

优化营商环境研究报告

——信息通信行业管理的改革和实践

(2023 年)

中国信息通信研究院

2023年7月

版权声明

本报告版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。
转载、摘编或利用其它方式使用本报告文字或者观点的，应
注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本
院将追究其相关法律责任。



前 言

党的二十大提出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，并两次明确提出“优化营商环境”“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。2023年是落实党的二十大精神的开局之年，信息通信业作为支撑国民经济发展的战略性、基础性、先导性行业，理应在优化营商环境、支撑高质量发展大局中发挥更大的作用。

从趋势上看，在全国加速推进营商环境建设的大背景下，信息通信行业面临三大新形势。一是全国制度建设不断加快，多层次营商环境政策体系加速健全，对完善行业营商环境建设的政策体系提出了更高要求。二是数字化重要性日益凸显，技术赋能成为国内外营商环境建设的共同关注焦点，对行业支撑数字化发展的能力提出了更高要求。三是各地营商环境建设的系统集成持续强化，协同发力护航经济高质量发展，对行业服务地方发展能力提出了更高要求。

从实践上看，信息通信业深入贯彻全国营商环境建设要求，聚焦行业管理体系，从深化事前准入改革、提升事中事后监管水平、发挥行业带动作用三方面，逐步体系化推进营商环境建设。事前准入改革方面，推进告知承诺改革试点，压减审批时限，提升服务水平，切实为企业降门槛办实事解难题。提升事中事后监管水平方面，不断完善监管机制，创新监管方式，提升技术监管能力，着力打造企业规范有序发展的沃土。发挥带动作用方面，不断完善网络基础

设施，提升公用通信服务水平，为惠企利民高质量发展赋能增效。行业营商环境建设稳步推进，夯实了信息通信企业发展壮大的制度基础，连续多年保持市场主体高速增长的态势，截至 2022 年底，信息通信行业市场主体总数达到 14.2 万家，连续多年保持 20% 左右的增速；同时也持续为各地营商环境建设和评价工作提供了有力支撑，增强了千行百业数字化发展新动能。

面向未来，良好的营商环境是行业规范健康持续发展的基石，基础电信企业、移动通信转售企业、互联网平台企业、外商投资企业等典型企业目前都对信息通信业营商环境建设工作有着较高的期待。当前和今后一段时间，营商环境建设仍是信息通信业的主要任务之一，更多的具体举措或将出台，行业营商环境将持续优化，赋能带动作用将更加彰显。

今年发布的研究报告提出了信息通信业营商环境建设的定位和思路，基于此思路对全国电信管理机构、典型信息通信企业进行了广泛调研，系统研究梳理行业实践经验，提炼分析企业政策诉求，并对下一步行业营商环境建设做出展望，希望能够为各方提供有价值的参考和借鉴。

目 录

一、信息通信业营商环境建设面临的最新形势	1
（一）顺应全国政策趋势要求持续完善行业营商环境建设制度体系	1
（二）适应数字化发展需要日益成为行业营商环境建设的重要任务	3
（三）服务地方发展战略要求行业营商环境建设加强多方协同配合	5
二、信息通信业营商环境建设的重要实践	7
（一）聚焦行业管理，科学谋划营商环境建设的定位和思路	7
（二）深化改革创新，推动行业营商环境建设取得积极进展	9
三、信息通信业营商环境建设的关注方向	19
（一）基础电信企业：重点关注维护良好有序基础电信市场生态	19
（二）移动通信转售企业：重点关注合规经营以及创新发展支持	20
（三）互联网平台企业：重点关注支持平台“大显身手”具体政策	21
（四）外商投资企业：重点关注规则透明、权利平等和对外开放	23
四、信息通信业营商环境建设的政策展望	24
（一）营商环境建设成为未来行业政策供给的优先事项	24
（二）创新管理体系仍是行业营商环境建设的关键内容	25
（三）赋能带动效应将是行业营商环境建设的重要亮点	27
（四）地方政策措施成为行业营商环境建设的有效支撑	28

一、信息通信业营商环境建设面临的最新形势

营商环境是企业等市场主体在设立、经营、退出整个生命周期内，在市场主体控制之外的一系列因素或条件。党的二十大将优化营商环境作为推动高质量发展、构建高水平社会主义市场经济体制的重要抓手。中央经济工作会议强调，从改善社会心理预期、提振发展信心入手，切实落实“两个毫不动摇”，从制度和法律上把对国企民企平等对待的要求落下来，从政策和舆论上鼓励支持民营经济和民营企业发展壮大，构建亲清政商关系。在中央政策持续推动的大背景下，信息通信行业营商环境建设面临三大新形势：

（一）顺应全国政策趋势要求持续完善行业营商环境建设制度体系

2022 年以来，我国营商环境建设相关政策法规密集出台，呈现更加注重制度化建设的总体趋势。一是中央围绕完善市场基础制度建设出台多份重磅文件。2022 年 3 月，中共中央、国务院印发《关于加快建设全国统一大市场的意见》，强调通过统一大市场建设营造稳定公平透明可预期的营商环境，降低市场交易成本。同月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》，要求将信用体系建设与国民经济体系各方面各环节深度融合，进一步发挥信用对提高资源配置效率、降低制度性交易成本、防范化解风险的重要作用。12 月，中共中央、国务院印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，提出构建数据产权、流通交易、收益分配、安全治理等 4 项制度，充分发挥我国海量数据规模和丰富应用场景优势，激活数

据要素潜能。二是国务院密集出台营商环境优化政策文件，着力降低企业在经营发展各环节的制度性交易成本。行政法规层面，2022 年 3 月 1 日，《中华人民共和国市场主体登记管理条例》正式实施，商事制度改革迈入法治化、规范化发展新阶段，市场主体准入和退出机制更加通畅，服务更加高效。11 月 1 日，《促进个体工商户发展条例》正式实施，在原《个体工商户条例》基础上，进一步聚焦当前个体工商户在经营场所、用工、融资、社保、创业扶持等方面存在的困难，提出有针对性的制度安排。政策文件层面，2022 年 9 月，国务院办公厅印发《关于进一步优化营商环境降低市场主体制度性交易成本的意见》，从破除隐性门槛、规范涉企收费、优化涉企服务、加强公正监管、规范行政权力五方面解决市场主体生产经营困难，着力巩固经济恢复发展基础。10 月，国务院办公厅印发《关于复制推广营商环境创新试点改革举措的通知》，总结 2021 年北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳 6 个城市营商环境创新试点经验，形成 50 项改革举措，在全国复制推广。2023 年 1 月，国务院办公厅印发《关于深入推进跨部门综合监管的指导意见》，要求深入推进跨部门综合监管，解决监管责任不明确、协同机制不完善、风险防范能力不强以及重复检查、多头执法等问题，切实降低市场主体制度性交易成本。三是多地抓紧修订或出台优化营商环境条例，以法治化建设稳预期，提振企业发展信心。浙江省十四届人大一次会议审议通过《浙江省促进中小微企业发展条例》，从创业扶持、创新推动、市场开拓、财税支持等多个方面，对促进中小微企业发展做出保障。

黑龙江省十三届人大常委会第三十九次会议通过了新修订的《黑龙江省优化营商环境条例》，增加领导干部包联企业、解决历史遗留问题、营商环境评价考核等新要求，特别突出振兴发展民营经济，构建亲清政商关系方式。湖北省、云南省均结合省份发展实际，在2022年下半年出台优化营商环境条例，现已正式实施。上海市将在今年开展《上海市优化营商环境条例》第二次修正。海南省营商环境建设厅挂牌成立，是全国首个营商环境建设厅。

营商环境改革发展的制度化建设加速推进，对信息通信业进一步完善行业营商环境建设的政策体系提出了更高要求。党的十八大以来，信息通信业聚焦市场主体关切，围绕电信业务许可、信用体系建设、“双随机、一公开”等关键环节相继出台行业管理的改革文件，同时地方通信管理局先行先试，创新营商环境建设的制度机制，取得了积极成效。在有着良好前期工作基础的情况下，信息通信行业管理更应积极顺应全国营商环境的制度化建设趋势，加大相关政策部署，进一步打破制约企业发展的体制机制性障碍，释放信息通信市场发展活力，为高质量发展提供支撑力量。

（二）适应数字化发展需要日益成为行业营商环境建设的重要任务

当前，数字经济蓬勃发展，数字化浪潮席卷全球各国，如何构建更加适应数字化发展需要的企业经营发展环境，成为营商环境改革的重点方向。

从国内来看，数字政府建设步伐显著加快，为营商环境数字化

建设提供强大赋能支撑。2022 年 6 月国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》，标志着我国数字政府建设的顶层设计进一步完善。文件就加快政府各职能领域数字化转型、促进数据开放共享、推动平台智能集约建设等作出系统的部署安排，要求以数字化改革助力政府职能转变，助力优化营商环境。同时，在数字化能力建设和数字化服务水平两个重点领域，进一步细化落实举措。数字化能力建设方面，2022 年 9 月国务院办公厅印发《全国一体化政务大数据体系建设指南》，对一体化政务大数据体系建设的总体框架和目标任务进行全面部署，要求进一步打破“数据孤岛”，增强政务数据资源的内部循环，减少企业等主体办事成本。各地也持续拓展数字技术应用领域或探索创新技术应用模式。如北京市提出全面推行纳税缴费“网上办”，建设“一业一证”网上申报系统等。上海、深圳等地创新智能导引、智能校验、智能推送、智能预审等数字化智能服务，优化提升企业办事体验。数字化服务水平方面，2022 年以来先后出台了《关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》《关于加快推进“一件事一次办”打造政务服务升级版的指导意见》《关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见》，要求持续优化企业办事服务体验，降低制度性交易成本。

从国际来看，深化数字技术应用成为全球营商环境改革新的风向标。世界银行将在今年开始新的营商环境评估项目 B-READY（Business Ready）测评工作，与原有营商环境评价（DB，Doing Business）相比，B-READY 特别关注数字技术应用和网络基础设施

对营商环境建设的重要意义。在主题领域设计上，将“获得电力”指标拓展为“公共设施接入”指标，在电力、用水等传统公共服务之外增加对网络连接情况的考察。在细化指标设计上，几乎每个主题都增加对政府服务采用数字技术的衡量。如在“市场准入”环节考察企业是否可以通过电子形式注册登记，在“获取经营场所”环节考察信息的电子化存储和数据交换情况。目前多地已开始世界银行 B-READY 项目迎评准备工作。

技术能力在营商环境建设中地位愈发凸显，对信息通信业支撑带动数字化发展能力提出了更高要求。作为数字经济重要支柱行业和推动千行百业数字化发展的关键力量，信息通信业在数字化浪潮中势必承担更为重要的任务。因此，信息通信业营商环境建设需要着眼经济社会数字化发展大局，通过创新和优化行业管理，一方面，构建更加适应数字化发展需要的体制机制，进一步释放市场活力，激发数字经济发展潜力。另一方面，更好地发挥信息通信行业“一业带百业”的赋能作用，支撑一流营商环境建设，助力夯实数字化发展的基石。

（三）服务地方发展战略要求行业营商环境建设加强多方协同配合

2023 年以来，各地纷纷将优化营商环境作为打响疫后经济复苏第一枪，发布“一号文件”、召开“新春第一会”。政策梳理发现，各地更加注重营商环境优化工作的系统集成，将持续改善营商环境放到推动经济高质量发展大局中进行部署。

一是加强领域政策协同，提振市场发展信心。上海市在 2023 年 1 月 28 日印发《上海市加强集成创新持续优化营商环境行动方案》，突出集成性和创新性两大特征，集成性即要求在政务环境、市场环境、公共服务、监管执法、法治环境等领域协同发力，提升营商环境综合优势。**江苏省**提出深入实施“1+5+13”营商环境政策体系，即省层面对优化营商环境进行系统谋划和整体部署，相关部门围绕政策、市场、政务、法治、人文“五个环境”建设制定实施方案，13 个设区市人民政府聚焦本地实际编制年度改革事项清单，对优化营商环境重点任务实行清单化管理、项目化推进。**陕西省**将今年作为营商环境突破年，提出要着力打造更优政务环境、政策环境、要素环境、法治环境、政商环境五方面的营商环境。**河北省**提出开展“5+2+N”的优化营商环境专项行动，协同省政务服务办、商务厅、司法厅、应急管理厅等共同开展专项整治行动。**吉林省**实施优化营商环境 4 个建设工程（政务环境、法治环境、市场环境、要素环境），提出 182 项政策举措和重点任务。

二是加快区域营商环境协同建设，促进要素资源流动畅通。2022 年 6 月，国务院印发《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》，强调进一步完善国际一流营商环境，打造规则衔接机制对接高地。11 月，国家发展改革委印发《长三角国际一流营商环境建设三年行动方案》，部署长三角地区营商环境改革创新举措。除“市场化、法治化、国际化、便利化”外，《方案》还确定了“一体化”建设目标，要求区域内各省市突出比较优势和功能定位，加强

政策协调和规划衔接，营造统一开放、规则标准互认、要素自由流动的发展环境，提升区域整体竞争力。北京市营商环境 6.0 版改革方案也提出，共同营造京津冀一流营商环境，加强京津冀区域商事制度协同改革、推进协同监管、强化政务服务合作、促进跨境贸易协同开放发展、推动知识产权全链条协同保护等。

系统化推进营商环境建设成为各地共识，对信息通信业服务地方发展的能力提出了更高要求。营商环境建设是地方政府工作的重要组成部分，在各地持续发力的背景下，信息通信业作为地方经济社会发展的服务者，更应主动作为，积极融入地方营商环境建设整体部署。特别是对于营商环境建设中涉及到行业的重点领域、重点任务，需要进一步加强与其他行业、其他领域营商环境政策的协同配合，为地方经济社会发展贡献更多的力量。

二、信息通信业营商环境建设的重要实践

顺应营商环境建设形势要求，信息通信业深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，逐步建立了体系化的营商环境建设框架，不断深化改革创新，健全行业管理体系，优化通信服务供给，不仅夯实了信息通信企业发展壮大的制度基础，也持续发挥行业的赋能带动作用，有力地支撑了各地营商环境建设和评价工作。

（一）聚焦行业管理，科学谋划营商环境建设的定位和思路

根据国务院《优化营商环境》条例，营商环境是指企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件，即制度性交易成本。优化营商环境的关键任务就是降低企业的制度性交易成

本。从信息通信业的定位和实践来看，一方面，作为一个国民经济的重要组成行业，应做好降低信息通信业制度性交易成本的本职工工作，按照党中央、国务院的决策部署，不断破除行业发展的制度障碍，完善支持信息通信企业做强做优做大的体制机制。实施上，可以按照行业管理的事前环节和事中事后分别展开，**一是事前环节，主要以准入管理为着力点。**持续推进准入制度改革，优化行政审批服务，降低企业进入市场的成本。**二是事中事后环节，主要以监管执法为着力点。**不断构建更加适应行业发展形势的监管体系，从明确监管规则、完善监管机制、创新监管方式、强化监管手段出发，进一步规范监管行为、提升监管效能，通过规范、透明、可预期的监管，降低企业在运营、合规等方面的成本。

另一方面，信息通信业作为赋能其他行业数字化发展的关键推动力量，肩负着各类营商环境评价和建设降低通信等公用服务的获取和使用成本的重要任务。比如，世界银行最新营商环境评估项目 B-READY 中涉及到的公共服务监管框架、服务质量和透明度、连接效率等，相关工作无疑需要信息通信业牵头完成。**实施上，通常以提升网络质量和优化用户服务为主要着力点，**通过持续推进 5G 网络、新型交换中心等基础设施建设，满足日益提升的网络效率和可靠性需求，同时提升服务的便捷性、高效性，降低网络等公用通信服务的获取和使用成本。

（二）深化改革创新，推动行业营商环境建设取得积极进展

围绕服务行业发展和发挥数字化发展底座作用，各地稳步推进行业营商环境建设工作，结合地方特点积极探索制度建设和体制机制创新，积累了大量有益经验。

1.重点发力准入环节，切实为企业降门槛办实事解难题

持续深化准入环节改革已经成为近年来信息通信业推进营商环境建设的重要内容。目前，第二类增值电信业务告知承诺审批改革试点已全面推广至自贸区、自贸港所在的 21 个地区；全国超过 90% 的地区多措并举优化审批服务，行业准入管理的规范化、高效化、便利化水平不断提升。典型举措包括：

深化改革试点创新“承诺办”。随着自贸区第二类增值电信业务告知承诺审批试点全面推进，许多试点地区也在不断探索完善地方审批工作机制，推动改革举措更进一步。比如，制定地区性告知承诺审批试点方案，简化企业审批流程；推动告知承诺审批“一步到位”，实现当场申请、当天决定等。

优化审批流程推进“加速办”。通过出台地方“最多跑一次”实施方案、开展领导干部“走流程”活动、推广“审批事项最少、审批时限最短、审批流程最优、审批服务最好”原则等方式，许多地区在全国改革要求的基础上，不断推动更高标准的优化审批流程举措，大幅压缩本地区行政许可审批时限，部分地区审批时限可压缩 75%以上。

改进服务方式推动“网上办”。目前全国大部分地区已经推广“一网通办”“全程网办”“邮寄证书”等许可线上申请模式，实现了“不见面”审批。与此同时，部分地区也积极探索优化线下服务模式，比如创新制定并发布《办事不找关系指南》，明确材料要求和办理流程，同步推动线下环节规范透明。

畅通沟通渠道助力“明白办”。对于各行政许可事项中“事项名称”“设定依据”“申请条件”“办理流程”等热点咨询问题，许多地区在工信部 12381 政务服务热线的基础上，额外提供微信小程序、公众号等多种咨询服务方式，拓展公众服务渠道。部分地区还积极探索与本地 12345 热线结合，在当地政务大厅窗口设立服务专席，现场解答企业和群众的咨询。

专栏案例 1：提升行政审批透明度

部分地区对于常见的增值电信业务经营许可证申请和审批咨询问题，通过公告等方式进一步明确重点业务与许可的对应关系，提升许可审批透明度。主要明确了以下几类业务的许可要求：

1.企业利用自身网站并以自营方式直接销售自身或其它企业的商品或服务，无其它单位或个人以自身名义入驻该网站实施销售行为的，不涉及增值电信业务，无需取得《增值电信业务经营许可证》（在线数据处理与交易处理业务）。

2.企业利用自身网站自行发布与企业自身相关的信息，并非为其他单位或个人用户发布信息提供平台服务的，不涉及增值电信业务，无需取得《增值电信业务经营许可证》（信息服务业务）。

3.企业依托微信、支付宝、抖音、快手等互联网平台的小程序、公众号等形式经营业务，且无其他独立运营平台的，不涉及增值电信业务，无需取得《增值电信业务经营许可证》（在线数据处理与交易处理业务、信息服务业务）。

4.企业依托自身互联网平台整合配置运输资源，以承运人身份与托运人签订协议，委托实际承运人完成道路运输经营活动，不涉及增值电信业务，无需取得《增值电信业务经营许可证》（信息服务业务）。

5.以下三种情况不属于经营呼叫中心业务，无需申请经营许可：

（1）仅向自有客户提供咨询等服务，不向第三方客户提供相关服务。如银行、保险、证券、物流、民航等服务型企业使用自己申请的 95/96 客户服务短号码开展自有业务的相关服务。

（2）仅提供话务员等人力外包服务，不组建呼叫中心系统。

（3）仅提供代为建设呼叫中心系统等技术服务。

准入制度的持续优化为行业长期稳定增长提供了有力保障。截止到 2022 年，信息通信行业市场主体总数达到约 14.2 万家，同比增长 19.9%，连续多年保持 20%左右的增速。从许可业务项目来看，许可项目数量约 20.3 万项，同比增长 23.0%，市场主体和业务项目数量保持迅猛增长。

2.不断提升监管水平，着力打造企业规范有序发展沃土

结合营商环境建设实际需要，各地纷纷因地制宜发力信息通信市场监管，有效维护了公平有序的市场环境。调研显示，竞争监管、信用监管、平台监管是目前各地实践最多的三个方向，超过 90%的

地区针对竞争问题开展了市场巡查和重点执法工作；超过三分之二的地区正积极推动行业信用体系应用和创新；约三分之一的地区将互联网平台监管作为了地方工作重点。**行业自律是最为常见的监管补充手段**，约 40%的地区建立起了地方自律机制和自律公约，引导企业主动维护公平有序的市场环境。典型举措包括：

加快完善监管机制。一是创新地方信用管理机制。部分地区依托地区信用体系建设工作，推动将行业两单、信用记分等行业信用信息与当地信用信息打通，进一步丰富信用应用场景。比如，在落实好行业信用管理“全覆盖、无遗漏”要求的基础上，与当地信用信息一体化平台开展对接，及时将行政许可、行政处罚等全量数据集中汇总公示，推动信用信息共享。**二是探索互联网平台分级分类监管机制。**部分互联网企业较为集中的地区，通过建立互联网企业分级分类名单，聚焦重点企业加强行政指导，推动监管关口前移，以较少的资源实现了企业合规经营水平的提升。比如，通过印发合规手册开展企业合规教育，适时推动企业自查自纠，引导企业不断提高合规经营意识。再比如，在当前 App 责任链监管的基础上，以“链主”企业为重点，制定责任链企业业务合规标准，完善梳理基础资源管理、数据安全、个人信息保护等各方面的规范要求，发挥“链主”的带动作用，促进链上企业共同合规发展。

专栏案例 2：信用联合惩戒

为强化对诈骗等违法犯罪行为的信用惩戒，部分地区联合当地公安部门，印发涉通讯网络新型违法犯罪不良信用通信用户管

理意见等文件。

按照相关规定，不良信用通信用户主要包括两大类，一是被国务院联席办、公安部通报的涉通讯网络诈骗违法犯罪人员、涉案号码实名登记人员和单位。二是被省联席办、省公安厅认定涉通讯网络新型诈骗违法犯罪人员、号码实名登记人员和单位。

一旦被认定为不良信用通信用户，将被纳入不良信用“黑名单”，实施分级管理。其中，对公安机关认定的涉通讯网络新型违法犯罪人员，实施一级限制，限制周期为 5 年；对公安机关认定的通讯网络新型违法犯罪涉案通信工具登记人员，实施二级限制，限制周期为 2 年。累计两次及以上被纳入不良信用通信用户的，列入一级管理。

受到分级限制的不良信用通信用户，限制周期内将被限制停办通信产品新入网业务。各基础电信企业、移动通信转售企业可为每个此类用户保留一个手机或固定号码，其他业务一律强制关停，且不得注销后重新办理号码，限制周期期满后，自动解除名下通信业务办理限制。限制周期内，各基础电信企业、移动通信转售企业仍为此类用户办理入网业务的，省通信管理局将依法依规对相关企业进行处罚和追责。对被纳入不良信用记录有疑义的用户，可向不良信用申报所属地市公安局反通讯网络诈骗中心提出复核。

创新监管方式方法。一是开展市场秩序常态化监管。校园电信市场、商务楼宇是当前信息通信市场竞争监管的重中之重。部分地区基于全国统一部署，细化地方落实举措，常态化开展市场秩序的巡查、检查和执法工作，探索出不少提升市场监管效能的新模式。比如，在商务楼宇宽带接入市场治理中进一步强化省内协同，印发

当地商务楼宇宽带接入市场联合整治行动工作方案，建立省市两级举报投诉机制，并成立联合检查组开展督导检查。再比如，在校园市场方面建立常态化事前沟通机制，印发规范校园电信市场秩序的政策文件，建立责任落实、沟通协调、监督巡查等制度，积极维护校园市场的公平竞争秩序和通信行业的良好形象。**二是加快探索柔性监管。**部分地区在监管执法中积极落实《行政处罚法》关于轻微违法行为不予行政处罚的规定，探索在法治框架下为企业营造更加包容的发展环境。比如，出台地区性的轻微违法行为不予行政处罚清单；对于轻微违法违规行为，在执法中更多采用约谈等非强制性措施等，以推动企业改正为主要目标，实现处罚与教育相结合。**三是强化企业自律。**针对服务质量、市场竞争、携号转网等基础电信企业共同关注的议题，部分地区组织当地省级基础电信企业签订相关自律公约，通过企业自律、相互监督等方式提升行业合规水平，同时畅通政企、企业间沟通交流渠道，平息争议、凝聚共识，在维护行业良好生态方面发挥了积极作用。

提升监管技术能力。“技管结合”是信息通信行业管理的典型特征之一。部分地区基于当地的省级监管技术能力，推动行业监管对接应用、协同部署监管模型，对现有“以网管网、全网联动”技术能力体系形成补充。**一是推动省内数据互通共享。**比如，对接省内政务信息平台，定期梳理排查企业主体信息，清理营业执照等失效的企业，及时清除“僵尸”企业，促进市场结构优化。**二是探索开发定制化手段。**针对平台垄断、不正当竞争等问题，依托当地综

合监管系统，协同开发大数据监测模型，进一步提升了数据监控、风险预警、线索核查、调查处置的全链条监管能力。

专栏案例 3：地方 App 监管平台

App 已成为互联网服务的主角与用户最依赖的入口，数量庞大、种类繁杂的 App，参差不齐、分散在各地的应用商店，加上 App 的程序代码与网络结构比较复杂，存在“全网监测难、溯源定位难、闭环处置难”三大监管痛点。为解决这些痛点，部分地区本着“技管结合，以网管网”的思路，开发建设了 App 监管平台，平台具备“看得见，找得着，说得清，管得住”四大核心能力。

看得见——摸清底数，建立行业基础数据库。App 监管平台通过汇聚多源数据建设了集 App 库、开发者库、应用市场库三库合一的 App 行业基础数据库，每款 App 的应用类型、历史版本、运营主体、所属地域、分布应用商店、下载总量等一目了然。

找得着——主动监测，发现问题依法定性。通过条件检索，App 监管平台可迅速圈定重点监管目标，支持“恶意程序”“安全漏洞”“侵犯用户隐私权益”三个角度进行轮巡检测和取证。平台可主动对入库 App 进行多维引擎分析检测，支持 41 种静态源码分析和 129 种动态行为特征监测，并对发现的问题依法定性。

说得清——精准溯源，关键证据及时留存。App 监管平台通过动态引擎模拟人工点击操作，捕获 App 后台传输数据和相关请求、返回指令，有效监测 App 隐匿的侵权和恶意行为并对其取证，如未经授权唤醒第三方应用、索取与当前服务场景无关的权限、私自收集个人信息等。结合 App 行业基础数据库和通信管理部门的互联网基础资源数据，还可以对 App 的网络资源分布和责

任主体进行精准定位溯源，实现对违法违规行为及其责任主体的证据固化留存。

管得住——快速处置，多管齐下依法整治。通过 App 监管平台进行政企联动，多管齐下对违法违规 App 实施“快速通报—行政处罚—下架—关停—信用管理—公开曝光”等处置措施。目前，App 监管平台既可以联动基础电信企业，实现一键关停；也可以联动应用分发平台，实现快速下架。

3.发挥行业带动作用，为惠企利民高质量发展赋能增效

为了更好地支撑经济社会数字化发展，全国各个地区均在优化公用通信服务方面加快探索。调研显示，完善基础网络建设是当前各地提升通信服务能力的重要途径，推进适老化和信息无障碍改造、优化报装服务成为提升服务便捷性可及性的主要发力方向。典型举措包括：

提升网络服务质量。一是推动 5G 网络建设。部分地区会同地方各相关部门或推动省政府层面协调，调动各方有利因素，在提升建设效率、降低建设成本方面取得了实效。比如，联合当地经信、发改、公安等部门，共同印发 5G 网络建设实施方案，完善面向各市县的 5G 网络建设要求，制定完善 5G 移动通信基础设施技术标准，实现 5G 基站申报审批部门横向协同、省市县纵向联动的协同一体化，以及规划、标准、申报、审批、建设、监测评价的业务一体化。再比如，部分地区针对违规收取公共资源租金等影响 5G 建设场租成本的问题，推动将“公示公共资源开放目录”“免费开放公共资源”纳入市县地区营商环境指标体系中进行考核评价，持续开展清

理整治工作，在全省范围内降低 5G 建设的经济成本。二是创新新型互联网交换中心服务模式。部分地区围绕新型数据交换中心，塑造“云间互联”等网络互联生态，积极探索降低互联网企业间流量绕转，提升网络效率和服务能力。以浙江交换中心为例，公开数据显示，截至 2022 年 10 月共接入企业 142 家，总接入带宽达 7.67T，交换峰值流量达 1.89Tbps，跻身国际百强¹，有力支撑了国家互联网架构优化。三是提升跨境通信能力。随着自贸区、自贸港建设不断深入，许多地区持续发力国际互联网数据专用通道、区域性国际通信业务出入口局等国际通信基础设施，提升网络通信质量，更好地服务外向型经济发展。以沈阳国际互联网数据专用通道为例，公开数据显示，2022 年 11 月开通后，整体网络平均丢包率相比非专用通道性能优化 78.79%；整体网络平均访问时延相比非专用通道平均访问时延性能优化 21.84%²，国际通信网络性能和服务质量得到显著提升。

优化公用通信服务。一是提升报装服务水平。许多地区对标营商环境评价指标体系，牵头承担优化网络服务的具体任务，为地方营商环境建设贡献了重要的行业力量。比如，针对营业渠道、客服热线、装维服务等一线用户服务，制定省级服务规范，统一执行标准，提高服务标准化水平；联合当地城管局、经信委等单位联合建设报装“一站式”服务平台，创新推进水电气讯等市政公用基础设施

¹ 《浙江交换中心跻身国际百强 开启互联网架构改革新时代》

https://www.cnii.com.cn/rmydb/202210/t20221017_420873.html

² 《沈阳国际互联网数据专用通道正式开通运行》

https://www.ln.gov.cn/web/ywdt/qsgd/ass_2_1/D95A2E5326FA4346A86DE6EB5E46176D/index.shtml

施联合报装，提升获取服务的便捷度等。**二是推进适老化和信息无障碍改造。**工信部连续两年发布《互联网应用适老化及无障碍改造专项行动方案》《进一步抓好互联网应用适老化及无障碍改造专项行动实施工作的通知》，在集中部署下，许多地区持续以适老化和信息无障碍为优化电信服务为工作重点，不断提升电信和互联网服务质量。比如，发布当地信息通信业、互联网应用适老化改造专项方案，细化分解落实适老化改造的各项任务，持续推进适老化和信息无障碍改造升级。再比如，指导基础电信企业开展多种形式的适老化服务宣讲活动，夯实爱心服务、一键接听、公益讲堂、助老设备等适老化服务基础，加大老年人专属资费套餐的宣传推广力度，加强老年人申诉问题的跟踪督办，进一步推进信息无障碍建设，提高适老化服务便捷性、可及性。

专栏案例 4：赋能地方营商环境建设

部分地区通信管理局在当地营商环境建设的统一部署下，发布专门的信息通信业营商环境建设文件并牵头实施，为地方营商环境建设贡献行业力量。典型措施包括：

夯实数字底座，提升通信能级。深化新型基础设施建设，提供可靠网络供给；深入推进新型互联网交换中心试点，满足产业多方需求；更好发挥国际数据通道效能，提升外向型企业国际互联网访问体验；提升城市重点场所 5G 网络覆盖。

完善通信服务，降低企业成本。推动水电气网（宽带）联合报装；推动优化用户服务方式；整治宽带接入市场，降低企业宽带资费。

营造创新生态，推动产业发展。促进 5G 融合应用发展；加快数据中心高性能算力发展；推动实现全光产业生态聚集；支撑无人驾驶人智能网联汽车创新应用；推进行业适老化改造，打造银发经济生态圈。

三、信息通信业营商环境建设的关注方向

近年来，信息通信业营商环境建设持续推进，为行业长期向好、行稳致远打下了坚实基础。对基础电信企业、移动通信转售企业、平台企业等典型信息通信企业的调研显示，大部分企业高度认可当前行业营商环境建设工作，同时也对后续营商环境建设工作提出了更高期待。

（一）基础电信企业：重点关注维护良好有序基础电信市场生态

2022 年电信业务收入累计完成 1.58 万亿元，同比增长 8%，增速与 2021 年持平，且维持在近年来的高位，收入总体规模再创新高。在行业保持高增速发展的情况下，基础电信企业更多将营商环境关注焦点放在进一步提升行业发展质量上。从发展历程来看，前期部分地区的基础电信企业之间曾出现不正当竞争、排他经营、过度营销等问题，造成行业形象受损、用户流失、员工认同感降低等诸多不良后果。经过监管的持续介入和行业自律的不断强化，相关行为目前已得到有效控制，但带来的损害使得市场秩序成为了企业长期关注的头号焦点。调研显示，有半数的省级基础电信企业认为当前竞争较为激烈，绝大部分基础电信企业认为未来竞争态势逐步缓和或与当前持平，但也有少部分企业认为未来竞争态势将愈演愈烈。

整体来看，目前基础电信企业对保障竞争公平、维护行业价值等方面仍保持着较高的关注度，比如防范排他经营、打击违规营销、遏制违规补贴等。特别是在云服务年增长强劲的新兴领域，除基础电信企业之外，还有众多其他市场主体参与，前期部分地区出现了低于成本价竞标、甚至“0 元”中标的现象，引起了一定的争议。如何更好地维护市场良性竞争、保障新兴领域有序发展，成为了基础电信企业关心的重点之一。

（二）移动通信转售企业：重点关注合规经营以及创新发展支持

移动通信转售企业是我国民营电信企业的典型代表，目前用户规模总体超 8500 万户，成为电信市场的重要组成部分。但移动通信转售业务发展并非一帆风顺，特别是部分企业早期盲目追求用户规模，内部合规管理不完善，引发了垃圾信息、电信诈骗、服务投诉等诸多问题，对业务形象和长远发展造成了严重冲击。近年来，随着违规问题整治不断深化和用户规模增长见顶，精细化运营、规范化发展日益成为主流。调研显示，提升业务经营的合规水平，避免重走早期粗放式发展的“弯路”，同时通过鼓励市场竞争、引导业务创新、推动商业合作等方式，为合规经营、有核心竞争力的企业营造更加良好的营商环境，是当前移动通信转售企业关注的重中之重，主要集中在以下三个方面：

一是市场竞争机制。面对目前企业合规经营水平参差不齐的情况，部分企业提出，希望进一步明确合规要求，加大对垃圾信息等

违规行为的打击力度，压缩违规企业的生存空间。与此同时，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，通过支持企业兼并收购、自主退出经营等市场化方式，逐步淘汰缺乏核心竞争力的企业，推动“良币驱逐劣币”，实现行业的优胜劣汰。

二是业务试点机制。从移动通信转售企业对未来发展方向的规划来看，绝大多数企业均以即将落地的物联网转售业务作为首选方向，行业即将开启面向万物互联的全新“蓝海”市场，因此能够尽快参与当前的物联网卡转售试点成为企业的主要发力方向。部分企业建议，对于积极投入研发资源、有明确的解决方案和创新模式的移动通信转售企业，在同等条件下优先纳入试点，从而提升企业创新积极性。

三是资源合作机制。移动通信转售业务的发展离不开基础电信企业的资源支持，因此大部分移动通信转售企业均希望能够进一步强化与基础电信企业的深度合作。比如开放更多的网络资源和系统功能，将移动通信转售业务纳入基础电信企业的垃圾信息、诈骗电话管控体系等。

（三）互联网平台企业：重点关注支持平台“大显身手”具体政策

党中央、国务院高度重视平台经济，2022 年 12 月中央经济工作会议提出“要大力发展数字经济，提升常态化监管水平，支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中大显身手”。今年政府工作报告提出“提升常态化监管水平，支持平台经济发展”，4 月 28 日中

央政治局会议提出“推动平台企业规范健康发展，鼓励头部平台企业探索创新”，明确的政策导向为平台经济健康持续发展指明了方向。

对平台企业的调研显示，当前大型互联网平台在引领发展、创造就业、国际竞争等方面已开展了较多的探索。**科技创新方面**，2020 至 2022 年，市值规模前十家平台企业累计研发投入超 5000 亿元，占全国研发经费比例超过 6%，年均增速达 15%，研发经费投入强度为 7%，增速和强度均高于全国平均水平。**吸纳就业方面**，平台一直扮演着就业“稳定器”和“蓄水池”的角色。调研数据显示，28.2%的新就业形态从业者将其作为暂时性过渡。**全球化拓展方面**，平台在网络游戏、短视频、电子商务等领域的开拓已取得了积极成效。比如，在电子商务领域，2022 年，我国跨境电商希音（Shein）下载量达 2.29 亿次，成为 2022 年全球下载量最大的购物应用程序。整体上看，大型互联网平台企业对于中央支持平台发展的政策预期良好，平台“大显身手”也有着较好的现实基础，企业的主要诉求集中于进一步推出具体的针对性举措。主要有以下四个方面：**一是持续推进分级分类管理**。部分平台企业建议从分级分类管理的角度，将大型平台发展和监管所涉及的政策制定、行政执法等归为中央事权，进一步统一全国监管尺度。**二是破除参与国际竞争的壁垒**。既包括一般性的壁垒，如各国数据跨境流动政策各异、不同文化背景带来的意识形态风险等，也包括对我国企业的针对性排挤。**三是加强舆论引导**。通过标志性事件或文件释放信号，充分肯定平台经济的积极作用，增强平台企业发展信心。**四是强化新型就业群体保障**。

完善新就业形态相关法律法规建设，加快出台新就业形态管理条例或管理办法，明确界定不同劳动关系标准，出台保障新就业群体权益的配套制度，如职业伤害保障、算法规制、薪酬标准、休息休假、劳动安全等。

（四）外商投资企业：重点关注规则透明、权利平等和对外开放

信息通信业是当前新一轮科技革命和产业变革的前沿领域，一直以来也是外资关注度较为集中的领域。2022 年以来，中国美国商会³、中国欧盟商会⁴、中国英国商会⁵、中国日本商会⁶均发布了关于我国营商环境的报告，其中都有关于信息通信行业的专门章节。整体来看，外商投资企业的关注点主要聚焦于规则透明、权利平等和业务开放等方面，主要议题如下：

一是法律法规适用相关议题。比如，美国、英国商会关注“国家安全”“关键信息基础设施”“重要数据”等法律概念的阐述和后续相关工作的执行标准；欧盟商会关注供应链法规如何充分发挥国际企业在稳定信息与通信技术供应链方面的作用；日本商会希望尽快制定《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》细则，以帮助外资企业提高业务效率，实现稳定的业务运营。

二是市场公平平等相关议题。一方面是保障同等参与市场竞争的权利，比如，美国、英国商会关注在政府采购中是否同等对待。另一方面是保持对等的市场份额。欧盟商会提出采取措施来提高欧

³ 中国美国商会《2022 年度美国企业在中国白皮书》

⁴ 中国欧盟商会《欧盟企业在中国建议书 2022/2023》

⁵ 中国英国商会《在华英国企业建议书 2022 年》

⁶ 中国日本商会《中国经济与日本企业 2022 年白皮书》

洲信息与通信技术产业的市场份额，以确保和维持长期互惠。

三是电信对外开放相关议题。外国商会普遍关注我国电信市场开放情况。比如，云计算、数据中心等增值电信服务和互联网业务开放议题。再比如，5G 议题，包括 5G 频谱、60GHz 频段和 79-81GHz 频段的使用，以及频谱监管的交流与协调；针对 5G 专网新领域和外资民营企业参与等方面出台相关细则等。

四是数据跨境流动相关议题。目前来看，外资企业普遍希望进一步促进数据跨境流动。比如，美国商会提出希望我国积极参与数据流动规则对接，包括“大阪数字经济宣言”、《亚太经合组织跨境隐私规则体系》和《亚太经合组织隐私框架》等；英国商会主要关注跨境数据流动审批，提出简化数据传输审批流程，缩短等待时间，进一步提升数据跨境传输灵活性。

四、信息通信业营商环境建设的政策展望

当前和今后一段时间，持续推动营商环境建设仍是行业主要工作任务之一，围绕创新行业管理体系和发挥赋能带动的制度建设和实践探索将持续推进，地方营商环境政策也有望同步发力，信息通信企业发展将迎来更多的政策支持。

（一）营商环境建设成为未来行业政策供给的优先事项

宏观层面，行业稳增长需要营商环境政策发力。从国内来看，经济增长企稳向上的基础尚不牢固，需求不足仍是突出矛盾，民间投资和民营企业预期不稳。从国际来看，外部环境不确定性加大，全球通胀仍处于高位，世界经济和贸易增长动能减弱，外部打压遏

制不断上升⁷。在这种形势下，信息通信业政策供给将更加聚焦显性的发展支持，通过持续优化营商环境，进一步稳定预期，激发市场活力，会是未来一段时期应对新形势新挑战的重点方向。信息通信业作为国家的战略性、基础性、先导性行业，理应率先发力，发挥更大的作用。

微观层面，支持企业发展的具体措施或将出台。面对当前发展挑战，各类市场主体都有着较为明确的政策诉求。无论是优化基础电信领域行业生态还是支持移动通信转售企业创新发展，无论是支持平台企业“大显身手”还是推进更高水平的对外开放，都对优化营商环境的政策措施提出了更高的要求。从支持企业发展的角度，以优化营商环境文件的形式进一步释放积极的信号，解决企业发展遇到的实际问题，无疑会成为当前行业管理的优先选项。

（二）创新管理体系仍是行业营商环境建设的关键内容

改革试点成果进一步推广。“改革试点”加“经验推广”已经成为全国营商环境建设的重要经验之一。从信息通信业营商环境建设的历程来看，电信业务准入和电信设备进网等事前环节一直是改革试点的重点领域。2022 年，电信业务准入方面，第二类增值电信业务告知承诺改革已经试点扩大至全国自贸区所在区县；电信设备进网方面，自检自证试点也正稳步推进，都积累了诸多成功经验。下一步按照“试点”加“推广”的推进模式，继续深化试点改革，将相关改革的成熟做法和先进经验在更大范围复制推广，将是行业优

⁷ 2023 年《政府工作报告》

化营商环境的大势所趋。

管理制度持续完善。企业关心的很多议题，比如保障权利平等、推动制度型开放、完善平台经济相关管理政策等，都需要在制度建设上发力。营商环境建设中的成熟经验做法，也需要进一步上升至制度层面予以固化。随着《电信法》等行业基础性法律的立法进程不断推进，以及《个人信息保护法》《数据安全法》等行业相关法律法规相继出台，各类配套规章、规范性文件等也将迎来调整窗口期，为系统性完善营商建设制度体系提供了契机。结合行业营商环境建设的最新实践和企业诉求来看，维护良好市场秩序、引导企业规范发展、加强创新发展支持、稳步推进对外开放等方面，都有望成为未来制度建设的重点方向。

管理方式加快创新。信息通信行业是当前技术创新最为活跃的领域之一，平台企业、移动通信转售企业等具有行业代表性的企业，都对支持创新提出了较为明确的诉求。站在抢占科技创新先机、把握发展主动权的高度，信息通信业管理有必要加快健全完善可动态调整、留有充分技术和产业发展空间的管理体系。在这种思路下，加快构建更加适应技术和业务创新发展形势的行业管理体系，将成为下一步行业营商环境建设的重点工作之一。比如深入推进包容审慎监管，通过探索“监管沙箱”、轻微违法不处罚、行政指导、约谈提醒等柔性监管方式，为企业发展营造包容创新的执法环境，减轻企业合规压力，进一步释放市场主体创新发展潜力。再比如，创新信用监管，结合当前行业信用两单、记分等管理制度，进一步完善

企业的分级分类管理制度，实现事前事中事后全流程的有效衔接。

管理手段不断健全。随着信息通信业与经济社会深度融合，用户主体海量化、跨界竞争常态化、技术行为复杂化的趋势越发凸显，企业行为的监测、定性和取证难度不断增大，未来在维护市场秩序、推动行业规范发展等方面将会面临着更大挑战。在这种情况下，深化和拓展技术手段应用、提升“以网管网”能力的需求也愈发迫切。可以预见，加快推进大数据、人工智能、云计算和区块链等新一代信息技术的运用，推动构建覆盖全主体、全流程、全业务的技术管理能力，将日益成为营商环境建设必不可少的环节。

（三）赋能带动效应将是行业营商环境建设的重要亮点

5G 网络等基础设施赋能带动作用将更加彰显。新型数字基础设施是信息通信企业创新发展的关键保障，也是行业能够持续输出赋能带动能力的重要基础。目前，5G 规模化应用处于重要的窗口期，5G 个人应用的用户规模和应用案例愈发丰富，5G 行业应用深度和广度不断拓展，在提升用户体验、改造传统行业等方面发挥了重要作用。作为营商环境建设的重点任务，未来 5G 网络等新型数字基础设施建设也将加速推进，个人应用和行业应用也将不断丰富，势必在促进信息消费增长、构建现代化产业体系、推动数字产业高质量发展等方面发挥更大的作用。

数字惠民利民水平持续提高。当前，我国区域、城乡、群体间数字化发展不平衡不充分仍然存在。近两年世界电信和信息社会日的主题都聚焦在提升落后地区或弱势群体数字技术使用能力上。比

如，2022 年为面向老年人和实现健康老龄化的数字技术，2023 年为通过信息通信技术增强最不发达国家的能力。“确保数字时代没有一个人落下”成为全球共识，也是当前数字化转型亟需解决的重大挑战之一。适老化和信息无障碍改造作为当前和未来一段时间信息通信业推动弥合数字鸿沟、促进数字化发展成果惠及全社会的主攻方向之一，必然将持续深入推进，进一步丰富适老化和信息无障碍服务供给，不断以信息通信业的新进展新成效服务人民、造福人民。

（四）地方政策措施成为行业营商环境建设的有效支撑

“以评促建”加速推动地方政策出台。近年来，国内外许多权威机构广泛开展营商环境评价，除世界银行之外，国家发展改革委《中国营商环境报告》等也是地区营商环境好坏的重要参考。营商环境评价日益成为衡量城市发展、区域竞争的关键指标之一，对当地国际贸易、吸引外资、产业发展有着深远影响，一直以来受到地方政府的高度重视。随着世行最新 B-Ready 指标体系相关的评价工作逐步推进，各地区也将对标评价指标开展新一轮营商环境建设工作。在世行 B-Ready 评价体系高度重视数字化发展指标，特别是“网络获取”等指标的背景下，信息通信业的数字底座地位也将进一步凸显，成为各地营商环境建设的前沿阵地。与此同时，一些可能出现的制度壁垒也需要地方支持和突破。可以预见，地方政府在营商环境建设中将进一步发力信息通信业，越来越多的地区性政策措施也将相继出台，不仅能够与全国性的行业营商环境政策形成协同，也有助于形成地区间相互学习、共同进步的良好局面，推动营

商环境建设迈上新台阶。



中国信息通信研究院

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62305772

传真：010-62304980

网址：www.caict.ac.cn

