

公平竞争应是永远

——论电信业的反垄断立法

王晓晔 博士

从自然垄断到开放竞争

网络是电信业最重要的基础设施,它通过成本很高的管道或者线路向社会提供产品或者服务。长期以来人们普遍认为,从经济的合理性出发,与网络相关的行业应当由一个企业垄断经营,这样的行业被称为自然垄断行业。世界各国对自然垄断行业基本采取两种做法:一种是允许私人垄断经营,但对垄断企业实行国家管制,例如1982年之前,美国的电信业是由AT&T公司一家垄断经营,在价格方面受美国电信委员会的严格管制。另一种是国家垄断经营,即实行国有化制度。世界上绝大多数国家包括发达的欧洲国家都采取这种政策,如英国在1984年颁布电信法之前,无论电信服务还是电信器材和设备,都由国家垄断经营。

随着科技的发展,将某些行业视为自然垄断是不能正确说明行业的实际情况。因为:第一,即便在垄断条件下产品的长期平均成本能够或者预期能够降低到边际成本之下,随着市场需求超过可预期的水

平,实际成本就会超过边际成本。也就是说,市场需求的增长可以减少甚至消灭规模经济,从而打破一家企业垄断一个行业的局面。第二,任何行业的任何技术都不是一成不变的。随着科技的发展,事实上,某些技术革命已经结束过去自然垄断的状态。例如,无线电通讯技术的产生,结束了长途有线通讯的垄断地位。第三,过去,人们是从合理配置资源目的出发,承认某些行业的自然垄断地位。然而,垄断企业为取得最大的垄断利润,常常将价格提到大大高于成本水平,从而使部分社会收入不合理地从消费者手中转移到自己手中。例如,尽管从德国科隆往美国洛杉矶打电话的费用事实上仅是科隆市区内电话费用的一半,但因为国家电信垄断,世界各国的国际话费一般都大幅度高于国内话费。此外,垄断企业为维护垄断高价,还往往降低生产数量,减少对市场的供给,从而导致社会资源配置的严重扭曲。正是基于对国有垄断企业的这种认识,西方国家近年来出现国家管制失灵的理论,纷纷将国家垄断经营的公用企

业逐步实行股份化或者民营化。

美国是世界上最早打破电信垄断的国家。1996年美国通过新的电信法时,电信市场的霸主AT&T公司在长话市场的份额已经降为60%。竞争给经营者带来压力,同时也给市场带来显著的经济效益,尤其是电信服务价格大幅度下降,给消费者和用户带来很大的实惠和便利。特别是对价格和质量十分敏感的大工业企业,甚至不需要花费代价就可与几个长话电信服务企业进行谈判和交易。电信服务市场竞争不仅是价格竞争,而且是新的服务项目竞争,因此,开放电信市场使美国电信技术得到迅速发展。

世界电信市场自由化最重要的里程碑是1997年2月15日,全球69个国家在世界贸易组织框架下订立的《全球基本电信贸易协定》,这是世界上第一个关于电信自由化的国际协定,该协定于1998年2月5日生效。除美国、欧盟、日本等发达国家外,参加协定的还有许多发展中国家,如印度、巴基斯坦、韩国和马来西亚。这些国家通过协定相互在电信领域作出以下承诺:①从

1998年1月1日起,按照约定时间和程度,开放它们的电信市场。②允许外国投资进入本国的电信市场,并且允许取得与本国企业相同的利益。③在电信领域制定保护竞争的法律制度,即反垄断法。人们普遍认为,这个基本电信协定为世界各国电信业的跨世纪发展和国际信息高速公路的建立奠定坚实基础,而且也作为各国电信业放松管制奠定法律基础。

欧盟电信业的反垄断法

在欧盟的网络经济部门,电信业是一个自由化程度最高,并且在成员国间基本实现协调的部门。欧盟电信政策的核心是打破垄断,引入竞争机制,为欧盟实现信息化的社会创造条件。然而,这个自由化不是一步到位的,而是经过循序渐进的过程。在这个过程中,欧共体委员会根据欧共体条约第86条第3款的授权,发布了一系列指令,除了关于开放电信终端设备市场的1988年第301号指令外,大多数是关于开放电信服务市场的指令。它们是:关于电信服务市场引入竞争的1988年第90号指令,关于卫星通讯的1994年第46号指令,关于取消使用有线电视网络限制的1995年第51号指令,关于移动通信的1996年第2号指令,以及电信市场全面引入竞争的1996年第19号指令。1996年第19号指令虽然还不能称为是关于电信服务竞争的全面的和系统的法律文件,但目前也是这个领域中最重要文件。这些指令的主要内容是:

(一)保障进入电信市场的权利
根据1996年第19号指令第2

条第2款,成员国应采取必要措施,保证任何企业都能在其领土范围内提供电信服务,并有权建立或提供电信网络。从而保证任何企业都有进入欧共体电信市场的权利。

(二)取消专有权和特权

指令第2条规定,从1998年1月1日起,欧共体电信市场包括电讯器材市场、电信服务市场和电信网络市场要实现全面开放,允许自由进入市场。因此,成员国必须取消这些领域现存的专有权和特权,以实现全面开放市场的目的。西班牙、葡萄牙、希腊和爱尔兰在这方面需要一个过渡时期,指令规定过渡时期最长不得超过5年。

取消电信领域的特权和专有权主要指以下方面:第一,取消提供电信服务的专有权或者特权。电信服务是通过公用电信网络和电讯技术传播或者转播某种信号的经营。在1990年第388号指令中,语音电话服务曾作为具有普遍公共利益的服务,可依据条约第86条第2款的规定得到欧共体竞争规则的豁免。当时委员会认为,这个领域的竞争将会导致收支不平衡。1996年第19号指令取消电信服务的特权和专有权。指令第2条第2款指出,鉴于语音电话服务的发展和数据化,电信服务不应当从竞争规则中得到豁免。委员会1996年第2号指令取消移动电话经营的特权和专有权。根据该指令第3a条,成员国有权基于这种经营活动的基本要求,并且

仅仅出于频段的原因,限制经营者的数量。根据第3c条,成员国不得限制企业建立自己的基础设施,或者限制使用第三方提供的基础设施。在使用基础设施方面,成员国对占市场支配地位的企业和其他被许可人应一视同仁,否则构成歧视行为。此外,1994年第46号指令还取消卫星通信领域经营的特权和专有权,但成员国有权制定审批程

**西方国家近来出现国家
管制失灵的理论,纷纷将国家
垄断经营的公用企业逐步实
行股份化或民营化。**

序。第二,取消经营电信网络的专有权和特权。科学技术的发展已经导致电信网络的经营权和使用权相分离。因此,1996年第19号指令规定,成员国的电信企业可以在其他成员国建立或者经营自己的网络。该指令第6个条款指出,如果企业没有建立或者经营电信网络的可能性,如果新的市场主体没有选择网络的可能性,就不可能进入包括国际电话的电信服务市场,与现有的占市场支配地位的企业相竞争。因为只有具备联网的可能性,企业才能够经营自己的网络。所以,指令第4d条指出,成员国应无歧视地允许企业有联网的权利。

(三)建立经营许可证制度

欧共体虽然在法律上取消经营电信服务和电信网络的专有权和特

权,但并不意味企业不经批准就可取得电信服务或者电信网络的经营权。为保证参与电信市场竞争的企业符合某些强制性条件或基本条件,成员国应实行许可证制度,并且规定取得许可证的前提条件。根据1996年第19号指令第1条第1款第5项,其条件包括维护网络的安全性,维护网络完整性,保证电信服务、环境保护、城市建设规划目标、土地规划目标以及有效利用频谱的可行性,并且要避免无线电通讯系统间以及无线电通讯和其他空间或者陆地技术系统的相互干扰。此外,还要考虑数据保护,包括对个人数据、机密信息和个人隐私保护。

(四)基本服务制度

基本服务(Universal Services)是最低要求的公用电信服务,如公用电话、电报或者传真服务。服务应具有一定的质量标准,并且保证每个用户都能够付得起费用,而不管他们的住所或者经营所在地。因此,这种服务具有普遍公共利益的服务。根据1996年第19号指令,基本电信服务的价格,包括连接、预定、入网以及使用服务的价格应当是合理的,并且是普通用户力所能及的。如果电信服务企业由此产生亏损或者成本过高,成员国可以制定特殊的筹资方案,但不得出于筹资的目的,要求新的市场进入者支付过高的网络使用费。指令第4c条规定,为平衡基本电信服务的收支,成员国可以要求相关市场的电信经营者支付额外的费用,或者建立基本电信服务基金。

(五)进入电信服务市场

指令要求成员国公开进入电信服务市场的条件。这些条件必须是

客观的和非歧视性的,主要涉及两个方面:第一,缴纳使用费入网。在电信网络存在着法律上或者事实上垄断的情况下,新的市场参与者通过缴纳使用费取得入网权利,是电信服务引入竞争必不可少的前提条件。指令规定,成员国应使现有的电信服务企业承担义务,保证以客观的、不歧视的、与成本相符的、合理的和透明的价格条件或者其他条件提供网络或者服务。如果企业间不能通过商业谈判解决入网问题,国家应当对当事人提供司法救济。1996年第19号指令第4条第2款还指出,成员国应保证用户在提出申请后的合理期限内,取得入网权利。即电信市场上现有的垄断企业有义务与要求联网的企业订立合同,允许在缴纳网络使用费的条件下,使用其电信网络。第二,号码分配透明化。号码分配是一个技术性问题,但对电信服务市场引入竞争具有重大意义。指令第3b条第2款规定,成员国应保证所有的电信服务企业有足够的电信号码。号码应根据企业的申请,以客观、公正、透明和合理的方式进行分配。号码具有可携带性,即当市场主体转向与其他企业进行交易时,能够保留现有的电话号码。

(六)有线电视网络问题

1995年第51号指令取消电信服务使用有线电视网络限制。为防止交叉补贴,指令规定,一个企业如同时经营电信服务网络和有线电视网络,必须使用不同的会计帐簿。

然而,欧共体委员会认为,一个企业如果在法律上或者事实上同时享有经营电信网络和有线电视网络的专有权,一般没有足够大的激励

机制,使网络成为同时传播语言、资料、图象等多媒体功能的信息网络,从而影响企业技术革新的动力。另一方面,两种网络由一个企业垄断经营,仅仅分开使用会计帐簿不能改善这两种网络和两种服务之间的竞争。因此,欧共体委员会负责竞争事务的范·米尔特委员提出,在这种情况下,占市场支配地位电信企业应当将有线电视网络转售给另一个独立的法律实体,以便产生最低的技术革新动力,改善对占市场支配地位企业的滥用监督。欧共体委员会目前正在准备这方面新的指令,德国电信从1999年起,已经将有线电视网络转让其子公司进行经营,从而实现电信网络和有线电视网络分开经营的目标。

欧盟国家开放电信市场的经济效益显著,以德国电信服务市场为例,现在大约有40家企业参与竞争。这些新的市场参与者目前虽仅达到2%的市场份额,但与开放市场前相比,德国的长话费用降低70%,市话费用降低40%。

中国电信业的反垄断法

1997年信息产业部成立之前,我国电信业的体制基本上是政企合一,即国家邮电部既是公用电信的经营者,又是管理者,消费者普遍抱怨电信部门滥用市场优势,其主要表现是服务价格太高,质量太差。

1994年7月,经国务院批准,电子部、电力部和铁道部共同组建“中国联合通信有限公司”,简称联通。由此,我国电信业改变过去由邮电部独家垄断的局面。然而,由于联通公司的业务活动受法律的限制,更重要的是,由于邮电部掌握中

国电信的基本网络,在电信市场上占有市场支配地位,联通公司在与中国电信的竞争处处受到限制和妨碍。为解决电信业政企不分的问题,改善电信市场的竞争,我国1998年在原电子部和邮电部的基础上成立信息产业部,实行邮电分营,使邮政和电信分别成为独立核算和自主经营的市场主体。在此基础上,国家在今年对电信业又采取以下一系列改革措施,主要是:①肢解中国电信。即拥有6000亿元固定资产的中国邮电电信总局重组为固定网络、移动通信、无线寻呼和卫星通信4个公司。②扶持联通公司。即国家除对联通公司的人事安排进行调整外,最近还允许联通公司使用铁道部和中国电力总公司的专用通信网络,从而大大地提高联通公司的竞争力。③建立高速互联网络示范工程。这个工程将直接进入我国电信基础网络,是我国电信市场除中国电信和联通之外的第三支重大力量,从而有望从根本上破除电信大网一统天下的垄断局面。④有计划地对外开放电信市场。

上述措施在本质上是塑造我国电信市场上的竞争者。特别在电信服务市场上,现有垄断企业在网络方面有绝对优势,完全有可能在开放市场的法律条件下限制竞争甚至完全排除竞争。因此,国家应尽快地制定电信服务市场的竞争规则,这些规则是电信法的主要内容。

(一)开放网络作为电信企业的法律义务 根据中国联通的经验,在电信部门以及其他网络部门中引入竞争的最大障碍是入网的障碍。例如,联通公司提出与邮电网互联互通的请求时,或者被拒绝,或者被

无理拖延。因此,电信部门或者其他网络部门的竞争规则首先应当规定,占市场支配地位的企业不得出于限制竞争之目的,拒绝他人进入网络或者拒绝使用基础设施。出于保护所有权的目的是,要求入网的企业应当缴纳网络使用费。网络使用费应按照国家成本计算。因为计算网络使用费是一个很强的技术问题,我国应参考其他国家的实践和经验。为维护电信市场的公平竞争,中国电信在使用基本网络方面,不应享受优惠待遇。

(二)订立合理的基本电信费用 长期以来,我国电信业之所以成为消费者和新闻媒体的众矢之的,主要原因还是服务价格过高。因此,政府应当出于保护消费者的目的,对电信基本服务的价格实行严格的管制。基本电信服务是社会公益性的服务,是人民生活的基本需求。因此,价格应当保证使消费者力所能及。根据世界贸易组织的参考文件,基本电信服务费应当是合理、透明和无歧视的,不能因为用户居住在偏远山区或者海岛就多收费用。借鉴欧盟的经验,提供基本电信服务的企业如果产生亏损,国家可以制定特殊的筹资方案,如要求一定规模的电信服务企业向国家基本电信服务基金按比例缴纳一定的费用,以实现基本电信收支平衡。

(三)禁止交叉补贴 一个占市场支配地位的企业出于打败竞争对手和限制竞争的目的,大幅度降低

竞争性产品或者服务的价格,同时提高垄断性产品或者服务的价格,这是一种滥用市场支配地位的行为。我国电信垄断企业的交叉补贴现象也很明显。例如,为将联通公司排挤出市场,邮电部大幅度降低移动电话和无线电寻呼的价格。1997年10月,南京寻呼台向用户赠送数字寻呼机,目的也是打败联通。因此,为维护电信市场的有效

中国应尽快制定电信服务市场竞争规则,包括:开放电信网络市场;订立合理基本电信费用;禁止交叉补贴;政企分开,提高管理透明度。

竞争,法律应明确禁止占市场支配地位的企业进行交叉补贴。

(四)政企分开,提高管理透明度 电信业一旦成为竞争性行业,为维护公平竞争,政府必须放弃经营者的职能,彻底实现政企分开。否则,以政府为靠山的企业势必会凭借行政权力打败竞争者,从而限制甚至排除竞争。为有效进行市场管理,给竞争者提供平等的资源和平等的竞争机会,政府应当公开市场管理的规则。特别是在授予经营许可权的条件、批准申请的期限、国家实行监督和管制的领域以及号码和频谱等资源的分配等方面,应本着公开、公平和公正的原则,做到有章可循,实现管理的透明化。

(作者单位:中国社会科学院法学所;见习编辑:张淑玲)