

## 吴峻：电信和微信到底谁垄断

2013年09月17日

9月12日，夏季达沃斯论坛分论坛“中国向消费型国家转变”现场。中国移动通信集团公司副总裁李正茂、北京大学经济学教授张维迎等，热烈探讨中国向消费型国家转变将如何对中国和世界产生深刻影响。新华社记者 杨青 摄

——从张维迎李正茂激辩看电信业的危机与改革

日前的夏季达沃斯年会上，就电信运营商和微信谁“垄断”的问题，中国移动副总裁李正茂和北大教授张维迎之间展开了一场不大不小的争论。对“垄断”这顶帽子的敏感，对微信为代表的互联网应用服务提供商挑战的焦虑，充分说明了电信运营商目前的困境及互联网发展对电信业的影响。

电信市场的问题究竟是准入还是垄断

在讨论中，张维迎先给电信运营商戴上了一顶“垄断”的帽子。他指控电信运营商的理由就是：中国对电信市场准入实行严格控制，使得中国基础运营商目前仅为三家。

这样，尽管李正茂辩称三家运营商进行着激烈的竞争，而张维迎却称之为市场共占，而非竞争。这种市场共占是什么含义，争论中并没有对此概念予以明确。实际上，任何市场上都是竞争者在同一个市场中竞争，这是否也是竞争者一起进行市场共占？

垄断意味着运营商可以自行其是，消费者及竞争对手不能对其构成有效制约。目前，中国任何一家电信运营商都没有这种市场地位。从中国邮电一统电信市场到中国联通的成立，直到三大基础电信运营商的形成，中国电信市场实际上已经引入了竞争。在电信改革推行以来，三者之间大打特打价格战、争相推出相关服务，直到最近苹果手机争夺战及终端营销政策比拼等等，都说明电信运营商之间存在着激烈的竞争。

市场准入阻碍了发展电信业需要更多开放

的确，市场准入会影响竞争的程度。市场准入完全开放的时候就会有完全的竞争，而在电信市场中引入竞争的过程就是逐渐放松市场准入的过程。但在这里需要注意的是，这里的放松市场准入实际上是破除之前的垄断，并引入竞争。

目前，根据资本所有权性质进行的资本准入垄断尚存。但这和是否竞争无关，主要是针对竞争主体资本性质进行的法律控制，是一种市场准入的设计。目前基础电信服务还是国有资本为主体的公司，对包括民营资本和外资等其他种类资本的准入，还进行着严格的控制。其中，对外资实际上已先于民营资本进行了某种程度的开放，并在加入世贸组织所作承诺中予以确认，并在颁布的相关条例和部门规章中予以体现。而对民营资本，尽管看到国务院出台的有关文件，并没有在基础电信服务领域对其进行实质开放。这样一种市场准入制度就构成了对民营资本的歧视。

理论而言，在市场准入上对民营资本的歧视影响着电信市场的竞争水平。无论从业务模式及发展方向而言，电信市场中存在着管道与内容的融合趋势。因此，实践中，各国对外国资本进入电信市场还存在或明或暗的限制。尽管如此，对本国民营资本进入电信市场予以限制，在制度设计上不可能符合比例原则。

基础电信服务需要大量的投资，资本市场固然可以解决国有资本为主体的电信基础服务商融资需要，但严格的市场准入条件阻碍了民营资本作为主体投资基础电信运营商，这在某种意义上妨碍了电信市场进一步发展，意味着电信业的开放进程并未完成，电信改革尚需进一步深入。对此，除了政府的表态外，更重要的是通过相关制度对之予以推行，并对其中各方面的利益予以平衡。

我国电信业开放的背景和欧盟相似，都是从国有垄断逐渐进行市场化。根据欧盟的经验，

竞争法(此处指狭义的竞争法,即对反竞争行为的法律规制)在电信业予以完整实施前提就是电信业开放制度的确立。政府的归政府,市场的归市场。在这种情形下,实施竞争法就会免去可能自己反自己的法律困境,并在国有垄断到竞争过渡中充分进行各种利益的平衡,以避免对行业造成不必要的冲击。

李正茂指责微信“垄断”是传统电信对现实的无奈和担心

在第三代移动通讯成功商用之前,最后一公里问题是困扰电信业竞争深化的老大难。尽管竞争在电信业其他领域都畅行无阻,不存在技术及商业上的障碍,但最后还是要面对只能有一根电话线接入消费者居所的尴尬局面。

在电信基础运营商与消费者之间,凭借对接入用户居所这种“最后一公里”设施的控制,电信网络还是维持了整个电信服务重心仍然由电信运营商控制的局面。用户虽然对电信服务商有选择权,但其接收的服务形态及其质量还是由电信基础运营商予以控制。对此,竞争法在实施的过程中必须予以充分考虑。这也就是 1984 年美国联邦法院在分拆美国电话电报公司时对地方贝尔公司市话垄断权予以承认的原因。正是基于这种认识,美国《1996 年电信法》及欧盟《开放接入指令》才对电信市场中主导网络提供商设定了转售、元素非捆绑及互联互通义务,以在承认最后一公里现实的基础上最大限度地促进竞争,并在此基础上推动电信业的发展。

但是,互联网应用服务的发展改变了整个电信市场格局。

第三代移动通讯的成功商用彻底改变了这样一种局面。换言之,乔布斯借苹果的 iPhone 模式颠覆了这一切。在 iPhone 模式下,运营商仅仅提供了信息通道和基本的语音和数据服务,而消费者主要借助苹果公司绑定在 iPhone 手机上应用商店提供的互联网应用享受着种种个性化服务。突然,电信运营商发现,消费者所接受服务的形态及质量并非其所控制,而是由消费者借助应用商店的应用软件组合自主决定而形成的。传统 IT 行业突然从消费者层面侵入电信业领域,将消费者从运营商的控制下彻底解放出来。这样,传统电信运营商失去了对电信服务的掌控,消费者的权力(不是权利)大幅扩张。

这种消费者权力的扩张表现在两个方面。一方面,用户终端制造商突然对电信运营商的成功运营体现出越来越重要的影响。中国三大电信运营商对苹果的追逐充分说明了这一点。其中,联通和电信为了推广苹果手机,对其提供了大量的补贴,从而对当年的业绩造成了沉重的压力。这在之前是不可想像的。另一方面,大量大大小小的互联网公司通过推出各种应用软件吸引电信用户的注意和垂青。这里有许多动人的成功故事,比如“愤怒的小鸟”和“汤姆猫”。

技术的融合不可避免地出现对电信运营商现时提供业务进行替代的应用。之前的 skype 是一例,而以腾讯公司推出的微信则是最新的一项应用。这些应用的成功推广威胁了传统电信运营商的语音及数据业务,对其生存和发展都构成了巨大挑战。这里,李正茂对微信“垄断”的指责更多的是一种对现实的无奈和担心。

给微信冠以“垄断”之帽并不能解决电信面对的创新威胁

未来消费者将越来越多地从第三方应用中获得令自己满意的服务,而不是相反。同样,“垄断”这顶帽子,不是甩给微信就可以解决传统电信运营商面对的威胁。移动互联网的发展使得未来可能有越来越多的应用有替代传统电信业务的功能。对此,传统电信运营商得与之共存,并在其中找到自己的生存和发展之道。这是全球电信运营商的任务,而不单单是中国电信运营商。

彻底归于管道化对于整个电信业及未来通讯的发展将是沉重的打击,传统的电信公司必须面对这项挑战。实际上,中国移动不是没有机会。其“飞信”曾几何时是用户津津乐道的应用,但其在第三代通讯时代故步自封,使得微信迅速成为中国移动自己及传统电信运营商最有力的挑战者。

其实，这项挑战并非传统电信运营商所独有。传统的 IT 公司也面临着这项挑战。在移动互联网时代中的笨拙使得微软失去了以前的市场地位，其推出的手机操作系统在市场上面对谷歌和苹果的挤压。曾经的 IT 业界风云公司未能抓住移动通讯提供的机会，风头不再。

而就微信而言，其成功也是来源于腾讯对其所并购张小龙团队创造性的支持和信任。这样，互联网应用市场给所有人带来了挑战。有的人成功，有的人失意。

超越“市场份额”和“垄断”简单思维推动电信业改革

在急速发展的互联网领域，优势市场份额在很多情况下说明了一家运营商的成功，而不是相反。城头变幻大王旗的局面只是说明行业竞争程度的激烈。在这种竞争下，对市场领导者的竞争就体现在对领导权的争夺和市场领导者的更替。

与传统的行业不同，互联网推动下的 IT 业资本门槛低、创新门槛高。今天一个市场领导者也许享有着 90% 的市场份额，一旦竞争对手或潜在竞争者通过创新取得杀手级应用和商业模式，市场局面立时陷入改朝换代的局面。从雅虎到谷歌，从苹果的风头无两到谷歌安卓系统的迅速崛起，都说明 IT 企业竞争的激烈性和残酷性。

这提醒我们，面对创新市场，不要轻易谈论垄断。市场能够解决的问题，都不是垄断。法律永远不会比市场高明。反垄断法的研究者和执法者惟有对市场谦逊以对，对其他法律价值和理念采取包容的态度，才能真正推动市场竞争的发展和消费者福利的改善，从而在法治条件下推动整个经济的发展。

抛弃给别人戴帽的冲动，鼓励自由研究和争论，谨慎进行制度设计和相关执法，也许是推动电信业进一步改革、实施反垄断法的最好路径。(作者吴峻，单位：中国社科院法学所)

#### ■背景链接

张维迎与李正茂：中移动与微信谁垄断

9月12日，2013年夏季达沃斯在大连召开。作为大型国企，在论坛上，中国移动显然成了众矢之的，一些嘉宾在谈论环节与中移动的代表、执行副总裁李正茂激辩，斥责中移动的垄断行为，并且指责几大运营商是混战，不是竞争。

在互动环节，为了调节气氛，央视主持人芮成钢开玩笑地问李正茂：“现在微信发展起来了，中国移动是不是很没有安全感？”

李正茂说，在微信出现之后，中国移动完全没有产生不安全感，微信是一种新的业务形态，中国移动更愿意与它开展竞争与合作。结果，张维迎听了这话迅速发话称：“要合作就必须打破垄断！”

李正茂很激动地反驳张维迎说，中国移动不垄断。李正茂觉得，消费者斥责中移动，其实中移动也很委屈：“大家总是给我们扣‘垄断’的帽子，其实国内三大运营商的竞争非常激烈，在校园市场的争夺简直是白热化。中移动的市场份额大约是三分之二，确实比较高，但这并不意味着我们垄断。”

接着，李正茂把矛头转向了腾讯的微信，他说，现在谁不用微信，微信才是垄断。

张维迎显然很不赞同，他斩钉截铁地说，中移动就是垄断！“垄断是政府在某些行业不允许企业自由进入市场。几大运营商之间不是竞争，而是混战，中国移动就是垄断。”他表示。

主持人芮成钢称“与主题不合，赶紧回到讨论”，打断了几位的谈话，不过李正茂很激动地补充了一句：“我要对垄断这个话题好好跟张教授说一说。”

来源：经济参考报