

《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》快评

作者：卢在光 | 李潜

2024 年 4 月 10 日，工业和信息化部（“工信部”）发布了《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》（“《试点通告》”），提出将在北京市服务业扩大开放综合示范区、上海自由贸易试验区临港新片区及社会主义现代化建设引领区、海南自由贸易港、深圳中国特色社会主义先行示范区开展试点，取消互联网数据中心、内容分发网络、互联网接入服务、在线数据处理与交易处理，以及信息服务中信息发布平台和递送服务（互联网新闻信息、网络出版、网络视听、互联网文化经营除外）、信息保护和处理服务业务的外资股比限制。

根据工信部的说明，《试点通告》是为了落实中央经济工作会议以及《政府工作报告》提出的放宽电信等服务业市场准入，对电信业实施高水平对外开放的新要求，从建设更高水平开放型经济新体制、推动行业高质量发展、深化电信领域国际务实合作等需要出发，所进行的试点与探索。通过在自贸港、自贸区等地开展先行先试，进一步积累电信业开放经验，构筑立体化制度和安全监管体系，为后续更大范围内的开放奠定基础。本文试从《试点通告》的内容并结合我国电信行业现有外资准入法律框架，初步分析《试点通告》对增值电信从业者的影响。

一、我国电信行业外资准入的法律框架

在我国现行法律法规中，《外商投资法》及其实施条例、《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（“外商投资负面清单”）以及《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（“自贸区外商投资负面清单”）构成了外商投资准入的基础性法律法规，而 2022 年最新修订的《外商投资电信企业管理规定》（“外资电信规定”）则是具体到电信行业的外资准入规则。除此以外，主管部门或某些地区又会对特定地区、特定领域内的外资电信业务准入做出某些特殊规定。上述法律法规共同构成了我国电信业外资准入的监管体系。

（一）外商投资负面清单与自贸区外商投资负面清单

现行有效的外商投资负面清单规定，对于电信公司，要求“限于中国入世承诺开放的电信业务，增值电信业务的外资股比不超过 50%（电子商务、国内多方通信、存储转发类、呼叫中心除外），基础电信业务须由中方控股”；同时规定外商“禁止投资互联网新闻信息服务、网络出版服务、网络视听节目服务、互联网文化经营（音乐除外）、互联网公众发布信息服务（上述服务中，中国入世承诺中已开放的内容除外）”。自贸区外商投资负面清单中的规定与外商投资负面清单基本一致。

（二）外资电信规定

2022 年最新修订的外资电信规定进一步放宽了电信行业外资准入的相关要求。该规定在维持经营增值电信业务的外资电信企业的外方投资者的出资比例最终不得超过 50%（但国家另有规定的除外）的基础上，明确删除了对于经营增值电信业务的外资电信企业的外方主要投资者需要具备“良好业绩和运营经验”的要求，使得外资股东是境外财务投资人的增值电信业务申请许可证的难度大大降低，从而增强了外商投资企业获批增值电信业务经营许可的确定性。

此外，2022 年版的外资电信规定还将电信业务经营许可证的申请流程进行了简化，外商投资企业完成注册登记后，即可向工信部提起电信业务经营许可申请。

（三）其他地区或自贸区的电信行业外资准入特别规定

除了上述基础性规定外，有关主管部门或地区也对进一步开放外商投资电信业务做出了特殊规定，例如：

法规	时间	相关内容与措施
工信部、上海市人民政府发布的《关于中国（上海）自由贸易试验区进一步对外开放增值电信业务的意见》	2014.1.6	试点放开上海自贸试验区内部分增值电信业务的外资持股比例不得超过 50%的限制
工信部发布的《关于放开在线数据处理与交易处理业务（经营类电子商务）外资股比限制的公告》	2015.6.19	在全国范围内放开在线数据处理与交易处理业务（经营类电子商务）的外资持股比例限制，外资持股比例可至 100%
工信部发布的《关于港澳服务提供者在内地开展电信业务有关问题的通告》	2016.6.30	允许港澳服务提供者在内地设立合资或者独资企业，提供在线数据处理与交易处理业务（仅限于经营类电子商务）、内地境内多方通信服务业务、存储转发类业务等六项增值电信业务，其中港澳资持股比例不设限制
国家发展和改革委员会与商务部发布的《海南自由贸易港外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020 年版）	2021.2.1	允许实体注册、服务设施在海南自由贸易港内的企业，面向自由贸易港全域及国际开展互联网数据中心、内容分发网络等业务
国务院关于《支持北京深化国家服务业扩大开放综合示范区建设工作方案》的批复	2023.11.18	在北京市取消信息服务业务（仅限应用商店，不含网络出版服务）、互联网接入服务（仅为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务外资股比限制

而本次《试点通告》也属于工信部在特定地区所试点开展的特殊外资电信行业准入政策。

二、《试点通告》的主要内容解读

1. **试点区域**：《试点通告》规定本次试点工作拟开展的区域包括：北京市服务业扩大开放综合示范区（覆盖北京市全域）、上海自由贸易试验区临港新片区及社会主义现代化建设引领区（覆盖上海自

贸区临港片区和浦东新区)、海南自由贸易港(覆盖海南岛全岛)以及深圳中国特色社会主义先行示范区(覆盖深圳市全域)。后续四地区所在的省(直辖市)级政府,将根据自身实际情况制定试点实施方案并报工信部审批。我们也将持续关注相关地区实施方案的制定情况。

2. **试点业务领域:** 从试点业务领域来看,《试点通告》在试点地区内放开外资比例限制的业务既包括了第一类增值电信业务中的互联网数据中心业务(IDC)、内容分发网络业务(CDN)以及互联网接入服务(ISP),也包括了第二类增值电信业务中的在线数据处理与交易处理业务(EDI),以及信息服务业务(ICP)中的信息发布平台和递送服务(但互联网新闻信息、网络出版、网络视听、互联网文化经营除外)、信息保护和处理服务业务。具体而言:

- 对于互联网数据中心业务(IDC)和内容分发网络业务(CDN),由于IDC和CDN业务不属于中国入世承诺开放的电信业务,根据《外商投资法》和外商投资负面清单的规定,外国投资者不得直接或间接在中国境内投资上述业务。但是港澳投资者可以根据《内地与香港/澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》(“CEPA”)的规定,在持股比例不超过50%的前提下,在内地设立提供上述服务的企业,且前提是该等港澳投资者为港澳“服务提供者”并持有港澳主管部门核发的证明书。此外,如前所述,此前出台的《海南自由贸易港外商投资准入特别管理措施(负面清单)》虽然在一定程度上放宽了对于IDC和CDN业务的限制,但其主要还是针对在自贸港内设立运营的且面向自贸港内及国际用户开展上述业务的企业,适用范围较为有限。而此次《试点通告》则进一步扩大了适用的范围,相信会激发符合条件的外资企业申请该等资质的积极性。
- 对于ISP业务,如为上网用户提供互联网接入服务,有关部门已经对于港澳资本以及在北京、上海自贸区等特定区域放宽了外资限制。而对于其他ISP业务,则可对符合CEPA规定的港澳投资者放宽至不超过50%。本次《试点通告》的出台虽进一步扩大了ISP业务的外资准入适用地区,但服务范围仅限于本试点区域,且仍限于通过基础电信企业互联网接入设备对用户提供的互联网接入服务。
- 对于EDI业务,在工信部早先已放开对于电子商务的外资限制后,本次《试点通告》在试点地区内则是全面放开了包括电子数据交换业务和网络/电子设备数据处理业务在内的各子类业务的外资限制,对相关企业而言无疑是一项重大利好。
- 而对于ICP业务,根据《试点通告》,信息搜索查询服务、信息社区平台服务和信息即时交互服务等三个子类未被包含在本次试点业务领域中,也就意味着经营网络社区、搜索引擎、即时通讯等业务的企业无法突破现有外资限制。此外,在信息发布平台和递送服务中,从事互联网新闻信息服务、网络出版服务、网络视听服务、互联网文化经营活动的企业也仍然受限于现有规定。上述四类业务中除了互联网音乐外均属于外商投资负面清单中的外资禁止类业务,因此即使是在试点区域内,上述禁止性要求也未能进一步放开。

在《试点通告》公布后,基于电信行业外资准入的其他现行规定,我们对于纳入试点范围的增值电信业务类型的外资准入要求变化总结如下:

业务类型	《试点通告》发布前	《试点通告》发布后
互联网数据中心业务	未开放外商投资,但(1)符合条件的港澳投资者持股比例不得超过50%; (2)海南自贸港有例外情形	试点地区内取消外资比例限制
内容分发网络业务	未开放外商投资,但(1)符合条件的	试点地区内取消外资比例限制

业务类型	《试点通告》发布前	《试点通告》发布后
	港澳投资者持股比例不得超过 50%； (2) 海南自贸港有例外情形	
互联网接入服务业务	为上网用户提供互联网接入服务：未开放外商投资，但(1)符合条件的港澳投资者持股比例不设限制；(2)北京市和上海自贸区等地区可突破外资限制 其他 ISP 业务：未开放外商投资，但符合条件的港澳投资者持股比例不得超过 50%	试点地区内取消外资比例限制，但服务范围仅限本试点区域，且需通过基础电信企业互联网接入设备对用户提供的互联网接入服务
在线数据处理与交易处理业务	外资比例不得超过 50%，全国范围内取消经营类电子商务外资限制	试点地区内取消外资比例限制
信息服务业务 — 信息发布平台和递送服务	外资比例不得超过 50%，但自贸区内应用商店业务外资比例可突破 50%	试点地区内取消外资比例限制，但互联网新闻信息、网络出版、网络视听、互联网文化经营除外
信息服务业务 — 信息搜索查询服务	外资比例不得超过 50%	/
信息服务业务 — 信息社区平台服务	外资比例不得超过 50%	/
信息服务业务 — 信息即时交互服务	外资比例不得超过 50%	/
信息服务业务 — 信息保护和处理服务	外资比例不得超过 50%	试点地区内取消外资比例限制

3. **试点监管要求**：尽管《试点通告》取消了上述试点业务的外资股比限制，但是仍然对相关业务经营提出了一定要求，包括：

- 试点开放业务经营主体注册地、服务设施（含租用、购买等设施）放置地须在同一试点区域内，不得购买、租用本试点区域外 CDN 等设施开展加速服务。
- 对于在试点地区开展试点业务的外资电信企业，仍应按照《电信条例》等相关规定向工信部申请取得电信业务经营试点批复，并在电信业务经营活动中遵守相关法律法规及试点批复的规定，接受、配合电信管理机构及有关主管部门的监督管理。

上述要求与现行自贸区的电信业务试点开放要求较为一致，在监管要求上并未有进一步的放松，因此上述规定对于拟在试点地区开展相关业务的外资企业仍然会带来一定挑战。此外，关于试点批复的具体申请流程和要求也需各试点地区制定实施方案后进一步明确。

4. **试点退出机制**：《试点通告》在制定了相关开放利好政策的同时，也规定了试点退出机制，明确表

示如果试点地区存在企业违法违规频发、风险集中、安全监管条件难以保障等情况，工信部可在与相关部门会商后，视情缩减其试点业务范围，对情节严重的还可以提前终止试点工作。届时，退出试点的地区应组织相关企业按照相关法律法规维护消费者的合法权益，妥善处理存量用户迁转、退网等善后工作。上述退出机制体现了在开放的同时注重安全与监管的政策思路与导向，可以预见，在后续的试点工作中，试点地区的主管部门依然会对参与试点工作的外资电信企业严格依法依规监管。

三、结语

面对当前我国经济机遇与挑战并存的局面，只有坚定不移地深化改革、扩大开放，方可持续稳固经济回升向好的态势。尽管《试点通告》对于某些业务领域未能全面放开或仍保留了一定限制，且试点政策的落地还有待各试点地区后续制定更为具体的实施方案，但《试点通告》本身仍然体现了进一步扩大开放的积极信号。我们建议处于试点地区内的企业持续关注后续的实施方案，根据企业自身情况积极争取参与试点。而对于某些企业而言，一旦外商独资企业可以在试点地区取得相关电信业务经营许可，也势必会对该等企业的股权结构产生重大影响（比如因特定电信业务的外资限制而采取的协议控制可能将不再具有保留的必要），进而影响企业的后续资本运作。因此，相关企业也可以与专业机构积极沟通、早做准备，从而更有助于企业在业务发展与资本运作两条道路上的行稳致远。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

卢在光

电话： +86 10 8525 4623

Email: zaiguang.lu@hankunlaw.com

李潜

电话： +86 21 6080 0521

Email: qian.li@hankunlaw.com