

文/夏冰

对国家主导电信企业的管制，是一个国家电信管制的主要内容。世界各国对电信行业规制改革路径虽然不同，但有异曲同工之处。大致分来有两种模式：一是通过对原有电信运营商拆分，引入竞争的美国模式；一是以引入新运营商参与电信业竞争的英国模式，其特点是，保持原有的国家主体电信企业，继续在全国经营各类电信业务，但实行政企分开，进行公司化和股份制改造，并同时发放一批新的经营许可证。国家通过立法对主体电信企业进行监管，以扶植竞争对手，逐步形成有效竞争。此后大多数发达国家和发展中国家基本上沿袭了上述两种规制改革思路。在电信业引入竞争初期，各国基本上都采取了不对称管制方式，下文将以美国和英国为例对国外电信不对称管制历史进行剖析。

### 一、美国电信业不对称管制进程

美国电信业的不对称管制重在对老牌电信运营商AT&T的管制。一般理解美国电信管制机构FCC对其主导电信企业AT&T的不对称管制是在1985年到1996年的十多年间，但事实上从1934年FCC成立时起，针对AT&T的重点管制就已经开始。

早期的不对称管制同英国类似，美国政府和FCC希望通过扶植竞争企业达到破除AT&T垄断的目的。这个时期的管制内容主要包括：70年代开放长途市场，引入MCI和Sprint两家竞争对手；80年代开放了包括“混合通信”（例如数据和话音业务的混合）在内的高级业务市场，但对AT&T采取了限制经营高级业务的举措。

1984年AT&T解体后，FCC建立了一个新的管制框架，在继续维持对基本业务市场和高级业务市场的差别管制的基础上，采取了鼓励竞争的不对称管制方式。这就是人们通常理解的美国电信不对称管制，这一阶段历经十余年。

FCC的不对称管制政策，为市场新进入者的成长创造了较为宽松的环境，也遭到AT&T的强烈抵制。在这十余年间，AT&T始终在向最高法院起诉FCC违反《通信法》，并最终于1994年6月胜诉。1996年6月，新电信法的诞生标志着完全竞争时代的到来。FCC宣布AT&T不再是“具有支配地位”的经营者，美国结束了长达十余年的不对称管制历史。

美国电信市场的不对称管制，在最初极大地推进了竞争的开展，使竞争者迅速进入了市场。这一不对称管制捆住了具有支配地位的电信企业的手脚，为新进入者扫清了障碍，促进了市场竞争。但是美国将原本统一的市场以及日益融合的行业，通过人为的方式划分开来，并在彼此之间设置管制屏障，最终制约了行业的发展。一度呼风唤雨的AT&T在随后而来的激烈市场竞争以及FCC严格的不对称政策管制下，市场份额迅速下滑，并最终被西南贝尔(SBC)以160亿美元的价格收购。

### 二、英国电信业不对称管制进程

英国电信业不对称管制可以分为两个阶段，SMP管制框架的出台可谓分水岭。在SMP管制框架出台之前，英国主要对传统运营商英国电信（以下简称BT）实施不对称管制，这与美国对AT&T的不对称管制类似。SMP框架出台之后，英国的不对称管制开始走向科学化和系统化，不对称管制政策均在SMP框架下展开。

#### 1、对BT的不对称管制

英国在如何对基础设施产业采取适当的政府管制方面对其他各国具有相当大的影响。它对主导电信企业BT的管制很具特色。

英国监管机构对BT的不对称管制主要体现在以下几个方面：

##### \* 资费管制

1984年6月，英国政府决定采用大学教授里特察尔先生提出的价格上限方式，作为对BT进行资费管制的方式。该方式的具体做法是，对BT的电信业务进行分组，对各组的业务资费规定不同的价格上限，只要在此上限之下，BT可自主决定具体的电信业务资费。英国采取的价格上限是RPI-X%，RPI(Retail Price Index)即为零售物价指数，X是政府确定的在一定时期内生产效率增长率，政府对它进行周期性调整(调整周期一般为4-5年)。RPI-X最高限价管制模型，是将零售价格指数与生产效率挂钩，用于控制电信服务资费整体涨幅情况，即每年电信服务资费的涨幅不能超过RPI-X。这样，在允许新兴运营商在资费上享有一定灵活性的同时，通过规定BT的综合业务定价的调整与英国的商品零售指数挂钩，使BT电信服务的价格受到了一定的限制。

##### \* 互联互通

要求 B T 与任何具有合法权利经营通信网络的企业实行互连互通，并对具有垄断性的通信网络服务和竞争性的通信网络附属服务实行财务独立核算，要求其经常性公布这两种服务的财务信息，以抑制该公司在这两种服务之间的不正当交叉补贴行为。当互联互通不能达成一致时，管制机构有权制定双方都遵守的管制规定，包括互联时间表和互联条件、质量，保证了互联互通的执行。

#### \* 业务独立核算

英国政府对 B T 施加了一些市场结构制约条件，要求该公司对通信网络服务 / 供应通信设备、各种网络增值服务提供独立核算，以便检查该公司在垄断性业务和竞争性业务间是否采取交叉补贴战略。

#### \* 公用电话和普遍服务

英国政府决定除 B T 等公司以外，其它电信公司可以自己决定是否提供公共电话业务，增加了公用电话的潜在竞争。同时规定 B T 等几个公司承担普遍服务义务，以保证边远地区的通信需要，而一些新兴公司则可以不承担普遍服务义务。

### 2、SMP管制时代

SMP英文全称为 significant market power，即重大的市场影响力。SMP起源于欧盟“互连指令”，其最初目的是为了约束传统运营商的行为，防止互连中出现不正当竞争行为，使新兴运营商有公平接入的机会，促进有效竞争的开展。后来，在一系列欧盟指令中，欧盟屡次采用了SMP的说法。欧盟规定，如果管制者发现某类产品市场在某个区域缺乏有效竞争，就将决定一个或几个企业具有SMP资格，并给它们规定一些管制义务。如果企业已经承担了一些义务，管制者应评估在新的管制框架下承担这些义务是否适合，决定是否增加新的义务。管制者可能规定给SMP的义务包括：透明、非歧视、会计独立、接入并应用特殊的网络设施、价格控制、成本核算、资费管制、CS/CPS（运营商选择/运营商预选）、线路出租。另外，SMP还必须遵循欧盟对WTO的承诺。

SMP的出现打破了BT作为唯一的不对称管制对象的局面，BT与其它运营商一样接受SMP框架的评估，并根据评估结果承担相应义务和责任。英国OFTEL在96-97年度评定四个运营商分别在固定、移动和租用线领域有SMP，它们分别是：BT、Kingston、Cellnet、Vodafone。很显然，BT独家接受不对称管制的时代一去不复返了。

### 三、经验和启示

#### 1、不对称管制存在的基础是有市场影响力运营商的存在

实行不对称管制的前提条件是运营商市场地位的不同。对于电信产业来说，由于存在规模经济、范围经济和网络外部性，处于市场领导地位的运营商可能对新进入者产生压倒性的竞争优势，单纯依靠市场机制难以形成“有效竞争”。管制部门的这种担心按照产业组织理论可以简单描述为：市场地位决定竞争行为，竞争行为决定竞争结果。因此，需要实施不对称管制。

最初，市场影响力的提出是为了约束居于市场主导地位的运营商的行为，防止互连中出现反竞争行为，使新兴运营商有公平接入的机会，促进有效竞争。后来，市场影响力成为实施不对称管制的重要依据，在欧盟和英国的一系列管制政策中得到使用。

在美国和英国之外的很多国家，不对称管制的基础也是有市场影响力的运营商存在。如法国规定，如果一个企业的互联收入超过其总收入的25%，就要对其实行不对称管制；德国规定，“对于那些市场占有率超过33%并具有市场操纵能力的公司，如果它滥用其市场势力”，将对其进行指控并责令改正（这就意味着即使一个公司市场份额超过33%，如果不滥用其市场势力，仍不会对其进行不对称管制）。又如波兰规定，对市场占有率超过40%的电信企业，政府管制部门将要求其上报其资费。

我国的不对称管制主要针对主导运营商进行限制，而主导运营商往往在某项业务市场上具有一定的影响力，可以说，在这一点上我国与其它国家是保持一致的。

#### 2、不对称管制不能“管死”主导运营商

比较英美对主导运营商的不对称管制，可以看出Oftel对B T的管制远不如F C C对A T & T的管制严厉。因此与A T & T的命运不同，B T并未在改革中解体，在固网市场上仍拥有支配权。

随着AT&T的解体和消亡，美国以限制传统运营商为主的不对称管制制度走向终结。这是因为，随着电信市场开放和竞争的发展，传统主导运营商的优势也在逐渐丧失，新兴运营商经过若干年的发展，在某些业务市场上已经具有一定的影响力，单纯限制传统运营商的不对称管制已经失去了其存在的基础，仅对传统运营商进行限制也未必有利于市场公平有效的竞争。

而欧洲的SMP给我们提供了一个系统的不对称管制框架示范。在该框架下，所有运营商处于一个平等的被评判的地位，谁具有市场影响力，谁就是不对称管制的对象。

而我国对主导运营商的不对称管制很大程度上借鉴了美国的做法，对主导运营商管得过多过细，抑制了主导运营商的发展。

#### 3、资费管制是不对称管制最常用的手段

国外不对称管制应用最广的是在资费方面，并以价格上限管制最为常见。这里不再对美国、英国的资费不对称管制进行介绍，仅选取与我国经济发展水平类似的国家巴西为代表进行说明。在资费政策上，巴西电信监管机构ANATEL实行分业务不对称管制，即：对长途电话公司和3家“小型巴西电信”的资费制定上限，其上调资费需获得批准；对移动通信业务的资费不予限制，可根据经营状况在上限范围内自行调整资费。对资费下限没有规定，由市场调节。

另外，资费的不对称管制还体现在申报审批方面。如澳大利亚对主导运营商Telstra和其它运营商的资费申报规定就完全不同：对Telstra要求必须申报所有基本电信业务资费及变动信息，Telstra最少应在新资费实施前7天向监管机构ACCC书面申报，ACCC也可以缩短7天的期限或免除某项业务的资费申报；对于其它有一定市场份额的电信运营商和业务提供商，一般无需申报资费信息，只有在ACCC提出特殊要求时才申报资费信息。

（作者单位：江西移动通信有限责任公司）

#### 相关链接

[美国协调区域发展的经济政策分析及对我国的启示](#)  
[从历年美对华的反倾销案看美国反倾销调查的程序](#)  
[国外电信不对称管制经验分析](#)  
[世界各国法务会计的发展及其启迪](#)  
[浅谈英国的科技传播和对中国的借鉴意义](#)

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心