

世界电信发展大会 (WTDC-02)

2002年3月18-27日，土耳其，伊斯坦布尔

文件 58-C

2002年1月30日

原文：英文

议项： 2 a), 3 b)

第4委员会

国际电联/电信发展局

电信发展局主任的说明

2002年电信改革趋势： 有效的管制

《电信改革趋势》（TTR 2002）第四版的出版恰逢2002年世界电信发展大会的召开。今年报告的主题是“有效的管制”。

报告的第一版曾介绍给1998年世界电信发展大会（WTDC-98），该大会决定以后每年出版一份报告。¹

2002年的趋势对有效的管制进行了深入而细致的探讨。根据以前版本的惯例，2002年的趋势有一章专门介绍全球市场改革的发展趋势。其他章节分别讨论了管制机构存在的必要性、管制的机构框架、一般和特定的管制职能与权力、透明度和公平性、人员编制和融资。

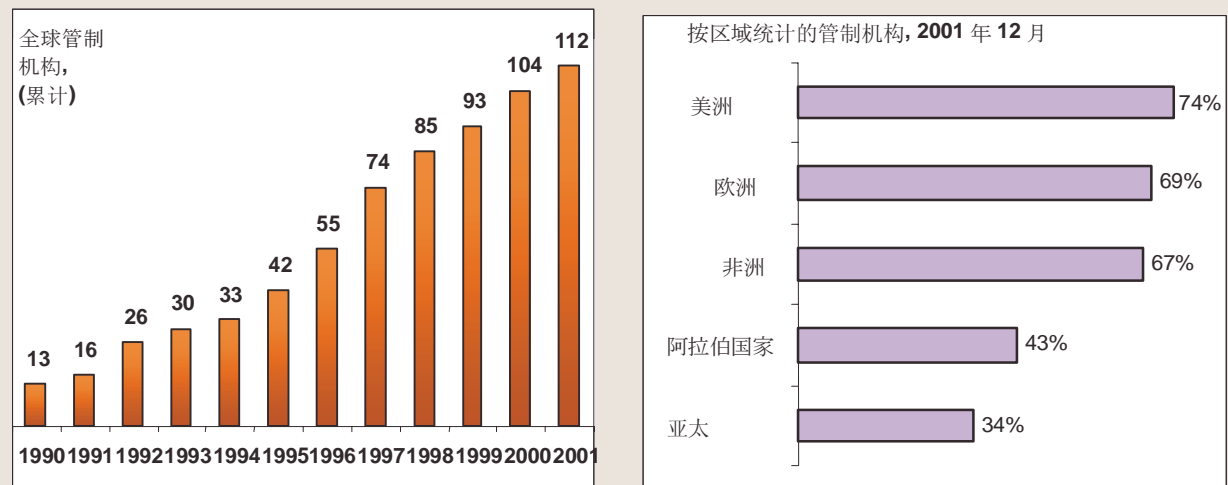
本文件为报告摘要。该报告以国际电联每年对会员国进行的管制调查所获信息为基础，并列入了电信发展局2001年在有效管制方面开展的5个案例研究。这些案例研究分别在巴西、博茨瓦纳、摩洛哥、秘鲁和新加坡5国进行。以下重点讨论了实现有效而透明管制的一些方法。

引言

为什么要进行有效的管制呢？在过去的10年中，信息和通信技术（ICT）部门的改革在管制和机构层面带来了显著的变化。其中最引人注目的变化当为电信及相关行业的管制机构的兴起。世界上已有110多个政府成立了管制实体，更多的则计划在不远的将来这样做。管制机构的兴起源于这样的事实，即，各国已意识到信息通信技术行业改革的最基本任务是建立起一个有效而透明的管制权力机构。

¹ 参考文件：世界电信发展大会第8号决议：信息的采集和分发，以及瓦莱塔行动计划项目1。

图 1: 全球和按区域统计的管制机构:



资料来源 国际电联 2001 年世界电信管制数据库。

在很多方面, 管制机构的作用就像一座指路的灯塔, 引导航船驶入安全、繁荣的港湾。它们提供一种信号, 表明所处市场的投资规则安全明确, 且公平透明。虽然管制机构自己不涉足商海或运营信息通信技术网络和业务的“运输线路”, 抑或向用户出售产品或服务, 但它们像灯塔一样, 为从业人员营造了一种有助于开展业务的氛围。它们促进了网络部署, 新业务的推出, 创造了新的就业机会, 并确保客户能够满意。也正是由于这个原因, 本版电信改革趋势选择了一幅灯塔的图片作为封面。

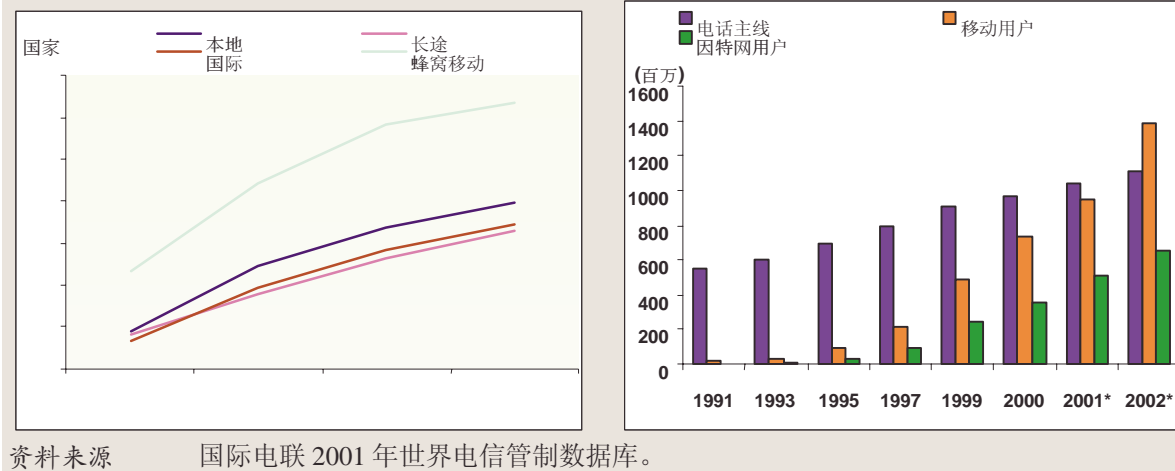
行业改革

行业改革已成为国际电联会员国的准则, 多数会员国已至少制定了一项行业改革计划(如果尚未开始全面行业改革大计的话)。全球行业改革运动在上个世纪90年代终成气候, 所形成的这股力量已推进到新世纪, 尽管上个世纪90年代时在许多国家出现的经济繁荣如今已不再现或停滞不前。尽管2001年经济局势趋冷对行业改革有显见的影响——特别是在计划中的私有化和频谱拍卖方面——但各国政府仍然继续致力于开放市场和引入竞争, 以更好地实现普遍服务的目标。

各国政府正日益意识到, 其国内信息通信技术资产的价值在一定程度上取决于其行业改革计划的力度。同样, 全球信息通信技术业务的用户数持续激增, 其中势头最盛的当属移动蜂窝和因特网接入业务。目前, 这些业务基本上都按照一种竞争性的框架结构提供, 这种结构要求管制机构能够行之有效, 确保公平透明的市场规则。简言之, 老牌运营公司和新运营公司的投资者均要求强有力的行业改革方案具备安全感。各国比以往任何时候都更加意识到, 它们推动信息通信技术部门发展的努力与行业改革的开展是绝对密不可分的。

图 2: 市场仍然持续增长

若干业务的竞争状况 (左) 和用户数的增长情况 (右)



在各国政府着手在越来越多的业务方面开展竞争之际，它们发现不可能单纯宣布市场开放便一走了之。事实上，在许多国家（如果不是大多数国家），特别是那些政府长期控制电信运营机构的国家，有效的电信业务市场可以说几乎从未存在过。在这些国家，电信一直是一种政府公用设施，而非受控于市场作用的业务。因此，简单地宣布电信从此“开始竞争”并不能确保市场上的新公司将开始竞争或具有竞争的实力。

显然，在几乎每个国家（包括发达国家），政府的行动和指导作用都是必要的，至少在培育竞争对手使其可以生存下去的意义上来说是这样的。此外，如互连、许可证的发放和定价等最紧迫的竞争方面的问题对管制的专业性提出了更高的要求。因此，对于管制机构的需求变得更加迫切，而不是相反。

许多管制机构认为，这种形势是向全面竞争的过渡时的必然特征。但是，即便是在一些业务竞争已很充分的市场（如移动业务和长途话音电话业务）上，管制机构的作用也依然没有消失，尽管这种作用可能已经发生了变化。尚未开放的市场在引入竞争之前，可能需要既定的翔实书本规则对市场行为做出规定，而竞争已很充分的市场可能要求采用一种更类似于裁判制度的方法，也就是只在单凭市场作用已无法保护竞争或实现国家目标的地方加以干预。此外，管制机构在实施普遍服务和服务质量计划方面被赋予更大的责任，这进一步增加了对管制机构的需要。

由于世界上几乎每个国家现在都已允许至少对一些电信业务引入竞争，同时，越来越多的国家的行业改革计划都是基于消费者需求开展的，因此各国政府面临三大基本问题：

- (1) 在处于向竞争过渡的不同阶段的市场上，“管制”意味着什么？
- (2) 针对各自的市场形势，各国政府在机构上应采取何种组织手段方为最佳？
- (3) 各国政府怎样才能确保消费者的需求得到满足？

新的管制机构

通过在立法中成立新的管制机构或改革原有的机构，各国政府已开始找到解决这些问题的答案。显然，如果一个国家刚刚从垄断的邮电合一的模式中摆脱出来，且正试图推出一家商业性质的运营公司的话，那么它可能需要成立有史以来的第一家管制机构。但是，即使是那些已拥有管制机构的政府，它们也在重新审视其机构的结构和职能，以期对注意到的市场变化做出反应，这些变化包括话音、数据和多媒体行业的“融合”。

各国政府正越来越依赖于专业的甚至专家管制性质的机构。在许多情况下，这些机构是由专员或任命的首席执行官领导的独立机构或办公室。在少数情况下，它们仍然是政府部委内的半独立单位。在两种情况下，管制机构都旨在吸引政府所需的专业人士，以推动和开发发展中的、竞争性的电信市场。

正如本报告所强调的，创建这些机构的全部意义在于建立有效的、独立的管制体制，为私营部门在基础设施和业务上的投资提供最优条件。在这些条件中，最关键的一个是管制的稳定性。第二章指出，投资者需要确认其资产不会因一系列专断、片面或干预过度的管制决定而被完全或“行政性地”征收。投资者要求政策制定得清晰明了，政策实施得公平合理，同时在管制执行时应保持一致。

在发展中国家，竞争和私人投资尤其被视为实现社会和经济目标的一种工具，这些目标中包括为提高整个经济的生产率而提供普遍接入和引入新的宽带技术。多数国家的管制机构在履行其公益职责时，应将这些最终社会目标铭记于心。

那么，管制机构如何有效和透明才能更好地履行其职责呢？报告探讨了这一基本问题。

有效性

为确保管制机构的有效性，各国政府可以：

明确规定管制机构的职责。授权立法应明确规定政府希望管制机构做什么和不做什么，管制机构应如何履行其职责，以及此类机构有何种法律授权执行其裁决。

提供充足的人力和财力资源。如果管制机构缺乏人力和财力，那么实现和保持有效性根本无从谈起。一家管制机构的自我生存能力取决于两个因素，一是机构自身的领导层，二是位于其上的政府。理想的情况是，授权立法应在领导层和工作人员等用人方面制订基本标准并在以收费等各种形式资助机构方面制订基本标准。但机构的领导层同样承担着实现良好而有效的人事与预算管理责任。

赋予主管机构充分的执行权。管制机构必须有能力和确保其决定在现实中得到体现，这包括应采取一些适当的惩罚措施。管制机构作为政府和法律规则的代表，必须为大众严肃看待，其决定必须得到遵守。这并不意味着管制机构不能与运营商进行讨论或协商以达成某种通融办法或解决方式，但是在进行此类讨论时管制机构必须有自己的权威，不得允许老牌运营商或其他运营商向管制机构强加条件。

赋予管制机构充分的组织灵活性。管制机构不应受过度僵硬的官僚结构或运作规则所累。管制机构应可以最有效的方式从机构内外吸收人才和专业力量，以迅速且具有建设性地做出决定。此外，管制机构应能更新或修正其组织结构，以适应其监管的行业的发展。

确定时间表和目标，以利做出有效决定。管制的存在从某种意义上讲体现在管制机构能适时就待解决问题做出决定。在许可证的申请和其他授权事宜方面尤为如此。将申请束之高阁，不利于实现政府制定的促进竞争和建设网络基础设施等目标。

图 3: 求助

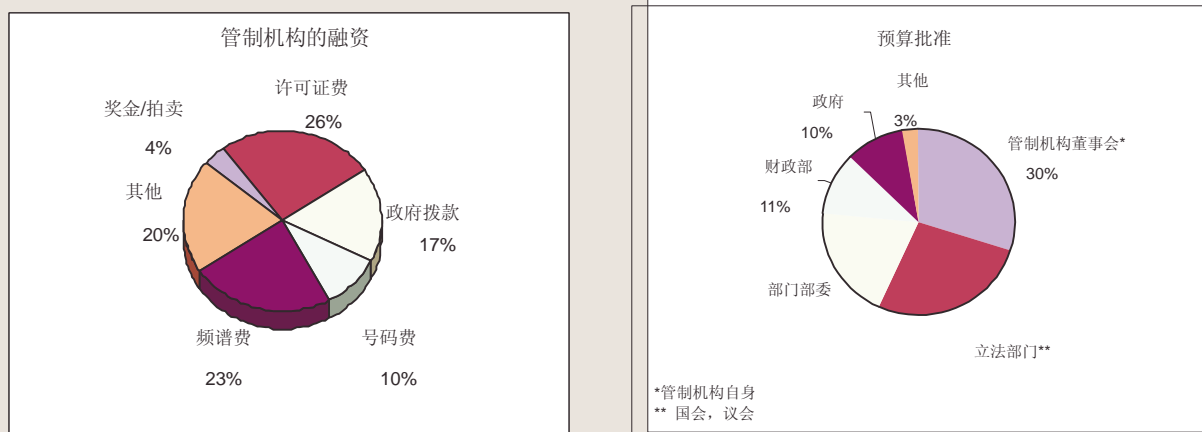
国际电联的年度管制调查显示，75%的管制机构缺乏足够的人员，其中包括一些建立时间最长和最完善的管制机构。



Source: ITU World Telecommunication Regulatory Database, 2001.

资料来源 国际电联 2001 年世界电信管制数据库。

图 4: 全球融资机制及预算批准 (2001 年)



资料来源 国际电联 2001 年世界电信管制数据库。

独立性

管制独立性的概念是管制词典中讨论最多，或许也是分歧最大的概念之一。同时，它似乎也是最易受政治文化透镜折射影响的概念。事实上，被一政府认为是与独立性相关的至关重要的事宜，可能被另一个政府认为不现实、不明智甚或不可能。

无论如何，仍可对一些已形成共识的方面做一下分析，而对由此产生的潜在结论不做任何价值判断。独立性至少可以从三方面看：

- 1) 独立于市场参与者。
- 2) 独立于狭隘的、政党式的政治影响或控制。
- 3) 独立的能力和才干。²

最后，有效性、可信性和独立性在一定意义上是相互支撑的。许多政府允许一家机构开展各种独立的行动，前提是该机构有效地履行了它的职责，并做出合理的决定，且没有逾越其法律和管制权力的限度。另一方面，如果一管制机构长期无法履行所分配的工作和任务，那么它将不可避免地失去其独立性，或在管制上听命于人，或被另一家踏入此真空的政府机构或办公室所取代。出于同样原因，如果一家机构不断受到资源缺乏、政治干预的限制，或因与一家或多家被管制的运营商的关系而（或真或假地）被人们认为有失公正时，这样的机构或主管部门不可能真正有效。

贯穿本报告的一个主题是，透明度在保持有效性和独立性的努力中至关重要。如果一管制机构在工作中谨慎从事且具有透明度的话，那么它无可隐瞒。它可根据最广泛的意见和观点做出决定，并可根据公开、翔实的资料大胆维护这些决定。在这个信息迅速产生和传播的时代，管制机构可以通过网站和其他手段让市场参与者、政府官员和消费者了解到最新信息，使自身的运作愈加透明、反应愈加迅速。

全球趋势中的国情差别

实现管制的有效性和独立性没有单一的样板或模式。管制机构并非产生于真空之中。它们是特定时间内在各国存在的政治、社会和经济条件的不可避免的产品。同样，对于直接涉及政府内部的权力和职权分配以及政府与私营产业之间的权力和职权分配的问题，各国可能有各自的侧重点甚至源于不同文化的处理方式。这些重点和方式也不是一成不变的；管制手段和政策是变化的，管制机构也随之变化。此外，在确定和建立了管制机构后，没有描述机构应如何运作和实施管制的蓝图（而且往往在国内也没有先例）。尽管如此，各国创建、设计和实施其管制职权的手段是保证其改革进程取得成功的最关键因素之一。

² 这里的独立性指的是一家管制机构有信心履行其职责、仲裁争端以求公益并帮助实现电信部门的总体国家目标。根据此定义，一家独立的机构指的是在所有私营部门和政府大股东中建立起信任并得以保持的机构。

报告表明，在全球有一种重组和建立管制结构的趋势。此外，各国政府在试图建立有效的管制体制时所面临的问题也惊人地相似。各国政府都必须面对资源问题，向管制机构放权，同时为管制机构制定必须履行的大量管制任务。显然，无论是发展中国家还是发达国家的管制机构正在以建设性和创新性的方式处理这些问题，如，通过新型的、等级减少了的组织结构、培训和员工福利计划，以及通过因特网分布信息和进行磋商的系统等。

希望本报告在探讨这些问题和创造性答案的过程中，能够促进全球管制机构和其他电信专业人士之间的经验交流，推动今后的创新实践。

欲了解有关本报告和电信发展局在行业改革领域活动的更多信息，请查询
<http://www.itu.int/ITU-D/treg/>。