

无线电行政管理的有关问题



李国斌
中国无线电协会

目 录

- 一、行政法简述
- 二、无线电行政管理的概述
- 三、无线电行政管理体制
- 四、无线电行政管理制度

一、行政管理概述

1、行政管理的概念和特征

行政管理是国家的基本职能之一，是对国家事务的一种有组织的管理活动。行政管理具体是指为实现国家目的，运用制定政策法规、组织实施管理、命令、监督制裁等方式执行国家法律和权力机关意志的活动。

其具有以下内容和特点：

第一,行政是为实现国家目的，执行国家法律及立法机关意志的活动。

第二，行政是现代国家权力分工体制的产物。

第三，行政是执行国家法律和权力机关意志的活动。

第四，行政与立法、司法有本质区别。

2、行政管理的基础

行政管理的基础实际上是指作为国家公共权力机构的一部分的国家行政机关，以国家名义进行的政府公共行政管理的基础。

第一，行政权力是一种权力。

第二，行政权力是一种公共权力。

第三，行政权力是一种政治权力。

3、行政管理的主体

国家行政管理的主体又可以分为政府、政府行政机关、行政首长、政府普通公务员四种：

4、行政管理的客体

第一、经济性组织，包括工业、第三产业和其它一切进行经营活动的组织。

第二、社会性组织，包括社区和群众团体等一切以非赢利为目的的组织。

第三、事业性组织，包括教科文卫和新闻组织等。

第四、公民，这是政府行政管理的最大量的行为对象。

-
-
-

5、行政管理的主要方式

行政立法和行政司法

行政决策、行政决定与行政政策

行政领导、行政指导和行政引导

行政协调、行政沟通与行政平衡

行政干预、行政检查和行政制裁

6、行政管理的职能

行政职能大体可以分为维持、保卫、扶助、管制、服务、发展六大方面。

行政职能还可以从不同的角度进行考察和划分：

从功能的作用领域看，有政治功能、经济功能、文化功能、社会功能等；

从功能的属性看，有统治功能、保卫功能、管理功能、服务功能等；

从功能的性质看，有行政立法功能、行政司法功能等；

从功能的过程和作用方式看，有指导功能、协调功能、控制功能、监督功能等。

8、行政组织

(1)行政组织的概念和特征

行政组织是指为执行国家的政务所结成的有系统的组织机构。其特征如下：

第一政治性，第二社会性，第三权威性，第四法制性，第五系统性，第六发展性。

(2)行政组织的产生与成立

行政组织的产生与成立，一般指国家行政机关或机构的设置及其合法性，它包括依据、效力和规程等基本问题。

(3)行政组织的种类

首脑机关。首脑机关是指统辖全局的领导机关。

职能机关。是隶属领导机关或行政首长之下、执掌一定专业行政事务实际实施的机关。

幕僚机关。幕僚机关亦称辅助机关或办公机关。

咨询机关。咨询机关亦称智囊机关或参谋机关。

派出机关。派出机关是一级政府根据政务管理需要，按管辖地区授权委派的代表机关。

9、行政行为

(1)行政行为的涵义

行政行为，是指国家机关及其行政人员，在行政管理活动中，基于行政行为所实施的能够发生法律效力的行为。

(2)行政行为的种类

法律行为与准法律行为

抽象行为与具体行为

要式行为与不要式行为

积极行为与消极行为

(3)行政行为的特性

组织性、互动性、开放性、妥协性、强制性、适应性。

二、无线电行政管理概述

1、无线电行政管理的概念和特征

无线电行政管理是我国行政管理的重要组成部分，是指国家通过无线电行政管理机关或授权的组织，对无线电活动所进行的管理。

无线电行政管理有以下特征：

第一，它是国家行政管理的重要内容，直接体现国家管理职能及其活动。

第二，它的管理对象是无线电活动。

第三，它以监督管理方式为主，并主要表现为对无线电的监督管理。

2、无线电行政管理的内容

无线电行政管理的内容，如根据2008年7月11日，国务院办公厅印发《工业和信息化部主要职责内设机构和人员编制规定》（国办发[2008]72号“三定”方案规定，无线电行政管理的内容主要有以下几个方面：

- (1)统一配置和管理无线电频谱资源
- (2)依法监督管理无线电台（站）
- (3)负责卫星轨道位置的协调和管理
- (4)协调处理军地间无线电管理相关事宜
- (5)负责无线电监测、检测、干扰查处，协调处理电磁干扰事宜，维护空中电波秩序
- (6)依法组织实施无线电管制

3、无线电行政管理的方式

行政管理的方式一般是由行政机关以行政手段或行政方式进行。现阶段的无线电行政管理除具有行政管理的一般特点外，还具有自己的特点。

(1) 由以政策为依据的无线电行政管理逐步转向以法律法规和规章为依据进行无线电行政执法为主。

(2) 以监督管理为主，监督管理与服务相结合。

三、无线电行政管理体制

无线电管理体制是指我国无线电管理组织的机构设置、职能权限划分和活动方式的总和。

（一）我国无线电管理体制历史演变 起步阶段（1951-1986年）

1.) 建国初，我国采用军政一体的体制。军委通信部承担保障党政军民通信（无线电通信作为重要通信手段）的任务，实行军队负责全国无线电管理的体制。

2) 1951年，中共中央、政务院、中央军委决定成立中央天空控制组，对全国无线电实施统一控制、集中管理无线电频率。

-
-
-

3) 1962年7月，中共中央决定成立中央无线电委员会（中央无委）和各中央局无线电管理委员会（中央局无委）。中央无委受中共中央、国务院的直接领导，统一管理全国无线电频率的划分和使用。之后，各省（区、市）无线电管理委员会相继成立。

1965年，中共中央决定：中央无委作为中共中央的一个部委，办事机构设在军委通信兵部。根据中共中央的指示，各级无委相继按照党的组织机构设置，分别定名为：中共中央无线电管理委员会、中共XX省委员会无线电管理委员会。

4) 1971年5月，国务院、中央军委发布《关于恢复和成立无线电管理委员会的通知》，决定恢复成立国务院、中央军委无线电管理委员会（后改为全国无线电管理委员会）以及各省（区、市）无线电管理委员会，成立大军区无线电管理委员会，负责全国无线电频率的统一划分和使用管理。其中，全国无委办公室设在中国人民解放军通信兵部。

随着无线电技术发展、应用，国务院各部委成立了负责专业领域无线电管理的机构（如部门无线电管理委员会或者无线电管理小组）。

1977年4月，国务院、中央军委批转《全国无线电管理委员会关于加强无线电管理工作的报告》，要求各级无线电管理委员会在党的一元化领导下，对党、政、军、民、学的无线电实行统一管理。

5) 1984年4月，国务院、中央军委下发《关于调整各级无线电管理委员会组织机构的通知》（国发[1984]58号），确立了国务院、中央军委无线电管理委员会（简称国家无线电管理委员会）在国务院、中央军委领导下，统一负责全国党政军民无线电管理工作的体制。

国家无线电管理委员会的办事机构设在总参谋部通信部，各省（区、市）以及设区的市无线电管理委员会的办事机构从军队调整到地方政府办公厅，实行军地联合办公。

转型阶段（1986-1998年）

6) 1986年11月，国务院、中央军委下发《批转国家无线电管理委员会关于调整无线电管理体制问题会议纪要的通知》（国发[1986]102号），决定调整无线电管理体制，实行统一领导、分工管理的体制。即：国家无线电管理委员会在国务院、中央军委的领导下，统一领导全国的无线电管理工作。国家无线电管理委员会的办事机构（国家无委办公室）由军队转到政府，由邮电部代管。

各省（区、市）无线电管理委员会负责本辖区内的无线电管理工作，其办事机构设在政府办公厅。军队设立中国人民解放军无线电管理委员会，在国家无线电管理委员会领导下，负责军事系统的无线电管理工作，其办事机构（全军无委办公室）设在总参谋部通信部。从此，无线电管理进入军政分管时期。

7) 1993年9月，国务院、中央军委联合发布《无线电管理条例》。条例规定：无线电管理实行统一领导、统一规划、分工管理、分级负责的原则（第三条）；

国家无线电管理机构在国务院、中央军事委员会的领导下负责全国无线电管理工作（第六条）；

中国人民解放军无线电管理机构负责军事系统的无线电管理工作（第七条）；

省（区、市）和设区的市无线电管理机构在上级无线电管理机构和同级人民政府领导下负责辖区内除军事系统外的无线电管理工作（第八条）；

国务院有关部门的无线电管理机构负责本系统的无线电管理工作（第九条）。

《条例》确立了国家、省（区、市）和设区的市三级无线电管理体制。

8) 1994年5月，国务院印发《关于调整无线电管理办事机构设置的通知》（国发[1994]34号），无线电管理由中央、省（区、市）、地市三级调整为中央和省（区、市）相对集中的管理体制。

国家设国家无线电管理委员会，为全国的无线电管理机构；省（区、市）设省（区、市）无线电管理委员会，为省（区、市）的无线电管理机构。省（区、市）以下各级人民政府（包括省会城市）不再设无线电管理委员会，根据工作需要可设立省（区）无线电管理委员会办公室的派出机构（包括无线电监测站），并报国家无线电管理委员会办公室备案。

国家无线电管理委员会办公室（国家无委办）是国家无线电管理委员会的办事机构，在邮电部单设。

国务院有关部委和直属机构可根据工作需要设立无线电管理机构，根据《条例》规定的职责，负责本系统无线电管理工作。

发展阶段（1998年至今）

9) 1998年3月，国务院机构改革，重组邮电部、电子工业部为信息产业部。

3月29日，国务院印发《国务院关于议事协调机构和临时机构设置的通知》（国发[1998]7号），明确“撤销国家无线电管理委员会，工作改由信息产业部承担”。

7月1日，国务院办公厅印发《信息产业部职能配置内设机构和人员编制规定》（国办发[1998]100号），明确“将国家无线电管理委员会及其办公室的行政职能，并入信息产业部”

同时，设在总参谋部通信部的全军无线电管理委员会办公室负责军事系统的无线电管理工作。

-
-
- 10) 2002年3月7日，国务院印发了《研究全国无线电管理体制有关问题的会议纪要》，明确：在全国无线电管理体制不作大的调整的情况下，应加强军地双方协调、建立协商机制，信息产业部作为全国无线电行政主管部门，履行无线电行业管理职能。全军无委办负责全军的无线电管理工作。

由信息产业部无线电管理局和全军无委办建立军地无线电管理联席会议制度。对无线电管理中涉及军地双方的重大事项，由信息产业部、总参谋部联合报国务院、中央军委决定。

根据会议纪要的要求，2002年8月，信息产业部、总参谋部联合向国务院、中央军委上报了《军地无线电管理联席会议制度暂行办法》。2004年12月，该《办法》修订为《军地无线电管理联席会议制度实施办法》。2005年，军队无线电管理委员会更名为电磁频谱管理委员会。

11) 2008年3月，国务院机构改革，将原信息产业部的职责划给工业和信息化部，无线电管理职能也划给了工业和信息化部。

2008年7月11日，国务院办公厅印发《工业和信息化部主要职责内设机构和人员编制规定》（国办发[2008]72号），明确工业和信息化部负责“统一配置和管理无线电频谱资源，依法监督管理无线电台（站），负责卫星轨道位置的协调和管理，协调处理军地间无线电管理相关事宜，负责无线电监测、检测、干扰查处，协调处理电磁干扰事宜，维护空中电波秩序，依法组织实施无线电管制。”

（二）无线电实行统一领导管理体制的必要性

一是无线电频谱资源属于国家所有，必须加强集中统一领导管理。

二是无线电管理关系到国家主权和信息安全，必要时还要进行全国统一指挥调度。

三是无线电监管的技术性、专业性很强，需要有一支相对稳定的专业干部队伍，不宜实行分散式的管理。

四是目前世界上绝大多数国家对无线电都是由中央政府统一领导管理的。

（三）现行无线电行政管理体制的特点

无线电行政管理实行行政领导负责制。

省(区市和设区的市)无线电行政管理机构在上级无线电管理机构和同级人民政府领导下，负责辖区内除军事系统外的无线电管理工作。

中央无线电行政管理机构与省(区市)地区无线电行政管理机构的设置原则上对口。

无线电行政管理机构上下级之间权限分工，遵循集中统一与分级负责管理的原则。

(四) 无线电行政管理组织的分类

根据我国无线电行政管理体制和现行的无线电法律、法规规定，在我国履行无线电行政管理职能的有如下三类组织。

第一,无线电行政机关

其特征如下：

一是无线电行政机关是国家行政机关

二是无线电行政机关是拥有外部行政管理权的机关

三是无线电行政机关是执行机关

在我国属于行政机关的，目前就是中央和省、自治区、直辖市（含设区的市）无线电行政机构，即工业和信息化部 and 省级（含设区的市）无线电管理机构。

第二,无线电授权行政机构

无线电授权行政机构就是指由法律、法规授予非无线电行政机关的机构行使无线电行政管理权资格的主体,即被授权的机构可以自己的名义独立地行使无线电行政管理权,也可以自己的名义独立地承担因行使无线电行政管理权力引起的法律后果(如一些地方具有事业单位性质的无线电管理局)。

第三,无线电委托行政组织

无线电委托行政组织,就是指无线电行政机关或经授权拥有无线电行政管理权的机构把一定的无线电行政权(如无线电台站审批权)委托非无线电行政机关或机构的组织行使或办理的行为。其特点是,被委托行使无线电行政权的组织,必须以委托的无线电行政机关或机构的名义行使无线电行政权,其行使这些权力引起的法律后果,由委托的无线电行政机关或机构承担。

（五）无线电行政管理组织的职能与权限

无线电行政管理组织的职能

无线电行政管理组织的职能是一种国家行政管理职能，也就是无线电行政管理职能。无线电行政管理职能具体表现为国家无线电的管理和监督职能，随着社会主义市场经济体制的逐步建立，这种管理和监督能将越来越明确为无线电电波秩序维护管理的职能。在国务院2008年批准的关于工业和信息化部“三定”方案中明显反映了这一特点。

无线电行政管理组织的职责权限

第一、工业和信息化部的职责权限

根据2008年国务院批准的工业和信息化部“三定”方案规定，

其无线电主要职责权限是：

- 一是统一配置和管理无线电频谱资源，
- 二是依法监督管理无线电台（站），
- 三是负责卫星轨道位置的协调和管理，
- 四是协调处理军地间无线电管理相关事宜，
- 五是负责无线电监测、检测、干扰查处，协调处理电磁干扰事宜，维护空中电波秩序，
- 六是依法组织实施无线电管制。

第二、省(区市含设区的市)无线电行政机构的职责权限

其主要职责是：

贯彻执行国家无线电管理的方针、政策、法规和规章；

拟订地方无线电管理的具体规定；

协调处理本行政区域内无线电管理方面的事宜；

根据审批权限审查无线电台（站）的建设布局和台址，指配无线电台（站）的频率和呼号，核发电台执照；

负责本行政区域内无线电监测。

四、无线电行政管理制度

1、无线电行政管理制度的概念

无线电行政制度是各无线电行政规范的集合体，无线电行政规范是无线电行政制度的基本构成要素。无线电行政规范就是行政管理的主体在管理过程中逐渐创造和摸索出来的，用以控制、调整和干预人们在无线电行政管理范围的行为手段。

无线电行政制度由无线电行政规范所确立和构成，但不等于说无线电行政制度就是无线电行政规范。

构成一项无线电行政制度的要素一般说，大致有制度的目的和价值、制度的承担者的制度承担者的地位及其相互作用等几方面。

2、我国的无线电行政管理制度框架渊源

近年来，随着我国无线电事业快速发展，无线电管理制度建设工作取得了积极的进展，逐步形成了以《中华人民共和国无线电管理条例》为主体的无线电管理制度框架，为履行无线电管理职能提供了制度保障。

法律

无线电管理相关的法律主要涉及《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国物权法》等，这些法律对无线电管理相关制度作出了规定。

行政法规

无线电管理行政法规主要包括《中华人民共和国无线电管理条例》、《中华人民共和国无线电管制规定》及国务院颁布的其他与无线电管理有关的行政法规。

地方性法规规章

近年来，大部分省（区、市）人大、政府根据《中华人民共和国无线电管理条例》，陆续出台了本省（区、市）无线电管理地方性法规或者地方政府规章。

目前，福建、云南、江苏、山东、湖北、广东、内蒙古、海南、黑龙江、吉林、天津、安徽、西藏等省（区、市）已经制定了地方无线电管理条例。

河北、四川、湖南、甘肃、重庆、广西、北京、贵州、上海、宁夏、山东等省（区、市）制定了地方无线电管理规章。

部门规章

为贯彻落实《无线电管理条例》及相关法律、行政法规，工业和信息化部、原信息产业部制定了《中华人民共和国频率划分规定》、《无线电台站执照管理规定》、《业余无线电台管理办法》等一系列无线电管理规章，为加强无线电频率、台站和设备的管理，提供了良好的制度保障。

3、主要的无线电行政管理制度

无线电行政制度根据不同无线电管理领域和行政管理目标，大体有如下主要制度：

(1) 无线电台（站）的设置和使用管理制度

设置、使用无线电台（站）的单位和个人，必须提出书面申请，办理设台（站）审批手续，领取电台执照。

船舶、机车、航空器上的制式无线电台（站），必须按照有关规定领取电台执照并报国家无线电管理机构或者地方无线电管理机构备案。

设置业余无线电台（站），应当按照国家有关业余无线电台（站）管理的规定办理设台（站）审批手续。

•
•
•
位于城市规划区内的固定无线电台（站）的建设布局 and 选址，必须符合城市规划，服从规划管理。城市规划行政主管部门应当统一安排，保证无线电台（站）必要的工作环境。

电台呼号由国家无线电管理机构编制和分配，并由国家无线电管理机构、地方无线电管理机构或者国家无线电管理机构委托的国务院有关部门指配。

经国务院有关部门指配的电台呼号，应当抄送无线电台（站）所在省、自治区、直辖市无线电管理机构备案。

经无线电管理机构指配的船舶电台呼号，应当抄送国务院交通主管部门备案。

•
•
•
2001年11月19日，信息产业部公布了《高楼高塔高山设置无线寻呼发射基站管理规定》（信息产业部令第16号）

2009年2月4日，工业和信息化部公布了《无线电台执照管理规定》（第6号令）

2009年2月4日，工业和信息化部公布了《建立卫星通信网和设置使用地球站管理规定》（第7号令）。

2011年4月21日，工业和信息化部公布了《卫星移动通信系统终端地球站管理办法》（第19号令）

2012年11月5日，工信部公布了《业余无线电台管理办法》（第22号令）

(2) 无线电频率管理制度

国家无线电管理机构对无线电频率实行统一划分和分配。

国家无线电管理机构、地方无线电管理机构根据设台（站）审批权限对无线电频率进行指配。

国务院有关部门对分配给本系统使用的频段和频率进行指配，并同时抄送国家无线电管理机构或者有关的地方无线电管理机构备案。

-
-
-

指配和使用频率，必须遵守国家有关频率管理的规定。

业经指配的频率，原指配单位可以在与使用单位协商后调整或者收回。

频率使用期满，需要继续使用的，必须办理续用手续。

任何单位和个人未经国家无线电管理机构或者地方无线电管理机构批准，不得转让频率。禁止出租或者变相出租频率。

-
-
-

因国家安全和重大任务需要实行无线电管制时，管制区域内设有无线电发射设备和其他辐射无线电波设备的单位和个人，必须遵守有关管制的规定。

对依法设置的无线电台（站），无线电管理机构应当保护其使用的频率免受有害干扰。

处理无线电频率相互有害干扰，应当遵循带外让带内、次要业务让主要业务、后用让先用、无规划让有规划的原则；遇特殊情况时，由国家无线电管理机构根据具体情况协调、处理。

(3) 无线电发射设备的研制、生产、销售、进口管理制度

研制无线电发射设备所需要的工作频率和频段应当符合国家有关无线电管理的规定，并报国家无线电管理机构核准。

生产的无线电发射设备，其工作频率、频段和有关技术指标应当符合国家有关无线电管理的规定，并报国家无线电管理机构或者地方无线电管理机构备案。

研制、生产无线电发射设备时，必须采取措施有效抑制电波发射。进行实效发射试验时，须经国家无线电管理机构或者地方无线电管理机构批准。



进口的无线电发射设备，其工作频率、频段和有关技术指标应当符合国家有关无线电管理的规定，并报国家无线电管理机构或者省、自治区、直辖市无线电管理机构核准。

企业生产、销售的无线电发射设备，必须符合国家技术标准和有关产品质量管理的法律、法规的规定。县级以上各级人民政府负责产品质量监督管理工作的部门应当依法实施监督、检查。



(4) 非无线电设备的无线电波辐射管理制度

工业、科学、医疗设备、电气化运输系统、高压电力线及其他电器装置产生的无线电波辐射，必须符合国家规定，不得对无线电业务产生有害干扰。

产生无线电波辐射的工程设施，可能对无线电台（站）造成有害干扰的，其选址定点应当由城市规划行政主管部门和无线电管理机构协商确定。

非无线电设备对无线电台（站）产生有害干扰时，设备所有者或者使用者必须采取措施予以消除；对航空器、船舶的安全运行造成危害时，必须停止使用。

(5) 涉外无线电管理制度

无线电频率划分、分配、协调的涉外事宜，以及我国电台和境外电台的相互有害干扰，由国家无线电管理机构统一与有关的国际组织或者国家、地区交涉。

外国驻中国使领馆、联合国及其专门机构和其他享有外交特权的国际组织驻中国代表机构设置、使用无线电台（站），携带或者运载无线电设备入境，必须事先通过外交途径向国家无线电管理机构申请批准。

其他驻华代表机构、来华团体、客商等外籍用户设置、使用无线电台（站），携带或者运载无线电设备入境，事先由业务主管部门或者接待单位根据本条例第十三条的规定报请国家无线电管理机构或者地方无线电管理机构批准。

（6）无线电监测和监督检查

国家无线电监测中心，国家无线电监测站，省、自治区、直辖市无线电监测站，以及设区的市无线电监测站，负责对无线电信号实施监测。

国务院有关部门的监测台（站）负责本系统的无线电监测和监督检查。

国家无线电管理机构、地方无线电管理机构应当设立无线电管理检查员，对无线电管理的各项工作进行监督检查。

国务院有关部门可以设立无线电管理检查员，对本系统的无线电管理工作进行监督检查。

无线电管理检查员在其职权范围内进行监督检查时，有关单位和个人应当积极配合。

-
-
-

为了规范无线电设备发射特性核准检测机构的认定工作，加强对检测机构的管理，维护空中电波秩序，2006年9月5日，原信息产业部公布了《无线电设备发射特性核准检测机构认定办法》（原信息产业部令第41号）。

《办法》规定了无线电设备发射特性核准检测机构的认定条件、认定程序、检测机构的义务、监督检查以及认定的变更、延续、退出和撤销等制度。

-
-
-

谢 谢

-
-
-
-
-
-
-
-