

全业务竞争挑战我国电信监管体制

刘爱军

(江西财经大学 工商管理学院,江西 南昌 330013)

摘 要:我国电信监管体制本来就存在缺乏独立性、人手不足、法制不完善和监管政策市场扭曲严重等问题,全业务竞争后将给电信企业带来新的垄断形式和互联互通矛盾等一系列严峻的挑战,政府应当未雨绸缪,采取有效应对措施,以促进我国电信业的健康发展。

关键词:电信业;全业务竞争;监管;模式

中图分类号:F621

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2003)09-0103-03

0 前言

新的《电信业务分类目录》已于2003年4月1日开始施行,令人耳目一新的是,3G被赫然列入蜂窝移动通信业务范围之内,表明众所关注的3G牌照发放和移动市场的开放已经指日可待。国务院信息办规划小组专家组成员吕廷杰教授日前也向媒体透露,3G方案已提交国务院,2003年肯定发放3G牌照,且电信、网通、移动、联通可能都拿牌。这意味着这几大电信运营商都有可能在年内开展全业务运作,电信全业务竞争再次成为业界关注的热点问题。

所谓电信业务竞争,是指各大主要电信运营商不再象以往一样,只能分割经营某类电信业务,而是都能同时经营包括本地电话、国内长途、国际长途、无线寻呼、移动通信和数据通信等在内的所有电信业务,在电信服务的各大领域展开全方位的合作与竞争。电信全业务竞争,是自上世纪90年代中期开始的电信全球化竞争导致的直接后果,也是世界电信业适应技术进步特别是电信、计算机、有线电视“三网合一”趋势的必然举措,代表着世界电信运营发展的潮流和方向。推进电信全业务竞争,一方面有利于政府打破垄断,促进电信公平竞争;另一方面也有利于电信运营商优化资源配置,提高服务水平,节约运营成本,分散经营风险。不少

专家认为,对于我国政府来说,推进电信全业务竞争不仅势在必行,而且宜早不宜迟。

但是,电信全业务是一把双刃剑,我们在为它给我国电信运营业带来的巨大商机而欢欣鼓舞的同时,也应高度关注其可能给我国电信监管体制带来的严峻挑战。因为我国电信监管体制本来就不十分成熟,加之我国已是WTO成员国,国外电信巨头对发展迅猛、潜力无限的中国电信市场早已垂涎三尺,它们将借我国政府推进电信全业务竞争之机,大举进军我国电信市场,如我国政府和运营商未雨绸缪,及早做好防备,电信全业务竞争将有可能重蹈美国1996年开放电信市场的覆辙,给发展中的中国电信业带来灾难性的后果,甚至给国家安全造成严重隐患。

1 电信监管的基本手段与主要目标

电信监管,也叫电信管制,是指政府通过法律、法规或行政手段,对电信运营企业的市场进入、退出、价格、服务质量以及投资方面的活动进行宏观调控与管理,是政府对付电信反竞争行为的强有力武器。目前,世界各国的电信监管一般包括市场准入、码号频率审批、资费管理、互联互通等若干环节,其中,市场准入、码号频率审批等环节掌握运营企业生杀大权,是运营企业惧怕的权力环节,而资费管理、互联互通管理则是运营企业不太惧怕的非权力环节。由于现阶段世

界各国电信主管部门不再介入运营企业的人财物管理,因此,市场准入、码号频率审批是电信主管部门所掌握的主要权力之一。而资费管理和互联互通管理是电信管制的薄弱环节,在法制不健全的情况下,一些基层运营企业常常在这两个环节上出问题。

电信监管的目标,从根本上就是实现电信行业的价值最大化,具体要服从4个要求:一是促进竞争。就是能够在不同的、更多的运营商加入以后,使这个产业变得公平合理,能够健康发展。二是鼓励创新,包括技术创新、体制创新、资本市场的创新或其它方面的思想创新等,任何一个企业的发展,通信企业也好,IT业也好,都离不开创新。三是技术应用。技术创新不能停留在一个垄断运营商手里,而是应让它扩散到每一个消费者手里,变成社会持续发展的动力。四是普遍服务。也就是对任何人都要提供地域、质量、资费歧视且能够负担得起的电信服务,实现对信息资源的平等接入。归根结底,衡量电信监管是否有效,应看这个监管是不是有利于生产的发展、有利于综合国力的提高、有利于老百姓得到好处。

2 目前我国电信监管体制存在的主要问题

我国电信监管体制虽然已经历改革,至2002年基本实现了政企分开,但是,同目

收稿日期:2003-07-07

前世界通行的运作方式和惯例相比存在较大差异,依然问题重重,包括:

(1) 电信监管机构缺乏独立性。目前我国的电信监管机构还缺乏应有的独立性,政、监两种职能仍然是合一的,在我国已经加入 WTO 的开放竞争格局下,这样的监管体制很难满足公平、公正和透明的要求,这是我国电信监管体制存在的最大问题。在美国,监管机构被称为“第四行政”,与立法、行政、司法并立。监管部门既不是政府行政机构,也不是立法、司法机构,是直接得到国会授权的。美国有 FCC(联邦通信委员会),英国有独立的电信监管机构 OFTEL(电信办公室),中国独立的电信监管部门何时浮出水面?事实上,从 2001 年 7 月开始,有关再造中国电信监管体系的传闻就已甚嚣尘上。一种说法是,信息产业部将在 5 年内被撤销,其目前的电信网络管理能将由国家计委负责,并将整合互联网、广电网实现三网合一,而其它功能则将公司化。另一种说法是信息产业部的现有职能将一分为二,其中制造业的管理职能将保留,而电信运营的监管职能将剥离出去交由新成立的直属国务院的电信监管委员会承担,而刚刚成立不久的国家信息化工作办公室将有可能是电信监管委员会的一个过渡机构。

(2) 通信监管机构的力量不足,通信网络和信息安全管理堪忧。我国内陆 31 个省(区、市)的电信管制机构虽已正式组建,但人数偏少,工作繁重,难以应对。我们先来计算一下我国从事电信监管的人员总数,负责我国电信监管的信息产业部,包括支撑部门人员在内,与电信监管相关的人员总数仅 200 余人,除港澳台地区以外的 31 个省、自治区和直辖市,每个通信管理局的人员一般在 20 人左右,因此,全国负责电信监管的总人数仅 800 人左右。与我国网络规模大致相当的美国,负责州际电信监管的 FCC(联邦通信委员会)的正式雇员超过 1 800 人,加上各州公共事务管理委员会负责电信监管的雇员,全美国负责电信监管的总人数超过 3 000 人。而网络 and 用户规模比我国小得多的韩国,负责电信监管的人员也超过 700 人,即使我国的香港特别行政区,电信监管人员也有 300 多人。仅仅从简单的数字对比看,我国电信监管部门缺兵少将的尴尬就可见一斑。实际上,电信监管部门在面临缺

兵少将的同时,还面临着人才流失的巨大威胁。与电信企业员工的收入相比,电信监管部门人员的收入少得实在有点可怜,再加上电信管制机构改革不确定因素的影响,使电信监管部门人才不断外流,仅新网通成立后就有多位监管部门的高官离职,这种人才外流甚至使监管高层大感忧虑。为阻止这种人才外流趋势,监管部门不得不做每位人员的思想工作。另一方面,我国电信监管人员基本上来自原有电信企业,行政管理和执法的经验也不足,政企分开不过两年多,不论从时间上、实践上、理论上都准备不足,管理也缺乏必要的制度保障,很难实施有效的管理。

(3) 法制不完备,缺乏健全的法律体系为公平竞争和加强监管提供依据和保障。电信改革实际上是一个“破”与“立”的过程,我们很高兴地看到经过几年的努力,旧的电信垄断格局已被打破,新的竞争格局初步建立。但是,在电信监管“破”与“立”的过程中,相对于打破电信垄断格局,电信监管的“立”现在看起来似乎并不十分有效。近年来,我们虽然在电信法规的制定方面作出了很大的努力,并及时出台了《电信条例》、《互联网信息服务管理办法》、《外商投资电信企业管理规定》等一系列法规和部门规章,但是,由于我国电信改革采用边重组、边立法的方式进行,这就使各项法规难免有“急救章”之嫌,而且立法的指导思想也存在着较严重的滞后性。因此,从总体上说,我国电信法制建设远远落后于迅猛发展的电信市场需要,特别是《电信法》迟迟未能出台,使我国有效的电信市场竞争无法开展,政府监管也难以有效实施。电信发展中出现的很多问题,如缺乏对不规范竞争行为进行有效约束的机制与法律,电信市场进入和退出机制不成熟和码号资源使用不尽合理等,由于没有相应的法律法规而得不到圆满解决,反过来成为电信业进一步发展的障碍。例如,根据《电信条例》,针对违规企业的处罚无外乎处以 5 000 元~100 万元的罚款、停业整顿、吊销营业执照、追究当事人的刑事责任等几种处罚措施。仔细分析一下这几种处罚措施,就会发现电信监管部门处于一种十分尴尬的境地,很难依据条例来实施有效的监管,尤其是对基础电信企业的监管。首先看看罚款,由于我国基础电信企业都是国有或国有控股企业,因此,罚款对这些企业来说,只是把国家

的钱从这个口袋掏到那个口袋,这对经营者和相关个人来说可谓毫发未损,罚款能起到的惩罚作用极为有限。其次是停业整顿。对于一个像中国电信、中国网通和中国移动等这样的基础电信企业来说,由于其用户数以亿计,停业整顿不仅最终损害国家利益,还将直接影响广大用户的利益和权益,所以,实施停业整顿处罚的可操作性不强。再次,与停业整顿不具可操作性一样,吊销营业执照对基础电信企业同样不可行。最后追究当事人的刑事责任算是一个最有威胁性的处罚措施,但事实上能达到这个程度的市场违规行为并不多,即使有,在有关企业的通融下,往往也会大事化小,小事化了。又如在企业退出机制方面,长期以来,电信市场准入都是严把入口关,从没有考虑过退出问题,尤其是基础电信企业,由于涉及用户广泛,各国一直都没有建立有效的企业退出机制,即使在市场经济高度发达的美国,在出现世界通信公司这样的丑闻的情况下,也要为该公司能否退出电信市场发愁。我国电信业由于同样缺乏企业退出机制,致使《电信条例》罚则规定的停业整顿、吊销许可证的处罚措施成为一纸空文。

(4) 现有价格监管方式还比较落后,相关监管政策扭曲严重。到目前为止,还没有人对中国电信行业或对中国电信这样一家企业各个环节的成本构成有着清晰的了解,这存在着运营者与监管者信息不对称的问题,但最终的电信价格监管机制的确立无疑是在了解企业微观成本构成的基础上的。目前,由于我国电信成本的核算还不很规范,导致对电信资费、互联互通价格乃至未来非捆绑网络元素价格的管制缺乏相应的依据,为未来的争议留下隐患;另外,在已经引入竞争的新形势下,电信资费的管制缺乏灵活性,难以满足运营商的激励相容条件,尤其值得一提的是目前普遍存在的不对称管制政策;在一定时期内,当存在巨大的市场准入壁垒时,利用这样的政策促进有效竞争的实现是必要的,但这种政策也会带来巨大的扭曲,给受到保护的运营商带来不良的激励,给原有的经营者如中国电信等带来不合理的包袱,造成事实上的不公平竞争,成为未来改革的阻力。例如,一些非主导电信企业依仗着低廉的网间结算费用所带来的低成本,一味地用价格战的方法来挖主导电信

企业的老客户,甚至进行违规的话务量倾销,让主导电信企业面临着互联互通和市场竞争成本大幅度提升的巨大压力。这就造成互联互通非但不能给主导运营商带来本应得到的经济效益,反而损害了它们原有的正当利益。难怪有人形象地把主导电信企业提供互联互通服务形容为“自掘坟墓”。这是目前电信市场不规范的市场竞争行为,特别是恶性价格战此起彼伏,烽烟四起的根本原因所在,严重阻碍了互联互通的通畅。本是公平有效竞争平台的互联互通,却成了恶性竞争的平台,如此演变的结果可想而知。如果不解决电信运营企业间成本核算的扭曲问题,真正意义上的电信有效竞争格局就无法实现。

(5)电信普遍服务政策的实施很不规范。世界上所有国家,不论发达程度如何,都承诺普遍服务这一政策目标。作为一个追求公众利益的政府,我国也应该如此,而且电信协议也允许成员国承诺这个社会发展目标。但人世特别是开展电信全业务竞争后,普遍服务目标的实现面临着很多困难:一方面,我国普遍服务义务的责权利不够明确,普遍服务运营商缺乏相应的激励;另一方面,竞争加剧后,传统靠交叉补贴维持的普遍服务融资机制,既无法维持,也不公平,因此需要按《基础电信协议》的要求进行改革,而这也应当是即将出台的普遍服务基金制度要重点考虑的问题。

3 全业务竞争给电信监管带来新的挑战

更为严峻的是,全业务竞争将进一步造成我国电信监管的两难困境:一方面,为了打破垄断,推进电信全业务竞争,要求政府适当放宽电信监管;另一方面,全业务竞争和外资的进入,又将给新形势下的电信监管带来一系列新的严峻挑战:

(1)新的电信垄断将不可避免。开展电信全业务竞争后,现有电信运营企业为拓展业务,或者自己铺建网络,或者通过大规模的购并、重组,能迅速建立全程全网的网络和业务优势。随着这种优势的不断扩大,势必导致事实上的垄断,从而对整个电信市场产生举足轻重的影响,阻碍竞争,损害消费者利益,这与开展全业务竞争的初衷相违背。只不过这种垄断不是产生政府管制政

策,而是源于市场竞争,因而,也使危害更甚,监管更难。

(2)各大电信网络之间的互联互通矛盾将更加突出。由于各个运营企业的发展历程不一样、进入电信市场的时间不一样、经营的电信业务不一样,因此,开展全业务竞争后,各方对互联互通的需求程度也不一样。通常,小的运营企业要与大的运营企业互联,新的运营企业要与老的运营企业互联,没有终端用户的运营企业要与拥有终端用户的运营企业互联。正是由于互联双方对互联互通的需求程度不同,互联被需求方在一定条件下往往会向需求方施加互联阻力压制竞争对手。这种互联阻力有时表现为拖延互联时限、不增配网间中继电路、提出超过标准以外的价码,有时表现为网间接通率低、接续时间长等通信障碍,甚至表现为对电话呼叫人为拦截、送错误提示音、擅自封闭部分局向、中断网间通信等。目前,互联的阻力主要来自一些地区的主导电信运营企业(如中国电信)或占较大市场份额的运营商(如中国移动)。如近年来,两移动通信网直联难、增配网间中继电路难、做局数据难,甚至发生了不少人为阻断网间通信的通信事故。开展全业务运作后,政府如不加以适当引导,各大电信网络的互联互通矛盾将更趋激烈。

(3)模糊电信业与互联网、大众传播业的界限,加大监管难度。技术的进步直接导致电信、互联网、有线电视“三网合一”,使电信业与互联网、大众传播业的业务相互渗透,一些移动通信运营商将利用自身技术和网络优势,进军新闻、广告等相关业务;而互联网、有线电视公司也将充分利用自身网络优势,积极进军电信增值服务和数据业务领域,这就使得电信监管的领域更为宽泛,也更加复杂。

(4)影响国家信息安全。随着我国电信市场的开放,国外电信巨头将大举进军我国电信服务领域,积极开展电信全业务运作,甚至会利用其电信网络优势向大众传播领域渗透。凭借其先进的技术、资金优势和先进的管理经验,国外电信巨头将很快取得竞争优势,如不适当加以引导、制约,外资将会蜂拥而至,影响民族电信业的安全和稳定,也给国家信息安全带来诸多隐患。

(5)加剧发达地区与贫困地区的通信服

务差距,削弱电信普遍服务。在国家垄断经营时,普遍服务只是一个发展问题。但在市场条件下,普遍服务就属于纯公益行为,而不带任何经济色彩。因此,开展全业务竞争后,随着电信竞争的加剧,各大运营商为提高自身的竞争优势,将主要从经济利益角度考虑自己的行为,势必影响和分散电信企业为边远地区提供更好的普遍服务。另外,外资进入我国电信市场以赢利为目的,其投资地域则主要集中在效益好的大城市和经济发达地区,经营领域则主要是赢利高、潜力大的业务,而忽视边远山区和落后农村的电信服务。这被称为外资的“撇脂”现象,将对电信业均衡发展产生不良影响,加剧城乡和地域差距,拉大电信鸿沟。

(6)现有的电信监管体制也将遭受严重冲击。由于我国的电信业是在传统的计划经济体制下发展起来的,电信监管基本还是沿用计划经济下的模式,对电信竞争采取了较严格的行政管制方式,包括市场进入、资费、互联互通、普遍服务、交叉补贴、电信资源和投资的管制,甚至涉及到电信企业经营的诸多方面,影响企业活力的进一步发挥。开展全业务竞争后,各大电信运营企业作为市场经营的主体,必须在公平、公正、合法的环境中自由地展开竞争,原有的电信监管手段、内容必将作大幅度的调整,否则难以适应形势的需要。

我国政府承诺入世后对电信市场采取3~5年内逐步开放的策略,电信全业务竞争的全面展开也至少需要2~3年的时间,政府应该利用好这个缓冲期,在抓紧时间进行电信运营体制改革的同时,进一步推进现有电信监管体制改革,以应对入世和电信全业务竞争带来的冲击。

参考文献:

- [1]王红梅.电信全球竞争[M].北京:人民邮电出版社,2000.
- [2]刘爱军.电信运营商应对全业务竞争的八大举措[N].通信信息报,2002-11-13(A3版).
- [3]刘爱军.我国开展电信全业务竞争宜早不宜迟[N].通信信息报,2002-12-25(A3版).
- [4]周光斌,蔡翔.电信政策与管制[M].北京:北京邮电大学出版社,2001.
- [5]吴洪.国外电信管理[M].北京:北京邮电大学出版社,2001.

(责任编辑:高建平)