置机制的重要性。
- 监管机构必须顾及不同的观点和利益，包括经济、社会和政治目标。这一平衡应在制度结构及制衡机制中得到体现。
- 制度规划、内部结构以及行政管理必须具有足够的灵活性，使监管机构能够应对市场现状。

#### 6.1.1 单一部门监管机构

对电信部门实施监督，是单一部门监管机构的唯一职能。这类组织结构主要以电信（有时以邮政）部门为侧重点，而其它政府实体负责广播和信息技术问题。

人员配备是这一可选方案的一大优势，因为其人员专门负责解决电信问题，从而形成了一个专业人员核心，具有一套针对部门的强有力的法律、政策、工程和技术能力。意识到对这套专业技能的需求后，佛得角政府于 2004 年在其现有的同样负责电信监管的多部门（经济）监管机构（经济监管部门-ARE）之外，并行成立了一个独立的 ICT 专项监管机构（通信和信息技术机构-ICTI）。

单一部门监管机构的另一优点与其人员的来源相关。在许多情况下，单一部门监管机构往往在初期阶段留用前国有邮电公司（PTT）的人员，因而从一开始便拥

有一支充分了解技术问题并具有强大管理能力的专业化核心队伍，在解决复杂网络问题时占尽先机。反对单一部门监管机构体制的人士认为，这套专项技能的来源实际上对于建立单一部门监管机构极为不利。这些批评者指出，这些人员会偏袒老牌运营商，因而容易受制于优势力量。虽然这是一个需要考虑的问题，但从以下的讨论情况可以看出，这不独是单一部门监管机构面临的问题。

仅以电信部门（或任何其它单一部门）为重点的监管机构的另一弱点是，需为不同部门建立数量繁多的监管机构，从而增加了监管成本。同样，尤其是在 ICT 部门的融合致使行业界限模糊化的情况下，部门监管机构的职责重叠也成为一个问题。这种重叠有时可能导致重复监管，就连向公众提供一些大致相同的业务也需要获得批准。

融合引发的困难致使南非、英国等多个国家逐渐脱离了单一部门监管机构，走向了融合的监管机构，并合并了对通信部门不同业务分兵把口的机构。

### 6.1.2 融合的监管机构

根据融合的机构规划，所有通信业务，如电信以及无线电通信、广播和媒体（有时也包括邮政业务），均隶属于一个机构。奥地利、意大利、芬兰、荷兰、沙特阿拉伯、新加坡、南非和英国等国，都遵循一条将负责 ICT 部门的机构加以融合的道路，通常是将以前分别负责电信、广播和信息技术的多个机构合而为一。

融合监管机构与单一部门电信监管机构的情况相似，通常具有对通信部门的专业化管理技能，一套解决复杂网络问题的过硬本领。此外，融合通信监管机构还能应对业务融合带来的挑战，克服单一部门监管机构的一大弱点（如监管机构过分注重电信部门）。

由于所有业务都集中在一个政府部门，而且负责具体业务的人员可与监管机构负责相关问题的其它科室进行合作，这一模式既提高了内部管理的灵活性，也简化了管理程序。此外，还可在监管部门中采用更为统一的做法，使它日渐适应变革中的技术及其对遗留规章制度的影响。随着监管权限的拓展，融合已被纳入其中，所需的独立监管机构的数量也在下降，从而在一定程度上解决了监管职能重叠的问题，并降低了监管的总体费用。

### 6.1.3 多部门监管机构

多部门监管机构不仅对电信部门、也对其它具有共同经济和法律特点的行业部门（如电信、供水、能源和运输）实施监管。哥斯达黎加、冈比亚、牙买加、拉脱维亚、卢森堡、尼日尔和巴拿马以及美国一些州的州立公用事业委员会，也选择了这一体制。

察觉到的资源匮乏和以规模经济有效管理不同基础设施行业和部门的必要性，通常是支持多部门监管机构而提出的一个主要论据。一个常见的论点是，如采用这种体制，一部分人员可用于监管各类行业。然而正如伯利兹和卢森堡的情况所示，人员通常是按他所监管的部门招聘的，而且只偶尔集中法律和经济人员解决跨部门的具体问题。诸如资费或频谱管理等许多问题是不能跨部门移交处理的。

此外，多部门监管机构适用于妥善解决下一代通信技术和业务的能力受到质疑。这是因为不同公用事业部门共用经济学家和法律专家时，可以共用的专业技能就会面临被冲淡的风险，从而有损于监管机构的能力并最终降低其信誉。

这一模式的另一缺点是，由于得到多部门监管机构的支持，电信部门通常是最为开放的部门，如果将它放在发展不同步且需求和重点均不相同的公用事业所在的环境中进行管理，电信部门将受到负面影响。此外，如果再让电力和煤气等不能持续为监管机构带来收益的部门加盟，电信部门可能要负担过于沉重的监管成本，进而可能增加电信提供商的监管费用。

这一模式的支持者坚持认为，与单一部门监管机构相比，多部门监管机构可以减少政策制定程序所受到的政治和其它影响。虽然有人提出了“受制”（意指政客和/或主要参与者过分施加影响）之说，但这似乎并不一定与制度规划可选方案本身相关，而更多取决于能否将一套明确的“制衡机制”纳入监管机构的规划之中。

### 6.1.4 非针对电信的监管部门

另一种制度性做法是决定不建立任何针对电信的监管机构，依靠运用竞争和反垄断规则，而不是具有部门针对性的详细规则和机构规划。

实施这种模式既省钱，又简单。此外，依靠整个经济领域的规则和体制进行部门监管，可在电信和其它部门间实现待遇平等。另一个好处是降低了受政治左右的风险，裁判员此时最终承担起在电信部门实施经济监管的责任。

这一选择的一个不利之处在于，非专业化的裁判员不具备解决复杂电信监管问题的能力。确实，没有针对具体部门要求，或许难以解决互连互通和号码可携带性等部门性具体问题。

目前尚没有这一模式在任何国家实际运行的实例。在通过 2001 年电信法之前，新西兰实际上是唯一实施这一模式的国家，因为该国选择授权反垄断部门实施所有控制电信市场力的规则。<sup>43</sup>新西兰电信监管部门没有依靠具有部门针对性的监管做法，而主要依靠通用的竞争法，即 1986 年的《商业法》，以防范反竞争行为。而 2001 年的电信法确定了电信专员的地位，使作为商业委员会专业人员的独立专员能够对电信部门进行管理。电信专员负责解决围绕受监管业务出现的争议；就附加业务的确定和规范向部长作出报告；并监测和实施 Kiwi Share 的义务。<sup>44</sup>

### 6.1.5 多样化体制

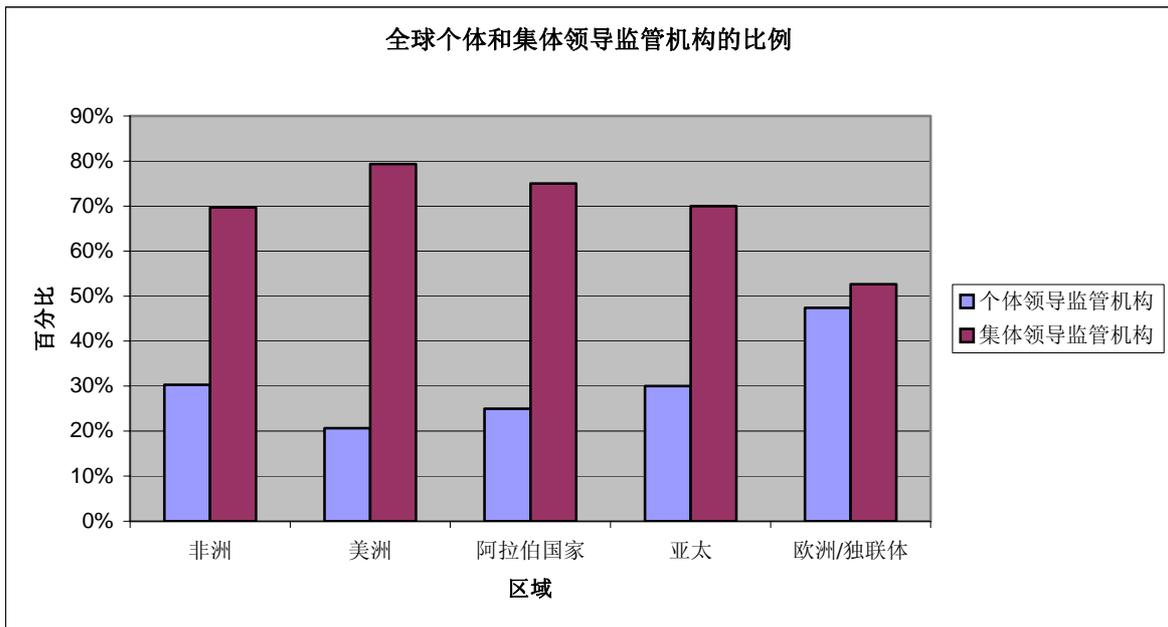
为监管部门确定理想的组织结构，需要对多种因素加以评估，包括国家的需求和目标；政治环境；法律要求；以及劳工市场提供的专业技能。<sup>45</sup>从根本上讲，监管部门分为两种领导体制：(i) 集体监管（由多个成员组成的董事会或委员会）模式；以及(ii) 单一监管（通常称为主席或总裁）模式。两种模式各有利弊，其变种模式在世界各国得到采用。

集体监管模式通常包括一个由个体成员组成的董事会或委员会，这些拥有不同领域专业技能的成员可以从各自不同的视角处理监管问题。此外，集体监管模式显示出更高的独立性，因为它减少了全体成员受政府或私营部门中同一主体影响的可能性。鉴于所有决策程序都有多个主体参与，监管政策的制定可能是一个较为缓慢的过程，而且更易于受到内部斗争的影响。

相比之下，单一监管模式具有监管和决策步调一致的潜在优势，因为决策部门由一人负责，便于他对电信部门进行统筹规划。与集体领导模式相比，单一监管可大幅度加快决策过程，即使面对正当程序规则的局限亦是如此。但是，单一监管可能更容易受到政府或私营部门构成的外部主体施加的不当影响。此外，经验丰富的人能力再强，也难与由背景各不相同的个人组成的监管班子相比。

随着政府对电信部门监管框架的重组，集体领导和个体领导的监管机构的数量持续上下浮动。然而国际电联最近收到的对其年度电信监管调查的回复显示，集体领导模式的监管机构约占总数的 75%，余下的 25% 为个体监管者领导的监管机构。<sup>46</sup>从 2005 年的数据<sup>47</sup>可以看出，不同地区的集体领导和个体领导的监管机构之间的比例存在巨大差异（见图 7）。

图 7：全球个体领导和集体领导监管机构的比例



来源：国际电联2005年世界电信监管数据库

## 6.2 管理结构：人员配备和薪酬

包括人员招聘程序、职员的法律地位、薪酬原则以及与外部咨询人员联系能力在内的监管机构管理体制，使人们能够重点了解监管机构的独立性、知识水平和公正性，以及吸引和保留合格职员的能力。

我们可以通过检验监管机构的资历，判识领导班子和职员具有的专业技能类型。例如，印度电信监管局的成员必须具备电信、工业、金融、会计、法律、管理或消费者事务方面的专业知识或专业经验。<sup>48</sup>人们要求监管机构或监管班子成员具有某些专业部门的经验，以确保监管机构领导者的专业技能不仅限于电信领域。在喀麦隆、厄瓜多尔、马来西亚和美国等其它国家，这种做法的目的在于避免对监管机构领导人员的专业技能要求作出明确规定。虽然这种方法无疑会给监管人员的任命带来最大限度的灵活性，但实际上不可能指派一个完全不合格的人出任一监管机构的领导。

此外，监管机构领导人的任命方式也能揭示出监管机构的独立性。通常，如果一监管机构领导人是由政府的单一部门任命的，那么他所表现出的独立性有可能低于得到政府多个部门支持的领导人。例如，集体式监管机构可能拥有不同政府部门选出的成员，从而保证任何单一政府部门都不能对监管机构施加过多影响。尼日利亚<sup>49</sup>和美国<sup>50</sup>等国就是这种情况，那里的监管专员由国家总统任命，但需要国家参议

院的批准。另外，多米尼加共和国、土耳其和乌干达等国采用的体制，使其它利益攸关方（如业务提供商和专业机构）也能任命一定数量的监管机构董事会成员。

与此相比，例如在巴巴多斯和印度尼西亚，那些按照政府或政府某一部门的旨意工作的监管机构领导人，则可以被认为独立性较低，因为他们的职位保障与一具体主体密切相关。

监管机构工作人员的法律地位，是工作人员所受保护的重要指标。对于监管机构决策承担的法律尤其说明问题，因为免责保护对于在职和潜在的工作人员都是一个需要重点考虑的问题。在多数情况下，监管机构的工作人员被视为公共雇员（也可以用文职人员或公务员的类似术语表示），因此他们在供职期间遵循与整个政府公务员相同的规则。加拿大、印度和新加坡等国也将这种地位赋予了监管机构领导人。在博茨瓦纳，监管机构雇员被视为半国营雇员，须服从为这类监管机构颁布的特殊服务条件。

领导和职员职位的薪酬原则能够使人洞悉多种问题，其中包括与其它政府雇员相比，监管领导层和职员拥有的地位，以及赋予监管机构以薪酬的开价吸引和保留合格人员的灵活性。

监管机构领导人或监管领导班子成员薪金，往往低于私营部门相应高管职务的收入水平。尤其常见于监管机构领导层的一种现象是，其成员更关心的是通过某种方式，将公职与经历、知名度和通过监管领导职位逐渐建立的联系网相结合，而不是薪酬。在某些情况下，相关法律或规定允许政府或其指定的代表酌情为监管机构或集体监管部门的成员调整工资。苏丹就是这种情况，该国支付监管委员会成员的薪金可由主管部委加以确定和批准。<sup>51</sup>在其它国家，这类官员的薪金依法确定，但不以数字明示。例如在保加利亚，监管机构集体领导成员的薪酬与立法代表的薪酬挂钩。<sup>52</sup>

监管人员与外界专家的签约能力，是提高监管机构独立性和有效办案能力的另一重要因素，但条件是这样做能够实现公正分析、弥补监管机构内部缺乏的能力，并听取利益攸关方的意见。例如，巴林电信管理局局长得到聘用顾问的授权，以便于监管机构在考虑到预算问题的同时，履行法律规定的义务。<sup>53</sup>

某些监管机构既有权将他们的权利不仅下放给监管机构中的某些部门，也有权下放给外部专家。新加坡等国就属于这种情况，新加坡信息通信发展局（IDA）有权在自己认为一个委员会能够提供更好的管理或监管时成立这样一个委员会。这类委员会可能由IDA内部或外部的人员组成。

除了聘用外部咨询人员和权力下放外，外包的另一种办法是成立顾问或咨询委员会。顾问委员会通常由相关各方或监管机构确定的主要利益攸关方构成。这种结构向监管机构提供了可在日常工作当中借助的外部专业技能，但不是用它来开展具体的监管工作，或让它承担任何下放的权限。澳大利亚、<sup>54</sup>巴林、<sup>55</sup>香港（特别行政区）<sup>56</sup>和美国<sup>57</sup>的监管机构都有权使用这类顾问委员会。

### 6.3 权力分离和监管机构与其它实体的关系

监管机构的职责和权限及其与政府和其它市场主体的关系，有赖于国家的权力下放。而这类权力的下放程度，则又取决于一个国家的法律传统和创建独立和称职的监管机构的政治意愿。这些因素都会影响到监管机构的具体职责、权限以及对开展的具体活动承担的责任。

虽然不太可能达到百分之百的“独立”，监管机构应在规则 and 政策的实施过程中，具有足以抵御政客或其它政府机构等利益相关方过分干预的独立性（运作独立性）。通过法律和条例付诸实施的制度规定以及监管机构的行政体制，对于确保这一独立性至关重要，然而不同国家监管机构的独立程度却有着千差万别。

当今最流行的体制是建立独立监管机构，担负实施和管理监管框架的责任，并将决策职责移交给具体的政府部委（见表3）。

表 3：监管机构的体制

职能	主管机构
政策制定	政府、部和执行部门
监管	独立监管机构
网络运行/业务提供	私人和/或商业电信运营商

然而应当看到,独立性并不意味着监管机构应当在真空中运行，在那些法律和司法基础设施薄弱的国家尤其如此。独立性必须与明确提出的责任要求相协调。这包括提出：(i) 明确规定监管机构目标的详细政策和法律；(ii) 向政府或议会作出报告的具体要求；(iii) 程序性要求；以及(iv) 司法审议的可能性。

### 6.4 监管机构的法律地位

监管机构的法律地位通常以提供最适用的组织结构为基础，以确保与具体国家的法律和行政框架相适应。因此，它与每个国家的政治和法律体制息息相关。多数监管机构是公共或半公共机构，但某些监管机构是作为法人团体成立的。然而正如葡萄牙和奥地利的情况所示，作为法人团体依法成立的监管机构的实际运行，在行政隶属关系、预算和内部管理方面与作为行政机构的监管机构大致相同。

此外，全球电信监管机构担负的责任可粗略归入若干类别，以反映政府三个部门的成分。许多国家的监管机构根据其具体授权，拥有司法或半司法权力以及立法或半立法权力。在美国，各州公共事业委员会对在多个州运行的“公共事业公司”具有管辖权，通过确定费率和批准资费行使其半立法职责，并通过听取投诉和对具体违规方作出判决行使其半司法权力。

## 6.5 伦理规则和利益冲突

监管机构能够进行合法和有效管理的基础在于，其官员和职员的实际和可感知的廉洁、诚实与合乎道德的行为以及他们作出的决定。因此，监管机构必须以一种道德框架约束其雇员的活动，并保证恪守最起码的职业和道德规范。

防止利益冲突是所有道德框架面临的核心问题，因为这种冲突有损于监管机构作出客观和透明决策的能力。一种确定管理公共服务所需的核心价值和行为标准的方式，是采用和执行对所有雇员均有约束力的道德行为准则。在多数国家，公共服务部门的道德准则可作为适用于包括独立监管实体在内的所有政府机构的通用道德指导原则。但是，不同的处室、部门和监管机构可以根据各自具体的职能和情况，制定补充指导原则。道德准则可以成为诸如英国《文官管理法典》<sup>58</sup>这类更全面的管理规范的一部分，也可以作为一项单独立法发布，加拿大的《公职人员利益冲突及卸任后操守准则》<sup>59</sup>就是其中一例。巴林电信管理局等其它监管机构，将利益冲突条款纳入了电信立法。

道德准则可促使职员避免可能出现的利益冲突局面或行为失当的表现。作为其中一例，香港（特别行政区）《公务员良好行为指南》提出了下述指导原则：“不应接受过于优厚的款待或恩惠，以免陷于欠下人情须予回报的处境”，以及“避免处于令人怀疑你不诚实，或利用公职使自己、家人或亲友得益的情况”<sup>60</sup>。

职员还往往被要求申报所有相互冲突的财务利益或个人利益，抑或收到的所有超过一定金额的礼品。例如，巴西电信监管机构 Anatel 的内部管理规定禁止机构雇员在(i) 与处理中的问题有着直接或间接利害关系；(ii) 以专家、证人或代表的身份参与或可能参与该项工作，或者这种情况涉及配偶、亲属或第三顺序血缘关系亲属；或者(iii) 与相关方正处于司法或行政诉讼程序当中时，参与行政程序。

在发现利益冲突时，可要求雇员辞职或摆脱冲突的利益。例如在加拿大，非但不能获得“资产免税”<sup>61</sup>，公职人员必须申报和/或放弃其“掌控的资产”，因为这些资产的价值可能会因为该雇员所在机构在一定程度上参与制定的政府决定或政策，受到直接或间接影响<sup>62</sup>。另一种解决办法可能是宣布该雇员不合格、取消其资格或将他调离涉及利益冲突的具体问题的处理工作。

在线版的监管机构法律和体制问题模块包括了大量国家道德准则的实例，以及与行为准则和收受礼品相关的其它参考资料。

## 7. 监管职能方面的问题

### 7.1 监管机构权限与职责概览

在衡量监管机构的效率和独立性时，不仅要看其体制和组织结构，还要关注监管职能方面的问题。为实施有效监管，监管机构除具有机构规划外，还应有行使其监管职能所需的足够权威与权限。必须清晰界定监管机构的职责范围。而且这一范围可视监管机构的独立程度，以及它与主管部门等负责 ICT 部门的其它实体的互动关系而有所差异。

电信监管机构通常得到授权，通过电信法、附属条例和政令等法律文件履行广泛职能，其中包括对制定规则和颁布条例的授权；许可证发放和其它授权；问题的裁定与执行；以及解决各种电信问题，包括互连互通、价格监管、编号和频谱管理。

#### 7.1.1 规则制定职能

规则制定职能使监管机构能够发布建议的条例，在颁布新的规章制度之前确定所需的程序。为履行这一职能，监管机构必须执行适用的内部程序，其中不仅包括管理监管机构决策程序各个方面的具体步骤，还包括有效发挥其监管作用的必要制度能力。

规则制定职能通常包括以下程序：规则制定申请；法律关系裁决申请；投诉程序；许可证申请；许可证修订申请；在具体问题审议期间与公众和相关方互动的指导原则；正式发布和公布决定的程序；以及就监管决定寻求正式上诉或审议的程序。美国等国的监管机构尤其依赖规则制定程序，用以解释和实施相关的通信立法。

#### 7.1.2 监督职能

这项职能包括监管机构监测电信公司业绩的能力，并确保公司遵守电信条例及其它附属规则。为保证监督职能的有效性和透明度，监管机构必须实施解决争议和执行程序等详细的附属指导原则。

此外，为保证条例和许可条件得到遵守和执行，监管机构必须有权根据需要对业务提供商的活动和公司记录开展调查，并对违反法律、条例或许可条件的行为采取惩戒措施。走向竞争的市场凸显了这一必要性，因为老牌运营商出于延长其垄断地位的明显动机，延迟新市场主体入市，如在秘鲁，监管机构的监督职能包括要求公共和私营部门双方提供信息的权力。例如它可能要求电信公司就其财务记录、用户合同以及安装就绪的基础设施等项目提供信息。

通常，监测与执行方面的规定涵盖了调查违法行为、确定错误标准、采取惩罚措施、请求监管机构审议执行决定和向监管机构或法院提出上诉的程序。

### 7.1.3 许可

在多数国家，发放许可是监管机构的主要职能之一，但在某些国家，这项职责隶属于部门主管部委，或由监管机构和部委共管。政府往往通过发放许可，将开放市场、向缺乏服务地区提供服务、实现电信基础设施现代化和向其它 ICT 政策提供支持的承诺付诸实施。

许可的职责通常包括：编制和发布示范许可；制定许可申请指导原则和评估标准；并就许可费用和复审做出规定。最近，由于技术的日益融合以及向统一或融合的许可模式的过渡，监管机构开始对其许可做法进行重新审查。

### 7.1.4 竞争政策与竞争保护

电信市场的开放和竞争的加剧，需要监管机构的积极参与，为试图与地位稳固的老牌运营商开展竞争的新入市公司提供平等的竞争环境。老牌运营商往往拥有巨大优势，如基本完成折旧的无处不在的传统网络、大规模的用户基础和市场影响力。

新入市公司需要确保能够得到充分的监管保护，使老牌运营商不能采取反竞争行为或滥用其垄断地位。

### 7.1.5 资费监管

监管机构必须建立有效和透明的资费体制，推动电信部门有序地引入竞争。随着市场竞争与日俱增，资费监管成为一项重要性较低的监管职能。然而在监管机构确定资费后，就应该通过发布规则及其它监管工具正式确定资费。

### 7.1.6 互连互通

鉴于互连互通对竞争电信网络总体运行的深刻影响，它往往是部门面临的最具争议的监管问题。监管机构在互连互通监督工作中发挥着举足轻重的作用。在多数情况下，监管机构必须审查与定价相关的经济原则；对互连互通费用做出分析并提出对策；建立可供所有运营商使用的通用成本模型，并制定导则与规则。

### 7.1.7 服务质量 – 监管的作用与职责

监管机构在确定服务质量（QoS）目标和作出报告时，具有两项基本目标。它必须确保公众（即消费者）得到满意的服务，并保证运营商的日常运营工作不会因为过多的汇报要求而受到干扰。

围绕服务质量的监管干预程度，通常取决于市场在多大程度上引入了竞争。总之，对于一个高度竞争的市场来说，监管机构对于服务质量监测和报告的要求采取较为放手的态度。但无论市场条件如何，报告和报告分析程序都不应对运营商或监管机构构成过重负担。

### 7.1.8 消费者保护

有必要在 ICT 部门内部制定消费者保护条例，旨在确定运营商对其消费者承担的义务。运营商的义务应包括但不仅限于以下各项：及时和准确的计费；消费者的合同政策与程序；对消费者隐私的保护；暂停业务的权限；以及应对和解决用户索赔的必要程序。

### 7.1.9 设立和管理普遍业务/接入基金

所有电信运营商的首要目标都是确保最广大的用户能以最低的成本使用电信业务。有助于实现这一目标的一个通用机制，是设立普遍服务/接入发展基金。这些基金正越来越多地被用于竞争市场，作为对基于市场的政策的补充，并弥补偏远和服务欠缺地区的接入差距和市场缺陷。

各国在设立普遍接入基金方面采取了不同做法。无论这些基金保存在监管机构、部门主管部委还是与监管机构保持一定距离的独立运作机构，都必须制定必要的程序和组织结构，以保证资金得到妥善管理和使用。

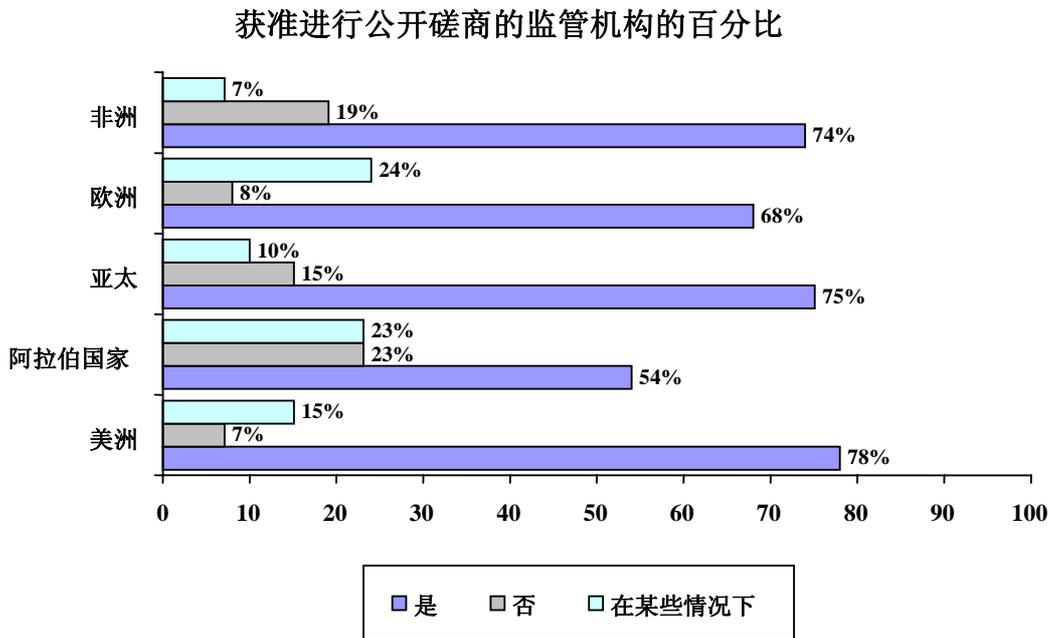
除普遍服务基金以外，世界各国的监管机构都认为，可利用监管改革迈出实现普遍接入的进一步。这包括制定政策、规则和做法，激励私营部门推广 ICT 普遍接入，还包括将有助于发展的许可和互连框架付诸实施。<sup>63</sup>

## 7.2 决策程序和协商框架

实现良好监管决策须遵循以下普遍原则：(i) 透明度；(ii) 客观性；(iii) 职业精神；(iv) 效率；和(v) 独立性。<sup>64</sup>虽然所有这些原则都是成功监管的必要条件，但透明度尤为重要，因为它提出了监管决策的责任与合法性问题。就电信监管而言，透明度是指行使监管权过程中的开放程度，而开放程度又反过来保证了结果的公正性、负责态度和可信度。<sup>65</sup>

提高监管程序开放度的一个通行办法是在决策前进行公开磋商，从而保证公众、行业及其它各方都成为决策成果的参与者。不是所有国家都要求进行公开磋商，但多数监管机构在通过政策、制定规则或发放许可时，都采用了某种形式的磋商程序（见图 8）。<sup>66</sup>

图 8：全球批准进行公开磋商的监管机构的百分比



来源：国际电联 2005 年世界电信监管数据库。<sup>67</sup>

尽管各国的公开磋商程序各不相同，但大多采用了最低限度的程序保护措施，以保证各方最大限度地参与决策程序。这种程序保护措施包括：(i) 发布磋商公告；(ii) 为发表意见和回答问题预留充足时间；并(iii) 公布磋商结果和最终决策。

### 7.2.1 公开磋商程序综述

公开磋商可根据磋商问题的性质，以不同形式出现；可能受决策影响的人数；对市场的影响；以及立法机构是否批准采取正式书面磋商程序。公开磋商既可以通过非正式会议进行，也可以是较为正式和安排有序的书面磋商。

许多监管机构认为，书面磋商程序是最为有效的公开磋商方式。英国通信委员会（Ofcom）经常参加正式磋商程序，征求公众的书面意见。但鉴于正式磋商与小型公司、社区团体或时间紧迫且缺乏专业技能的个人的接触面有限，Ofcom 利用组织路演、举办公开会议、设置网上留言板或组织专题讨论组等其它信息收集方式，对正式书面磋商程序加以补充。<sup>68</sup>

### 框图 3：公开磋商的目的

1. 从受到做出的决策影响的个人、其他利益攸关方及公众那里征求意见、信息和反馈，以确保消费者享受到在品种选择、质量和价格比方面均达到最佳水平的电信服务。
2. 从利益攸关方、监管和行业专业人员以及其他监管机构那里获得重要信息和知识，实现向完全开放和充分竞争的市场的有序过渡。
3. 确保委员会对问题进行了全面了解；并且
4. 确保委员会决策的透明度。

来源：安圭拉，管理程序监管，2004 年。

通用的公开磋商程序一般以一个三阶段程序为基础，可以根据议项的性质包括正式和非正式磋商两种程序。<sup>69</sup>在第一阶段提出问题后，监管机构发布正式磋商文件以征求公众意见。随后是发表意见阶段，即第二阶段。除收到书面意见外，监管机构也可能利用发表意见阶段举行公开听证等非正式磋商，以收集补充信息或澄清收到的信息。在最后阶段，监管机构根据公共政策和收到的信息作出决策。

## 7.2.2 媒体关系

媒体关系管理是成为一个具有透明度的监管机构并保证公众了解监管机构活动的重要方面。虽然 ICT 的发展使互联网成为监管机构与公众互动的普遍手段，但互联网在某些发展中国家并不一定随处可用。因此，监管机构依然需要依靠广播和平面媒体，例如报纸、电视和广播，以保证公众获得重要信息。其它信息传播方式包括举行新闻发布会，发布新闻通报和行业简报、举行研讨会和讲习班，或直接向行业杂志和报纸投稿或刊登广告。

巴西的监管机构 Anatel 除在其《官方通报》和网站上公布决定外，还为贴近公众启用了多种机制。Anatel 在全国各地建立了“公民室”，利用这一公共空间实现公众与 Anatel 的互动，也使 Anatel 能够向公众提供有关其活动的信息。<sup>70</sup>此外，Anatel 还定期举行机构宣传活动，使公众了解整个社会需要了解的社会覆盖面更广的重大问题。

## 7.3 监管机构责任制和消费者保护

### 7.3.1 监管机构责任制

责任制使监管机构的活动具有了合法性和可信度，提高了公众对监管机构的信任度，并保证监管决策经得起质询以及公众和政府的检验。

监管机构责任制可以通过实现监管透明度并向政府报告监管活动的方式加以监督。另外，监管机构还要对公众负责，因为公众利益受到监管机构活动的影响。必须利用适当机制教育和保护消费者，并使消费者能够向监管机构提出自己的意见和关注。

在决定监管机构能否尽职尽责的诸多因素当中，监管机构的组织结构及其在政府体系当中的地位是颇具影响的因素。如果监管机构采取能够保证其活动透明度的内部程序，就有助于机构恪尽职守，还可以通过向立法机构等监督部门或政府部委等其它执行部门报告工作，提高职员的责任心。根据国际电联最近对 138 个国家的调查，其中的 126 个国家要求向部门主管部委和/或立法机构报告工作。<sup>71</sup>只有四个国家 - 巴西、巴林、厄瓜多尔和巴基斯坦 - 没有提出汇报工作的要求。<sup>72</sup>

保证监管机构尽责的另一机制，是允许就监管决策向监管和机构框架中的上一级部门提出上诉。通常采取一个步骤，是向监管机构本身提出有关监管决策的上诉。<sup>73</sup>经过监管机构重新审议后，决策通常会上诉到部门主管部委等上级部门，或上诉到法院。例如在菲律宾，可就国家电信委员会的董事会决定、裁决、指令和决议向最高法院提出上诉。<sup>74</sup>

然而必须找到适当平衡，避免监管机构的有效性受到上诉程序的削弱，因为这些与执行部门密切相关的程序会在上诉程序期间，暂停或“延缓”监管决策，还要防止上诉程序轻易地受到操纵，使某些利益攸关方从中牟利。清晰透明的上诉程序可以提高独立监管机构的可信度，并使运营商和包括消费者在内的其它利益攸关方，在参与监管的过程中获得一种安定感。

### **7.3.2 对消费者负责**

监管责任还需要监管机构具有传达消费者质询或要求的适当程序，开展消费者权利的宣教工作，并在市场出现问题时向消费者提供保护。大多数国家的监管机构负有受理消费者投诉的责任。<sup>75</sup>在澳大利亚、香港（特别行政区）和马来西亚等其它国家，监管机构特别强调行业自律，并重视行业制定并经监管机构批准的行为准则。各国建立和使用的具体消费者保护机制可能不同，需要根据各国具体的法律和制度体制及文化度身打造，以满足国家的需求。

其它监管机构还建立了消费者咨询委员会和论坛，就消费者关心的问题为监管机构出谋划策，增加消费者在政策规定中的发言权，并保证监管机构在决策过程中关注消费者的利益。例如在澳大利亚，立法机构要求监管机构建立一个消费者论坛。<sup>76</sup>

## **7.4 争议的解决与执行**

### **7.4.1 争议的解决**

随着电信部门继续经历着私营化、自由化和融合导致的变革，各国和监管机构越来越需要一种有力而高效的争议解决机制。不能快速解决争议会使竞争受到局

限，延迟新业务和基础设施的推出，阻碍或减少部门投资，并妨碍部门的自由化和发展步伐。<sup>77</sup>

### 电信部门争议的主要类型

电信部门的争议通常是由多种情况引起的。然而，对电信投资和增长影响最大的争议往往涉及：(i) 互连互通；(ii) 业务提供商和消费者之间的关系；(iii) 自由化；(iv) 外国投资和贸易；以及(v) 无线电频率的使用。

互连争议是业务提供商之间最常见的争议类型，因为所有不同类型接入网络（如固定-移动和有线-无线）的运营商都必须实现互连互通。这种互连关系当中的许多方面涉及需要电信部门考虑的重大政策问题；因此，多数监管机构认为必须对互连互通方案的谈判与实施工作保持某种形式的管理监督。

业务提供商和消费者之间的争议也很普遍，在各国司法管辖区内均有发生。这种冲突主要源自消费者缺乏谈判能力，或者除老牌运营商外别无其它竞争选择。

除此之外，这种争议还可能是自由化进程带来的后果，因为这一进程削弱了老牌网络运营商已确立的财务和商业利益。这些与自由化有关的争议，通常是老牌运营商希望保护和保持其市场垄断地位引起的。因此，在监管改革或行动使私营部门的利益价值缩水时，便会屡屡发生投资和贸易争议。这类争议有可能使监管机构和电信部门外资之间的争议国际化。目前的趋势显示，主要根据双边投资协议条款判定的电信部门内部国际投资争议近期呈上升趋势。

最后，国际上的无线电频率划分和指配争议是通过国际电联，尤其是无线电通信局（ITU-R）提供的机制加以解决的。而国内的争议可能源于干扰、许可条件和定价。

### 争议解决机制

可以通过正式和非正式机制两个不同途径解决争议。政府部门、法律机构以及法院通常在争议解决过程中履行正式职能，其权力主要来自适用于电信部门的宪法、立法和监管框架。非正式争议解决方案，即替代争议解决方案（ADR），包括多种机制，与这些程序相关的个人不能在其中履行任何行政或司法职能。

一个可以动用监管裁决和法院的资源雄厚的“正式”部门，对于营造成功的争议解决环境至关重要。然而替代解决方案通常适用于可用的监管或司法资源匮乏，或相对非正式的手段具有特殊优势的情况。<sup>78</sup>因此，必须明确了解各种机制较为适用哪些情况。针对 ICT 部门的急剧变化，沙特阿拉伯等国采用了高度灵活的做法，为解决具体争议确定可供采用的机制（如调解、仲裁或监管裁决）。<sup>79</sup>

监管裁决是指监管机构根据受理争议的解决方案行使的法律权力。目前，监管裁决被认为是解决电信部门争议的基础。加拿大、英国和美国等国的监管机构历来拥有争议裁决权。而许多像摩洛哥等监管机构成立较晚的国家，也赋予其监管机构广泛的争议解决权。

而替代争议解决方案（ADR）则包括多种旨在采用诉讼和行政裁决以外的方式解决争议的步骤和程序。ADR 依据的通用假设是，在可能情况下，私营各方最好通过私下程序和谈判协议解决争议，而不要采取引起争议的诉讼或监管裁决方式。因此以欧洲为例，欧盟框架指令明确考虑要求各国监管机构在条件具备的情况下，推动采用调解等 ADR 机制。

ADR 程序可分为三大类型：(i) 谈判；(ii) 调解与和解；以及(iii) 仲裁。

- 谈判是所有 ADR 活动依据的前提，是一种寻求共识的程序，旨在使各方达成一项相互认可的解决方案。
- 而和解这种寻求共识的程序则有中立的第三方参与，其作用在于促使争议得到解决。未参与这一监管程序的监管机构和个人可以充当调解人。在履行职能时，调解人必须首先征求各方对于争议性质及其主要问题的意见。这样做的目的是在各方之间寻求可能的共同点，并提出建设性的“双赢”解决方案。例如，日本就将调解方式用于解决互连互通争议。
- 和解与调解密不可分，但包括更为正式的程序。此时各方在不见面情况下，由和解人扮演中间人或联络人的角色。和解人的首要任务是让争议各方了解对方的立场，传递解决争议的可选方案，并不时提供不具约束力的咨询意见，推动各方向解决争议的方向靠拢。
- 仲裁是一种替代常规诉讼程序的争议解决办法。通过这一寻求共识的程序，双方同意将争议提交中立的第三方仲裁人或仲裁人小组解决。诉诸仲裁是商业协议从一开始就以仲裁条款的形式提出的，该条款要求各方就未来的争议寻求仲裁；它也可能来自法律文件或国际协议的规定。

虽然仲裁这一争议解决工具通常需得到结成具体合同关系的各方的认可，然而在某些情况下，仲裁具有强制性或得到监管政策或立法的推动。例如，某些国家的国内政策要求通过仲裁解决互连互通争议，巴西就是这种情况，该国在互连互通合同谈判期间在应用和解释规章条例时遇到的争议，必须由 Anatel 通过仲裁方式解决。由 Anatel 主席指定的三名成员组成的仲裁委员会，负责执行这一程序。在约旦等其它国家，监管框架采用了更为灵活的方式，并允许争议各方在不同类型的争议解决方式当中作出选择，既可以选择监管裁决，也可以选择仲裁。

## 投资争议

当监管改革进程对部门内外资的股值产生负面影响时，往往会出现投资争议。这类监管改革的实例有：(i) 终止老牌运营商的垄断地位；(ii) 资费再调整；(iii) 强制性互连互通；(iv) 采用新的定价机制；以及(v) 变更优惠和许可条件。<sup>80</sup>直接与电信部门的外资相关的两类具体争议解决体制是：(i) 国际投资争议；以及(ii) 国际贸易争议。

国际投资争议是国家之间以及不同国家国民之间的争议，是由政府与投资者之间的合同条款或实施本地投资法和双边投资协议引发的。过去近年来，包括电信部门在内的许多部门越来越多地采用了这一争议解决机制。

另一方面，国际贸易法在某些情况下也适用于一个国家电信部门内部的争议解决。世界贸易组织（WTO）的《服务贸易总协定》，是对电信业务提供具有影响的主要多边贸易协议。当一个国家采取的贸易政策措施或某些行动（如互连互通资费监管）被一个或多个WTO成员国视为违反WTO义务或承诺时，就会发生国际贸易争议。在这种情况下，WTO成员国已同意采用多边争议解决机制，而不是采取单边行动。

根据WTO的规定，个体的业务提供商不具有通过《服务贸易总协定》的争议解决程序寻求纠正措施的“地位”。因此WTO规定，该业务提供商的原籍国政府应在诉诸争议解决机制之前，首先与另一国家的政府就解决争议开展双边磋商。迄今，只有一个电信案例，即美国-墨西哥案例，被提交给WTO争议解决机构（DSB）处理。

## 7.4.2 执行

有效监管的一个主要特点是通过强制执行权，使包括争议解决决定等部门政策、法律和监管决策得到遵守。目前，监管机构缺少某些执行权的情况是极为罕见的。对各国实施工作和程序产生影响的，是市场和监管的成熟度以及法律和司法实践方面的差异。不过得到普遍认可的是，有效的执行体制是所有经济体实施上述规则，以维护部门秩序，保持和提高部门的稳定性、增长和发展，防范不法行为，保护消费以及最大限度提高社会和公司福利的必要条件。<sup>81</sup>

### 执行做法与程序

需要明确公布程序以确保透明度和恪尽职守（例如，在充分调查的基础上发布制裁令，并向被告充分通报被指控的违规行为，并给予辩护机会）。透明度还能够促使和鼓励人们自觉遵守规章条例，尽可能减少监管机构干预的必要性，并降低政府和行业主体的监管成本。<sup>82</sup>

#### 组织和资源

为充分行使其执行权，监管机构必须具有支持其活动所需的组织基础设施和资源。执行活动要求监管机构具有：(i) 足够数量的熟练人员负责合规性监测与调查工作；(ii) 足以适应频谱管理和无线电监测系统的技能；以及(iii) 必要的资金。监管机构通常利用其巨额财务资源支持执行活动。例如在巴西，Anatel 将其近一半的财务和人力资源用于监测和执行活动。<sup>83</sup>在美国，联邦通信委员会（FCC）大约 20% 的工作人员从事执行工作。<sup>84</sup> 2003 年，在立陶宛通信监管机构（CRA）的 135 名雇员当中，约有 56 人参与了执行工作。<sup>85</sup>

#### 执行程序

执行程序通常规定，在发出制裁令前需要遵循一定的正当程序。监管机构在接到投诉后或主动提出开展调查前，通常就受指控的违规行为发出通知，并为相关方留出应诉或辩护的充分时间。通常，违规指控通知将有人进行投诉的情况告知相关方，明确指出据称未得到遵守的立法条款，并提供监管机构欲采取的行动的细节。

通常，给予应诉方对投诉指控作出答辩的机会，而监管机构在就制裁措施作出最终决定前对答辩进行审议。例如，马来西亚通信和多媒体委员会（MCMC）只有在当事方有至少 30 天的时间提交其辩护材料的情况下，才会公布对原告或被告不利的调查结果。<sup>86</sup>

同样，监管机构应掌握多种旨在加强合规性的制裁工具，并确保制裁力度与违规程度相适应。在就采用适当的制裁措施作出决定时，监管机构应当考虑到会使情况恶化和缓和的因素，其中可能包括违规的严重程度；对用户和业务提供造成的损害；违规者从违规行动中牟取的利益；过去的违规记录；重复性违规；及早承认违规行为；对调查采取合作还是拒绝合作的态度；以及被告的经济和财务状况。几乎所有监管机构都实行货币处罚，即罚款。多数监管机构都有具体的罚款额度表，而秘鲁、波兰、葡萄牙和土耳其等其它监管机构是按被告方收入的百分比处以罚款的。<sup>87</sup>

为保证执行体制的公正性，争议解决方案或执行决定涉及的各方即使在惩罚措施颁布之后，也应能够就最初决定向更高一级机构提出上诉。上诉可以提交监管机构体系中的上一级部门，或提交法院或主管部委等外部机构。在新加坡，对于监管决定提出上诉的各方可在 14 天内要求监管机构—IDA—重新审议其决定或指令，或在 14 天内就 IDA 的重审决定向部委提出上诉。<sup>88</sup>但是，上诉程序不宜过长，以致削弱执行决定的有效性。为此，许多国家禁止当事方在上诉过程中提出新的论据。例如，新西兰将对于监管机构决定的上诉局限于法律问题。<sup>89</sup>

## 行业的自我监管

作为对执行体制的补充，某些监管机构要求如前所述，采用替代争议解决方案（ADR）解决争议，以鼓励行业实现自我监管。某些监管机构，特别是开放程度较高和竞争较为激烈的经济体的监管机构，也在实行更为宽松的监管，并鼓励主动遵守行业准则和标准，以尽量减少监管干预的必要性。<sup>90</sup>

例如马来西亚的 MCMC，明确要求增强和推动行业自我监管。<sup>91</sup>这种自愿合规性框架不能替代监管执行，因为在各方不能遵守自愿规则，而且消费者利益以及部门竞争受到负面影响时，仍可能需要监管机构进行干预并加强合规性。<sup>92</sup>

## 争议解决决定的执行

在所有争议解决的过程中，都需要官方部门——无论是监管机构还是法院——对执行工作给予某种程度的支持。调解与谈判等寻求共识的方式，则需依靠法院的执行解决程序。<sup>93</sup>

监管裁决形成的决定取决于监管机构或有时取决于法院的执行权，这要根据执行权的分配情况以及哪个机构有权最终推翻监管机构的决定而定。许多国家的电信法将解决争议的监管决定实施权，赋予了监管机构。

《监管的法律和制度问题》在线版模块包括大量有关公开磋商、争议解决和执行的国家的经验实例。

- 
- <sup>1</sup> 经济合作与发展组织（OECD），《监管改革作为弥合数字鸿沟的工具》，第 19 页图 13。
- <sup>2</sup> OECD，《2005 年通信展望》，第 311 页。
- <sup>3</sup> 印度电信监管局，《2006 年 4 月-6 月印度电信业务业绩指标》，2006 年 10 月，附件 2.4，见：<http://www.trai.gov.in/trai/upload/Reports/29/ReportQJJune06final.pdf>。
- <sup>4</sup> Boutheina Guermazi 和 David Satola，《为信息通信技术营造“适宜的”有利环境》，电子发展部分第 2 章：“从欣欣鼓舞走向追求效率”，世界银行（2005 年），第 6 页。
- <sup>5</sup> 《国际比较法百科全书》，第二卷，“世界的法律体制 – 其比较与统一”，第二章，“法律的结构与划分”，总编辑 René David，第 22 页[此后简称为《比较法百科全书》]。
- <sup>6</sup> 《比较法律文化导论》：民法和普通法论证据与判决（Antoine Garapon 和 Ioannis Papadopoulos 对该书的口头介绍，美国和法国的审判：法国司法文化和普通法，Ioannis Papadopoulos, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 康乃尔法学院工作文件系列），（2004 年），第 15 号论文。
- <sup>7</sup> 《保加利亚电信法》，prom. SG. 88/2003 年 10 月 7 日，mod. SG. 19/2005 年 3 月 1 日，请查询：<http://www.crc.bg/v1/eng/index.htm>。
- <sup>8</sup> *Loi n° 2000-03 du 05 jomada el oula 1421*，2000 年 8 月 5 日：邮电通用规则的制定，请查询：<http://www.arpt.dz/lois.htm>。
- <sup>9</sup> 欲获得成员国全部承付和减免清单，请参照“电信承付和减免”，见：[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/serv\\_f/telecom\\_f/telecom\\_commit\\_exempt\\_list\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/telecom_f/telecom_commit_exempt_list_f.htm)。
- <sup>10</sup> 《服务贸易总协定》第四议定书，参考文件见：[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/serv\\_f/telecom\\_f/tel23\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/telecom_f/tel23_f.htm)。
- <sup>11</sup> 这是旨在帮助西非经济共同体国家协调部门立法的欧盟-国际电联联合项目，包括帮助西非经济共同体国家协调立法和政策并提供能力建设援助的内容。指导原则的全文见：<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/ITU-EC-Project/Ghana/Ghana.html>。
- <sup>12</sup> <http://www.trasa.org.bw/>。
- <sup>13</sup> Hodge, James, 开普敦大学，《世贸组织电信谈判：南部非洲发展共同体国家如何应对》，SATRN, 2003 年 1 月。
- <sup>14</sup> 见《评环太平洋地区的机构：亚太经济合作组织和东盟依然起作用吗？》，13 Duke J. Comp. & Int'l L., 337 页和 372-373 页。
- <sup>15</sup> 国际电联，《电信竞争政策：丹麦案例》，2002 年 11 月，框图 4.3（援引国际电联来源）。
- <sup>16</sup> 见负责信息社会和媒体的欧洲委员会成员 Viviane Reding 的《论 e-Communications 监管框架》，SPEECH/05/515，欧洲政策研究任务组中心关于电子通信的第一次会议发言，布鲁塞尔，2005 年 9 月 15 日，第 3 页，指出：“框架的主要目标之一是重新确定监管重点，并在竞争付诸实施后退出监管。”
- <sup>17</sup> 欧洲共同体委员会，“根据欧洲议会和电子通信网络与服务通用监管框架委员会 2002/21/CE 号指令，委员会 2003 年 2 月 11 日就易受事前监管影响的电子通信部门内部相关产品和服务市场提出的建

---

议”，C(2003)497号文件[此后简称为“欧洲委员会关于相关市场的建议”]，请访问：  
[http://europa.eu.int/information\\_society/topics/telecoms/regulatory/publicconsult/documents/relevant\\_markets/l\\_11420030508fr00450049.pdf](http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/publicconsult/documents/relevant_markets/l_11420030508fr00450049.pdf)。

<sup>18</sup> 附件中的 2002/21/CE 号指令。

<sup>19</sup> 见 1934 年《通信法》，§ 2(a)、47 U.S.C § 152(a)（2000 年）和《克莱顿法》§ 11(a)、15 U.S.C. § 21（2000 年）。

<sup>20</sup> 见《横向合并指南》，美国司法部和联邦贸易委员会（1997 年 4 月 8 日修订），请访问：  
<http://www.ftc.gov/bc/docs/horizmer.htm>。

<sup>21</sup> 见联邦通信委员会（FCC）总顾问 Christopher J. Wright 的评论《介绍交易组对及时考虑伴随并购的应用的说明》，2000 年 3 月 1 日（总顾问列举了考虑并购时使用的四项公共利益标准：(i) 转手是否违法；(ii) 转手是否违规；(iii) 转手是否破坏《通信法》或规定的宗旨；(iv) 转手是否可能带来积极的公共利益，见：<http://www.fcc.gov/Speeches/misc/statements/wright030100.html>。

<sup>22</sup> Ley General de Telecomunicaciones n° 153-98（第 153-98 号《通用电信法》），第 9983 号《政府通报》，CXLVI 年（多米尼加共和国），1998 年 5 月 28 日。

<sup>23</sup> 也见第 78 条。

<sup>24</sup> 最近一项研究表明，实行高移动电话税费的发展中国家的移动电话普及率，低于低移动电话税费的国家。见《税费与数字鸿沟：新的移动电话税费办法怎样将未连接者连接起来》，2005 年《GSM 协会移动税费报告》[此后简称为《税费与数字鸿沟》]，请访问：<http://www.gsmworld.com/TAX/>。

<sup>25</sup> 肯尼亚通信委员会于 2004 年宣布，计划逐渐采用技术中立和统一的许可框架。见 2005 年 9 月 21 日公布的有关合并许可计划的公共磋商，见：[www.cck.go.ke](http://www.cck.go.ke)。

<sup>26</sup> 欧洲共同体委员会关于电子通信网络与服务通用监管框架的 2002/21/CE 号指令（框架指令），第 25 条，2002 年 3 月 7 日，和马来西亚《1998 年通信和多媒体法》第 122 节，请访问：  
[http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the\\_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722](http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722)。

<sup>27</sup> 见：<http://www.acif.org.au>。

<sup>28</sup> 见：<http://www.acif.org.au/projects/seminars/voip>。

<sup>29</sup> 见：《有关新的和新兴业务的政策和监管考虑》，请访问：  
[http://www.acif.org.au/data/page/275/Policy & Regulatory report final.pdf](http://www.acif.org.au/data/page/275/Policy%20&%20Regulatory%20report%20final.pdf)。

<sup>30</sup> 马来西亚《1998 年通信和多媒体法》，第 588 号法律，请访问：  
[http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the\\_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722](http://www.mcmc.gov.my/mcmc/the_law/ViewAct.asp?cc=4446055&lg=e&arid=900722)。

<sup>31</sup> 欲获取更多信息，见：<http://www.cck.go.ke>。

<sup>32</sup> 47 U.S.C. § 230 (b)。

<sup>33</sup> 见《框架指令》第 9 条。

<sup>34</sup> 英国电信监管机构（Ofcom）《关于频谱交易的声明》（2004 年）请访问：  
[http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/spec\\_trad/statement/sts.pdf](http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/spec_trad/statement/sts.pdf)。

---

<sup>35</sup> 根据国际电联网页：“国际移动通信-2000（IMT-2000）是通过一套独立的国际电联建议书确定的第三代（3G）无线通信全球标准。IMT-2000通过连接多种地面和/或基于卫星的网络系统，提供了一个全球无线接入框架。”欲获取更多信息，见：<http://www.itu.int/home/imt-fr.html>。

<sup>36</sup> 2002年3月7日关于接入和连接电子通信网络及相关设施的2002/19/CE号指令（欧盟接入指令），请访问：[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l\\_108/l\\_10820020424fr00070020.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_108/l_10820020424fr00070020.pdf)。

<sup>37</sup> “在接入共享的情况下，老牌运营商继续提供电话服务，而新入市公司通过同一本地环路提供高速数据服务。”见《2004年欧洲电子通信条例和市场》（第10次报告），2004年12月2日。

<sup>38</sup> 正如2004年12月2日发布的《2004年欧洲电子通信条例和市场》（第10次报告）所述，“比特流接入是一种批发产品，其中包括的传输容量提供方式能够使新入市者向其客户提供自己的增值业务。”

<sup>39</sup> 欲了解更详细信息，见ITU-T第49号决议，请访问：[http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-t/opb/res/T-RES-T.49-2004-PDF-F.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/opb/res/T-RES-T.49-2004-PDF-F.pdf)。

<sup>40</sup> 见：<http://www.itu.int/osg/spu/presentations/2004/enum-country-experiences-ftra-uganda-rs.pdf>。欲了解ENUM试点实例，也见：<http://www.enum.org/>。

<sup>41</sup> 世贸组织关于基本电信服务协议的参考文件指出，需建立的监管机构应“独立于所有基本电信业务提供商，并且不向他们负责。监管机构采取的决定和程序，应对全体市场参与者一视同仁。”见：[http://www.wto.org/French/tratop\\_f/serv\\_f/telecom\\_f/tel23\\_f.htm](http://www.wto.org/French/tratop_f/serv_f/telecom_f/tel23_f.htm)。

<sup>42</sup> Thomas E. Leavey，《邮政监管机构有效性基准测试》，万国邮政联盟，2004年1月30日，第4页。

<sup>43</sup> Michel Kerf 和 Damien Geradin，《控制电信业的市场影响力：反托拉斯与针对部门的监管：对美国、新西兰和澳大利亚经验的评估》，伯克利科技法律期刊，第14:3期（1999年秋季）。

<sup>44</sup> 通信部长 Paul Swain 阁下，《政府宣布进行“世界领先的”电信改革》，媒体通报，2000年12月20日，请访问：<http://www.med.govt.nz/pbt/telecom/response/index.html>。

<sup>45</sup> 国际电信联盟，《2002年电信改革趋势：有效监管》，第七章第117-118页（2002年）。

<sup>46</sup> 2005年国际电联世界电信监管数据库。

<sup>47</sup> 同上。数据包括2005年未予回复的国家最近做出的回复。

<sup>48</sup> 于2000年修订的《1997年印度电信监管局法》（1997年第24号），第二章第4节（b）。

<sup>49</sup> 《2003年尼日利亚通信法》，第二部分第8节。

<sup>50</sup> 美国联邦通信委员会(FCC)，《关于FCC：有关本组织、其职能和程序的消费者指南》，第2页，请访问：<http://www.fcc.gov/aboutus.html>。

<sup>51</sup> 经修订的《1994年苏丹国家电信委员会法》，第三章（13）。

<sup>52</sup> 《2003年保加利亚电信法》，第23条。

<sup>53</sup> 巴林通过2002年第48号立法令颁布的《电信法》，第4章第14节。

---

<sup>54</sup> 见：[http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.10289722:STANDARD:1475878828:pc=PC\\_1514](http://www.acma.gov.au/ACMAINTER.10289722:STANDARD:1475878828:pc=PC_1514)。

<sup>55</sup> 通过 2002 年第 48 号立法令颁布的《电信法》，第 2 章第 3 节（d）（2）。

<sup>56</sup> 见：<http://www.ofta.gov.hk/en/ad-comm/main.html>。

<sup>57</sup> FCC 网站收录了 FCC 咨询委员会的内容，见：<http://www.fcc.gov>。

<sup>58</sup> 英国《公务员管理守则》，请访问：  
[http://www.civilservice.gov.uk/management\\_information/management/management\\_code/index.asp](http://www.civilservice.gov.uk/management_information/management/management_code/index.asp)。

<sup>59</sup> 加拿大《公职人员利益冲突及卸任后操守准则》，2004 年，请访问：  
[http://www.parl.gc.ca/oc/fr/archives/past\\_conflict\\_of\\_interest\\_codes/tcp\\_2004.asp](http://www.parl.gc.ca/oc/fr/archives/past_conflict_of_interest_codes/tcp_2004.asp)。

<sup>60</sup> 香港《公务员良好行为指南》，第 6 节（2005 年）。

<sup>61</sup> 加拿大《公职人员利益冲突及卸任后操守准则》，2004 年，第二部分第 10 条（1）。免税资产是指公职人员及其家属私用的资产和权益，不具有商业性质，也无需进行公开申报或放弃，其中包括：（i）公职人员及其家属使用或计划使用的住宅或其它财产；（ii）家用物品和个人用品；（iii）养老金权益、人寿保险单和养老年金；以及（iv）汽车或其它私人交通工具。

<sup>62</sup> 同上。第 11-13 条。受控资产包括：（i）公开交易的公司和外国政府证券，无论个人持有还是置于投资组合账户当中，其中包括但不限于股票、国库券、股票指数、信托单位、封闭式共同基金、商业票据和中期票据；（ii）自行管理的注册退休储蓄计划、自行管理的注册教育储蓄计划和注册退休收入基金，但完全由第 10 节提及的资产（免税资产）构成的情况除外；（iii）为投机目的持有或交易的商品、期货和外币；以及（iv）股指期货、担保、权益及类似票据。

<sup>63</sup> 2003 年国际电联监管机构普遍接入最佳做法监管指导原则全球讲习班，  
<http://www.itu.int/wsis/docs2/pc2/contributions/co20-fr.pdf>。

<sup>64</sup> 《电信监管手册》，InfoDev，模块 1，第 1.3 节（2000 年）。

<sup>65</sup> 国际电信联盟，《2002 年电信改革趋势：有效监管》，第 6 章，（2002 年）。

<sup>66</sup> 同上。第 6.1 节。“值得注意的是，许多监管机构不受遵循透明程序的明确法律要求的约束。尽管如此，许多机构依然主动参与公开磋商。”

<sup>67</sup> 国际电联就公开磋商进行的电信监管调查。在美洲调查的 31 个国家当中，有 27 个国家作出了答复，回复率为 87%。在受调查的 19 阿拉伯国家当中，13 个作出了答复，回复率为 68.4%。在亚太地区调查的 28 个国家当中，20 个国家作出了答复，回复率为 71.4%。在欧洲对 45 个国家进行了调查，38 个国家作出了答复，回复率为 84.4%。在非洲对 47 个国家所调查，但只有 20 个国家作出答复，回复率为 65.8%。

<sup>68</sup> 英国电信监管机构（Ofcom），《Ofcom 如何进行磋商？我们的磋商程序遵循的指导原则》，请访问 Ofcom 网站：[http://www.Ofcom.org.uk/consult/consult\\_method/OFCOM\\_consult\\_guide](http://www.Ofcom.org.uk/consult/consult_method/OFCOM_consult_guide)。

<sup>69</sup> Irene Wu 和 Cathleen Xue，《政策制定程序的伦理规则：实现健全与公正电信监管的实用方法》，第二部分，2002 年 8 月 15 日。

<sup>70</sup> 《国际电联有效监管案例：巴西（2001 年）》，请访问：<http://www.itu.int/osg/spu/casestudies/>。

---

<sup>71</sup> 2005 年国际电联世界电信监管数据库。

<sup>72</sup> 同上。

<sup>73</sup> 据 2005 年国际电联世界电信监管数据库显示，在 71 个提交答复的国家当中，70 个国家回复说，它们允许向监管机构提出上诉（94 个国家未对这一问题作出答复）。

<sup>74</sup> 见《NTC 做法与程序手册》第七部分，请访问：  
[http://www.ntc.gov.ph/manual/manual\\_toc\\_and\\_preface.pdf](http://www.ntc.gov.ph/manual/manual_toc_and_preface.pdf)。

<sup>75</sup> 2005 年国际电联世界电信监管数据库。在接受调查的 124 个国家（83%）当中，120 个国家认为监管机构应负责受理消费者投诉。

<sup>76</sup> 消费者磋商论坛是根据《1997 年澳大利亚通信机构法》成立的，并根据《2005 年澳大利亚通信和多媒体法》延续至今。见《2006 年澳大利亚通信和多媒体法》第 59 节。

<sup>77</sup> Robert R. Bruce、Rory Macmillan、Timothy St. J. Ellam、Hank Intven 和 Theresa Miedema，《电信部门的争议解决：现行做法和未来方向》，世界银行/国际电信联盟，2004 年 10 月，第 v 页[此后简称为 WB/ITU《电信部门的争议解决》]。

<sup>78</sup> WB/ITU《电信部门的争议解决》第 viii 页。

<sup>79</sup> 同上，第 49 页。在决定必须形成基于共识的解决方案还是通过规则制定程序开展工作时，沙特监管机构必须考虑到：（i）争议是否具有监管或开创先例的意义，而且寻求共识的程序能否作为具有充分权威性的先例得到采纳；（ii）争议引发的政策问题是否超出了相关各方利益的范围，而且是否需要听取其他相关方的补充意见才能形成最终的解决方案；以及（iii）争议是否对无关各方的人员造成巨大影响（《沙特电信法规》，第 45.8 条）。

<sup>80</sup> WB/ITU《电信部门的争议解决》，第 27 页。

<sup>81</sup> 《电信法的国内执行：供国际社会采用的导则 - 关于 ITU-D 第 18/1 号课题的报告》，2005 年 9 月 22 日，第 4 页。

<sup>82</sup> 见《有效的合规与执行导则和做法》，APEC 电信和信息工作组,第 31 次会议, Telwg31/LSG14 号文件, 2005 年 4 月, 第 4-5 页。

<sup>83</sup> 国际电信联盟，《2002 年电信改革趋势：有效监管》，第 46 页。

<sup>84</sup> 《电信法的国内执行：供国际社会采用的导则 - 关于 ITU-D 第 18/1 号课题的报告》，国际电信联盟，电信发展局，2005 年 9 月 22 日，第 43 页。

<sup>85</sup> 立陶宛就 ITU-D 第 18/1 号课题提交的文稿，2003 年 3 月 10 日，第 2 页。

<sup>86</sup> 《1998 年马来西亚通信和多媒体委员会法》，第 588 和 589 号法案。

<sup>87</sup> 《电信法的国内执行：供国际社会采用的导则 - 关于 ITU-D 第 18/1 号课题的报告》，国际电信联盟，电信发展局，2005 年 9 月 22 日，第 36 页。

<sup>88</sup> 新加坡，《2005 年竞争性电信业务提供的行为守则》，第 11.9 节。

<sup>89</sup> 新西兰，《2001 年电信法》，第 130 号法律，第 60 条，2001 年 12 月 19 日。

---

<sup>90</sup> 《电信法的国内执行：供国际社会采用的导则 – 关于 ITU-D 第 18/1 号课题的报告》，国际电信联盟，电信发展局，2005 年 9 月 22 日，第 17-18 页。

<sup>91</sup> 《1998 年马来西亚通信和多媒体委员会法》，第 589 号法案，第 16 (g) 节。也见《电信法律和法规》（Ian Walden 和 John Angel，2005 年版）第 621 页、由 Ann Buckingham、Camilla Bustani、David Satola 和 Tim Schwarz 合著的《发展中国家电信改革》。

<sup>92</sup> 见《有效的合规与执行导则和做法》，APEC 电信和信息工作组,第 31 次会议，Telwg31/LSG14 号文件，2005 年 4 月，第 5 页。

<sup>93</sup> WB/ITU 《电信部门的争议解决：现行做法和未来方向》，第 77 页。