

# 美国的电信普遍服务政策及其启示

王俊豪

(浙江财经学院,浙江 杭州 310012)

**摘要:**介绍了美国电信普遍服务的发展历程、定义和实施原则,电信普遍服务的资助对象,电信普遍服务基金的来源以及电信普遍服务的管理政策等问题,最后探讨了美国电信普遍服务政策对我国的启示。

**关键词:**美国;电信;普遍服务政策;启示

**中图分类号:**F637.12

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2004)02-0033-03

## 1 美国电信普遍服务的发展历程

1893年,美国电话电报公司(AT&T,其前身为贝尔电信公司)长达17年的电话专利权到期,新的电信公司纷纷成立。在不到10年的时间内,就有6000多家独立的电话公司,并不断扩大其通信网络,以争取更多的顾客。由于这些电话公司各自为政,互不联网,因此,加强政府对电信网络的管制,以解决这种通电话难的问题,便成为许多电话消费者的呼声。针对这种状况,当时任AT&T总裁的西奥多·韦尔(Theodor Vail)在1907年公司年度报告中提出“一个网络、一个政策和普遍服务”(one network, one policy and universal service)的口号,主张在全国范围内,应该由一家电话公司垄断经营电话网络,这样才能使电话消费者得到良好、方便、快捷的电话服务。显然,西奥多·韦尔提出的“普遍服务”概念是指美国的所有电话网络应该在政府管制下实行联网,使所有的电话消费者都能相互通话,它与现代意义上的普遍服务概念存在着本质性的差别。但西奥多·韦尔对电信网络统一管理、垄断经营的主张引起了美国社会公众的巨大反响,并逐渐为政府所接受。尽管受到以独立电话公司为代表的利益集团的强烈反对,但美国在1921年还是通过了《威利斯—格雷厄姆法》(Willis-Graham Act),从法律上豁免电话公

司的反托斯拉法行为,允许AT&T兼并一大批独立的电话公司,其结果是逐渐形成以AT&T为核心的全国范围的电话网络系统,并在美国通信产业建立了垄断管制体制。

1934年,美国通过了第一部《通信法》,该法的开门宗旨是:尽可能使全体美国人民获得迅速、高效、价格合理、设备完善的国内、国际有线与无线通信服务。其基本含义是:①可获得性,即只要消费者需要,都应该迅速和高效地获得全国范围,甚至世界范围的通信服务;②非歧视性,即所有美国人民一视同仁,在通信服务价格、质量等方面不因地理位置、种族、宗教信仰等方面的差别而存在歧视;③可承受性,即通信服务价格应该合理,使大多数消费者都能承受。虽然美国《1934年通信法》没有一处提到“普遍服务”一词,但该法的上述宗旨一直成为电信普遍服务的基本准则,并为电信普遍服务提供了基本的法律依据。在《1934年通信法》的法律框架下,电信普遍服务是以电信垄断管制体制为基础,并通过垄断企业内部业务间的交叉补贴实现的,即以国际、国内电话的高收费补贴本地电话的低收费,以城市电话的高收费补贴农村电话的低收费等等。1984年AT&T解体后,这种交叉补贴政策还是一直被延续下来,只是这种交叉补贴由原来垄断企业内部业务间的交叉补贴行为转化为不同电信企业间的外部交叉补贴行为,如本

地电话公司通过向国际、国内长途电话公司收取较高的接入费,以弥补本地电话的低收费,等等。

1996年,美国颁布了新的《通信法》,该法明确将促进电信普遍服务、提高普遍服务水平作为一个重要目标,并对电信普遍服务的内容、资助对象和方式、电信普遍服务基金的来源以及管理等问题作了原则性规定。1997年,美国联邦通信委员会(FCC)根据《通信法》的有关法律条款,颁布了《关于联邦—州普遍服务联合委员会的报告与命令》(简称“电信普遍服务令”),作为《通信法》有关电信普遍服务的实施细则。这个长达1000多页的文件,对美国电信普遍服务的有关问题作了详细规定。

## 2 电信普遍服务的定义和实施原则

《1996年通信法》第254(C)条对电信普遍服务作了新的定义:电信普遍服务是要求FCC根据本条款,考虑电信与信息业务和技术的发展,定期确定的电信服务发展水平。联邦—州普遍服务联合委员会在提出建议以及FCC在确定电信普遍服务的定义时需要考虑以下业务:①教育、公众健康和公共安全所必需的;②已经通过市场选择被相当数量的居民消费者所使用的;③已被电信公司用于公众通信网络中的;④符合公众利益、便利和必要的。随着电信市场的变化和

收稿日期:2003-07-08

基金项目:国家社会科学基金项目(02BJY008)

作者简介:王俊豪(1956-),浙江财经学院副院长、教授、经济学博士,国家“百千万人才工程”第一批第一、二层次人选,主要研究领域是产业组织与政府管制理论。

通信技术的发展,联邦一州普遍服务委员会在任何时候都可以建议 FCC 修改普遍服务的定义。因此,普遍服务是一个动态的概念。同时,除了普遍服务定义所包含的服务,FCC 还可以要求电信公司向学校、图书馆和卫生医疗部门提供普遍服务支持基金所指定的其它服务。

《1996 年通信法》第 254 条(b)还要求 FCC 根据以下原则制定与实施电信普遍服务政策:①质量和价格:以公正、合理和可承受的价格提供高质量的服务;②与先进业务的接入:在全美国所有地区都应能够接入先进的电信和信息服务;③在农村和高成本地区的接入:全美国所有电信用户,包括低收入用户和居住在农村、海岛和其它高成本地区的用户,都应以基本相同的价格和计费标准享受到城市用户所享受的长途电话服务、先进的电信和信息服务;④平等分摊和非歧视性:所有的电信公司都应该在平等、无歧视的基础上,分摊普遍服务成本;⑤学校、卫生医疗部门和图书馆与先进电信服务的接入:初级和中级教育学校、卫生医疗部门和图书馆应能够接入先进的电信服务;⑥其它原则:FCC 和联邦一州普遍服务联合委员会可以确定保护公众利益的其它原则。

### 3 美国电信普遍服务的资助对象

#### 3.1 对高成本地区电信公司的资助

对高成本地区的电信公司提供资助,鼓励高成本地区的电信公司以与其它地区基本相同的价格提供电信服务,扩大用户规模,这是电信普遍服务的重要内容。对高成本地区的资助可分为对高成本非农村地区电信公司的资助和对高成本农村地区电信公司的资助。

对高成本非农村地区电信公司资助额的计算步骤是:首先,采用前瞻性经济成本方法计算不同地区的经济成本;其次,由 FCC 建立一个全国范围内每线收入的平均数指标;然后,确定前瞻性经济成本与平均指标数的差额。这一差额就是电信普遍服务成本。在联邦层次上只补贴这个差额的 25%,其余的由各州提供补贴。为确定各州普遍服务的补贴水平,各州可以利用 FCC 的成本计算方法,也可以自己设计一套成本计算方法。而对高成本农村地区电信公司的资助,则采用以下 3 种方式:①对高成本地区进行补贴的普遍服务基金;②拨号设备分钟

加权。即本地电话公司的电信交换成本按通过交换机的话务量计量州际部分和州内部分,对小规模本地电话公司则有意加大其州际定配量,然后,本地电话公司向长途电话公司征收这部分州际接入费;③长期支持本地电话公司的接入费。

#### 3.2 对低收入消费者的资助

为了减少认定低收入消费者的成本,FCC 规定,已享受低收入者医疗补贴、食品补贴、联邦公共住房补贴、临时性安全补贴和低收入家庭能源补贴等补贴项目之一者,就能得到对低收入消费者的普遍服务资助。对低收入消费者的资助可分为生命线资助和安装费补贴。生命线资助是指降低低收入消费者的电话月租费,免收低收入消费者家庭 5.25 美元的用户线路费。安装费补贴是指低收入家庭可享受大约 30 美元的安装费补贴。

#### 3.3 对学校 and 图书馆的资助

受资助的学校是指那些在美国《1965 年中小学教育法》中规定的小学 and 中学,以赢利为目的或得到的捐赠额超过 5 000 万美元的中小学校不属资助之列。受资助的图书馆是指具有受州资助资格的图书馆,以赢利为目的的图书馆或附属于学校的图书馆不属资助之列。有资助资格的学校和图书馆可享受 20%~90% 的折扣价格,具体折扣率按学校、图书馆所在地区的贫困程度和成本差异(如城市和农村)加以确定。

#### 3.4 对农村医疗卫生机构的资助

《1996 年通信法》第 254 条(h)规定,电信公司应该向农村公共或非赢利性的医疗卫生机构提供电信服务以及与其它服务相关的指导,而且,其服务价格应该低于向城镇地区提供类似电信服务的价格。为此,联邦政府每年以 4 亿美元的预算来资助农村医疗卫生机构的电信普遍服务。向农村医疗卫生机构提供 1.544Mbps 以上传输容量电信服务的电信公司都可以申请资助。这些电信公司可以从它们的普遍服务总量中扣除补贴额,超过部分可以享受补贴。

### 4 美国电信普遍服务基金的来源

在 1984 年以前,美国电信普遍服务主要是通过 AT&T 内部业务间交叉补贴实现的,1984 年 AT&T 解体后,客观上要求将原来垄断企业内部的暗补变为外部的明补。为适应这一客观要求,美国在 1983 年预先建立了电信普遍服务基金 (Universal Service

Fund)。根据《1996 年通信法》第 254 条(d)的规定,每一个提供州际电信业务的电信企业,都应在公正、非歧视性的基础上,对 FCC 为维持和发展电信普遍服务而建立的机制(电信普遍服务基金)作出贡献。只有当某个电信公司承担的电信普遍服务义务额度不够某个底限,FCC 才可以豁免其电信普遍服务义务。FCC 确定电信普遍服务者的原则是:在确保电信普遍服务贡献总额的基础上,保证电信普遍服务贡献机制既不影响电信公司的经营决策,也不使电信普遍服务贡献者遭受损失,力求创造公平竞争的环境。提供州际电信业务的电信公司,都有义务为维持和发展普遍服务作出贡献。电信普遍服务贡献额的征收基于电信公司从终端用户那里得到的电信收益,即总收入和总支出的差额。具体地说,对高成本地区和低收入消费者的资助以州际的终端用户电信收益为基础,对学校、图书馆和农村医疗卫生机构的资助则根据州际、州内的终端用户电信收益为基础。以终端用户收益为基础计算贡献额,其好处是可以避免重复计算。在确定征收基数后,FCC 还定期公布普遍服务征收比例,征收基数乘以征收比例即为每个电信公司的贡献额。

### 5 美国对电信普遍服务的管理

美国对电信普遍服务管理分联邦和州两个层次。在联邦层次上,有 3 个管理机构,即 FCC、联邦一州普遍服务联合委员会和普遍服务管理公司 (Universal Service Administrative Company,简称 USAC)。其中,FCC 负责制定全国范围的普遍服务政策,建立与完善普遍服务机制,以维护和促进普遍服务,界定普遍服务的资助对象和服务项目,确定普遍服务基金的征收对象、征收基数与比例等。联邦一州普遍服务联合委员会成立于 1996 年 3 月,它由 FCC 成员、各州委员会成员和消费者代表组成,它是一个普遍服务咨询机构,其主要职能是向 FCC 提供有关普遍服务的政策建议。普遍服务管理公司成立于 1999 年,它是一个非赢利性中介机构,负责具体执行普遍服务政策,包括对普遍服务基金的日常管理和普遍服务项目的日常管理,受理、审查普遍服务提供者的补偿申请等等。它分工较细,设有高成本与低收入部 (High Cost and Low Income Division,简称 HCLID)、农村医疗健康部 (Rural Health Care Division,简称 RHCD)、学

校与图书馆部(Schools and Libraries Division, 简称 SLD), 各部具体负责对普遍服务特定对象的管理工作。

在州层次上,《1996年通信法》第254条(f)赋予州政府相对独立的权力,州政府可以采用与FCC不一致的管制政策以维护和促进本州的电信普遍服务。每一个提供州内通信服务的电信公司都应该在平等和非歧视的基础上,以该州决定的政策对维护和促进该州的普遍服务作出贡献。因此,如果一个电信公司同时提供国际、州际和州内电话服务,它不仅要按照《1996年通信法》和FCC的有关规定承担联邦层次的电信普遍服务义务,如果该公司所提供州内电话服务的州还有本州的电信普遍服务项目,那么,该公司还须承担该州政府规定的电信普遍服务义务。

## 6 美国的电信普遍服务政策对我国的启示

在电信管理体制改革前,我国电信产业是由原中国电信独家垄断经营的,政府通过两种主要方式对原中国电信承担普遍服务进行补贴:一是优惠政策。从20世纪80年代开始,我国政府对电信产业采取了一系列优惠政策,主要包括:①收取市话初装费政策。②加速折旧政策。即允许电信经营企业通过提高固定资产的折旧费积累资金。二是内部业务间的交叉补贴政策。即政府允许电信经营企业在不同种类的业务之间、在不同地区的业务之间实行交叉补贴,以利润率高的业务补贴利润率低甚至亏损的业务,以赢利地区的业务补贴亏损地区的业务。但随着我国电信管理体制改革的不断深入,政府原来给予电信经营企业的一系列优惠政策先后取消。同时,继1994年中国联通成立以来,在电信产业已出现了多家竞争企业,如在原来利润率较高的长途电话业务领域,已有中国电信、中国联通、中国移动、中国网通和中国铁通等电信企业共同竞争,而且,还有多家IP电话运营商经营长途电话业务。特别是我国加入WTO后,根据市场开放原则,我国的电信服务领域必须逐渐对外开放,新的电信经营企业进入我国电信产业后,按照利润最大化的商业原则,将首先选择业务量大、利润率高的业务和地区作为其经营领域。由于市场竞争的不断加剧,原来利润水平较高的业务和地区被多家企业所

瓜分,而且,竞争的结果还将导致价格下降,最终将趋向于按包括正常利润在内的平均成本定价。以上种种因素都使我国原来支持电信普遍服务的传统方式失效。目前,我国已没有一个电信经营企业能通过其内部业务间的交叉补贴向社会提供电信普遍服务。各电信经营企业在利益最大化原则下,都不愿意经营利润少甚至亏损的业务,更不愿意到贫穷落后的农村和边远地区发展电信业务。但是,从政策层面看,提供电信普遍服务是我国政府推行的一项重要电信政策,也是我国缩小东部和中西部贫富差距、各社会阶层贫富差距的重要政策措施。因此,在我国如何有效地实施电信普遍服务,已成为我国电信发展与改革的一个难点问题。通过上面对美国电信普遍服务政策的分析,我们可以得到一些启示,主要包括:

### 6.1 明确电信普遍服务基金的来源

世界各国对电信普遍服务基金的征收来源有多种做法,如有的向用户、新电信企业单独收取,有的向所有电信经营企业收取等。笔者认为,鉴于我国电信产业已基本形成多家企业竞争的格局,而且我国加入WTO后,电信经营企业还将不断增加,企业之间的竞争也将加强。因此,借鉴美国的电信普遍服务政策,为了营造一个公开、公平、公正的竞争环境,我国所有电信经营企业都应履行电信普遍服务义务,根据其业务量(如营业额、话务量等)的大小,按一定比例交纳电信普遍服务税。这不仅能体现“谁使用谁交税,谁使用多谁交税多”的公平原则,而且有利于保证税源稳定,增强电信经营企业的普遍服务意识。

### 6.2 电信普遍服务基金的有效使用

这首先需要明确电信普遍服务基金的使用范围,包括地区范围和业务范围。就地区范围而言,由于我国各地区经济发展水平很不平衡,需要界定相对贫困落后地区的范围,作为电信普遍服务基金资助的主要对象。就业务范围而言,又要明确以电信网络建设成本高、居民家庭使用较多的本地电话为主要资助业务。同时,还要规定选择电信普遍服务提供者的方式。传统的观点认为,应由电信主导企业提供电信普遍服务。笔者认为,在新形势下,这种观点不可取:一是因为经过对原电信主导企业(原中国电信)的两次大规模分割,现有中国电信的主导力量

已不复存在。谁是将来的电信主导企业要由市场来选择。二是即使存在电信主导企业,由政府指定电信主导企业提供电信普遍服务,这必将造成新的垄断,导致低效率。因此,一个更为有效的方式是通过招投标,选择成本最低、效率最高的企业提供电信普遍服务,并保证提供电信普遍服务的企业能补偿成本并获得合理的利润。更为重要的是,这将为电信经营企业营造一个公平竞争的市场环境。

### 6.3 电信普遍服务基金的科学管理

做好电信普遍服务基金的管理工作是电信普遍服务基金有效运作的基本保证。这首先要制定《电信普遍服务基金的管理办法》或类似法规,明确每个电信经营企业都具有承担电信普遍服务的法定义务,并按规定缴纳电信普遍服务税;规定电信普遍服务基金资助的地区范围和业务范围;明确该基金使用的原则,通过招投标选择电信普遍服务提供者的程序等内容。并按照法规设立专门的、具有相对独立性的电信普遍服务管理机构,该机构应由电信管理专家、经济学家、法学家等组成,按照公开、透明的原则,依法具体实施对电信普遍服务基金的管理工作,包括制定与修改电信普遍服务政策,对电信普遍服务成本的核算,选择高效率的电信经营企业提供电信普遍服务,对普遍服务质量实行监督、检查和奖罚等。

#### 参考文献:

- [1] FCC, 1997, Report & Order in the Matter of Federal State Joint Board on Universal Service, Washington, D.C.: FCC 97-157, CC Docket No. 96-45.
- [2] Robert W. Crandall, Leonard Waverman, 2000, Who Pays for Universal Service? When Telephone Subsidies Become Transparent, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- [3] Milton L. Mueller, Jr., 1997, Universal Service: Competition, Interconnection, and Monopoly in the making of the American Telephone System, Massachusetts: The MIT Press.
- [4] 石广生. 中国加入世界贸易组织知识读本[M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [5] 张晓铁. 关于建立电信普遍服务成本补偿机制的探讨[J]. 电信软科学研究, 2001, (2).

(责任编辑: 胡俊健)