

来。今天电信基础设施得益于信息技术和竞争机制这两大力量。”<sup>①</sup>

### 第三节 政府放松管制与产业竞争

必须看到,从垄断到竞争绝非是一个自然的历史过程,特别是电信行业这一领域,政府管制机构的运作是实现业内竞争的必要条件,政府管制机构的制度创新对有效竞争的形成至关重要。因此,政府放松管制实际是管制方式的改变,政府管理机构成为了竞争机制的倡导者和创造者,放松管制对管制机构的管制运作提出了更高的要求。政府管制机构的制度创新特别体现在以下几个方面:对尽快形成有效竞争具有不可替代的重要作用;通过立法对垄断企业的监督与制衡、对企业实施不对称的管制和网络互联的管制。这些无疑对中国电信业当前发展与改革有着十分重要的借鉴意义。

#### 一、法律在竞争形成中的重要作用

在美国电信产业化竞争的过程中,法律制度在如何规范竞争方面起到了无可替代的重要作用。美国电信法的基本精神是不断通过法律手段对垄断企业实施监督与制衡,并不断通过立法程序和法律修订来调节垄断势力,新的竞争者和消费者之间复杂的利益关系,使电信商为公众提供廉价和优质的服务。自从以法律的形式确立了政府管制、私人企业垄断的发展模式形成后,美国政府不断地以法律的手段对 AT&T 的垄断行为进行控制与约束,同时根据技术的发展变化,适时地调整产业结构,引进竞争机制。1949 年司法部起诉 AT&T 违反谢尔曼法(The Sherman Antitrust Act),要求将其所属的西电公司从贝尔系统中分离出去,以此限制 AT&T 指定用户购买本公司生

---

<sup>①</sup> D. E. N. Davies, C. Hilsun, A. W. Rudyé 《21 世纪通信》,北京邮电大学出版社 1995 年版,第 10 页。

产的电话设备,控制电信设备市场这一非正当竞争行为。随着新技术发展与成熟,一些通信公司可以不依托 AT&T 的长话网,独立组网进入长途市场。美国联邦通讯委员会于 1959 年及时地批准了新的公司利用微波技术进入通信市场的请求,允许这些公司向地方电话公司提供微波通信服务。当 AT&T 凭借其垄断力量,故意拖延向这些新的长话进入者提供接入服务,并采取削价策略与之进行非正当竞争时,美国司法部于 1974 年再次起诉了 AT&T,指控其在长话和市话运营以及通信设备市场中的垄断行为。经过长达 10 年的诉讼,世界上最大的电信企业美国电报电话公司终于在 1984 年 1 月解体,形成了美国长途电话市场的竞争格局。

在 90 年代通信与信息产业融合的大趋势下,美国联邦通信委员会(FCC)于 1996 年再次修订了电信法。新的电信法及附属文件长达八百多页,其中 FCC 的执行原则就有七十页之多,并用 650 页内容分别详细阐述了产业发展与竞争的有关规定。新法律的制定与操作的复杂程度显而易见。新修订电信法的根本目的就是在更大范围内促进产业竞争,进一步开放与电信发展相关的各个领域,以减少和消除市话与长话、有线电视、移动通信、广播和互联网等各类业务之间的进入障碍,促进不同市场之间的相互竞争和渗透。新电信法做出了一系列的法律规定,以使长话公司和市话公司能够进入对方市场,通信业务和信息业务的经营者能够进入相互的领域,由此在更大范围内形成了更大规模上的竞争态势。

市场国家在电信体制改革中,始终通过立法和对法律的修订,来保障电信产业化发展。其中可供中国政府参考的典型事例是:澳大利亚政府在改革伊始就借鉴其他国家的改革经验,制定了与之相配套的法制、条例,并在电信改革的进程中不断修改,以促进本国电信改革的顺利实施和尽快形成有效竞争的局面。例如当体制改革进入第二阶段时,即“双头垄断竞争阶段”,为了在引入竞争机制的同时,保证公平竞争和用户得到完整的服务,政府重新修订了电信法。新电信法特别强调网络之间的互联互通,不同运营者之间技术标准

必须一致。同时为了避免在发展中可能存在的重复建设,以及电信基础网运营者妨碍竞争的行为,政府借鉴他国改革经验,又及时地制定了《91 电信法修正案》和《92 电信法修正案》。《91 电信法修正案》详尽规定了有关拒绝联网,垄断价格的制裁措施和提供定价及成本的透明机制等条款。《92 电信修正案》明确规定了处理有关价格不公等相关法律。这些及时而详细的法规,为有效实施改革,使电信业从垄断转向竞争提供了一个完整的政策框架和法律保障<sup>①</sup>。

市场经济是法制的经济,法律是市场经济的基础保障。因此,电信体制的改革始终离不开国家强有力的法律规范,不断地制定、修改和完善相关法律是实现电信业竞争的根本保证。毫无疑问,中国电信业的体制改革和政府管制框架的建立也离不开法律的规范。然而在中国电信体制的改革中,相关政府机构疏于立法,电信法迟迟难以出台。电信主管部门在制定相关政策与法规时往往有失公允,立法权利反而成为保护部门利益和维护行业垄断的手段。

## 二、网络互联管制在竞争中的重要作用

从垄断到竞争的过程中,政府管制机构制定相关法律,强制实施互联管制至关重要。电信网络间的互联互通,是指不同运营商电信网络的物理连接,以使不同企业间的用户能够实现相互通信,共享电信资源与电信业务。科技的发展,使电信网络间的互联互通在技术上已完全不成问题。尽管如此,垄断企业为了维护其垄断地位和利益,不仅不会主动去与新进入者实现互联,而且会想出种种方法和利用种种借口来拖延时间、甚至拒绝联网,以此达到阻碍竞争的目的。因此当双方出现网络互联争议时,就需要一个具有权威性的政府机构介入,对网络的互联互通实施及时有效地管制。这一管制包括决定互联谈判的基本框架,确定一个严格的时间表,以确保互联谈判的

<sup>①</sup> 鞠枫《澳大利亚电信业改革》,《世界电信》1995年第4期。

成功;制定相应的对延误网络互联的制裁法规,从而保证谈判后企业网络的及时互联等。网络互联的相关法律还必须明确详尽地规定在各电信网之间如何连接、通信质量如何保证、互联费用如何分摊及结算、互联后的网络如何管理等在网络连网中可能产生的种种问题。

各国政府管制机构在网络互联方面做了大量的工作。美国联邦通信委员会就特别注意对垄断企业的联网管制。迫于 FCC 的管制压力,AT&T 才同意为其他电信公司提供长途电话接入,由此使美国微波通信公司(MCI)得以创立,并通过与 AT&T 长途线路互联而进入了电信领域。也是在 FCC 的干预下,MCI 在 1996 年利用微波技术建立微波长途电话网后,其微波网实现了与 AT&T 长途网络的互联互通,从而巩固了 MCI 在美国电信市场上的地位。AT&T 解体后,在市话市场上除了 7 家贝尔公司,还有一千二百多家其他本地电话公司从事市话业务,政府网络互联管制的作用更加突出。为此,FCC 在这些方面做了大量的互联管制工作,在竞争的形成中起到了十分重要的作用。

德国电信改革起步较晚,但于 1989 年改革开始的第二年,政府就借鉴各国政府管制的经验,及时修改和制定了一系列的电信法。在卫星通信领域颁发了 50 个营业许可证和 40 个无线通信许可证,批准 380 个以上的电信企业通过租用德国电信公司的线路来提供有线通信服务。<sup>①</sup>日本在 1985 年全面放开电信市场时,根据电气通信法把电信公司分为两类,“一类电气事业者”和“二类电气事业者”。“一类电气事业者”,即拥有基础电信网的电信公司。“二类电气事业者”,即没有自己的电信网、靠租用一类电气事业者的网络经营电信业务的公司。截止到 1994 年初,前者已有 84 家经营者,后者即租用前者基础网络的企业多达 1 468 家<sup>②</sup>。如此多的电信企业同时参与基础网络和电信业务的竞争,其竞争的激烈程度可想而知。更重要

① 石军《不断改革和开放的德国电信》,《世界电信》1998 年第 1 期。

② 马国清《世界电信市场发展浅析》,《世界电信》1994 年第 4 期。

的是:众多的拥有基础网络和租用网络的电信企业同时竞争,没有有效的政府网络互联管制,连基本通信都难以实现,由此可见互联管制的重要性。

从以上的事例可以看出,网络互联是政府管制的一个十分重要的方面:网络互联本身就是政府管制的产物,是形成公平竞争的起点。保证网络互联互通,既避免了重复建设,又在短时间内形成了有效的竞争。毫无疑问,网络互联管制在中国电信发展和改革中也同样具有十分重要的意义。在中国电信产业“条条块块”发展中,我们可以清楚地看到网络互联所产生的矛盾十分突出。出于部门利益,通信主管部门既没有制定相关的法律,也没有实施有效的互联管制,拖延或拒绝连网成为实现有效竞争的主要障碍。

### 三、不对称管制在竞争中的重要作用

不对称管制(Asymmetric Regulation)主要是指政府对具有竞争优势的垄断企业比新进入的企业实行更加严厉的管制措施,使后者在较短的时间内能够快速发展,从而尽快形成有效竞争的局面。因此,不对称管制在实现网络互联后的企业间的竞争意义十分重大。

美国政府在电信领域引入竞争后,从一开始就把电信企业分为“占统治地位的电信从业者”(Dominant Carrier)和“不占统治地位的电信从业者”(Non Dominant Carrier),在对前者进行重点管制的同时,为后者创造有利的发展条件。联邦通信委员会一直对AT&T实施更为严厉的管制措施,使新进入的企业得以较快发展,从而逐渐形成了实力较为均衡的竞争态势。为此,联邦通信委员会规定AT&T必须承担普遍服务义务,无论用户是在城市还是在边远地区,AT&T都要负责为其提供电信服务;而AT&T的竞争对手则有着更大的自由度,无需承担普遍服务义务。因此MCI在其市场进入的初期,其业务一直集中在最有利可图的大城市之间,通过向大用户提供长途

业务和提供专线服务<sup>①</sup>。这种“撇奶油”式(Cream Skimming)的竞争方式,使得 MCI 在较短的时间里得以较快的发展。面对 AT&T 这一庞然大物, MCI 的市场份额不断扩大,并最终在电信市场立足并能够与 AT&T 展开有效的竞争。

1981 年,英国政府批准成立了新的电信公司 Mercury。为了打破原有垄断企业英国电信公司(BT)的垄断地位,尽快形成竞争的态势,实施不对称管制就显得尤为重要。因此,英国的管制机构(OFTEL)也从一开始就对新老电信公司实行了更为严厉的不对称管制政策。OFTEL 规定: Mercury 在独立建网的同时,可以使用 BT 从国有公司继承得到的完整的电话网络出入端口,包括长途和国际长途业务端口。在 Mercury 等新进入的公司的价格有相当大灵活性同时, OFTEL 规定了对 BT 的电信业务价格十分严格的限制。正是由于这种不对称管制措施的实施, Mercury 得以充分利用这种定价优势与 BT 进行竞争。在公司成立的最初几年, Mercury 的业务主要是利用这种价格优势,以年收费低于 BT 7% 到 15% 的价格,为电信业务需求量较大的公司客户提供服务<sup>②</sup>。因此 Mercury 在大客户、长途电话和国际电话业务方面都得到了较快的增长,使其在较短的时间内很快发展壮大,为英国的电信产业的有效竞争打下了坚实的基础。

值得注意的是,英国政府管制机构并没有墨守成规,而是大胆地进行制度创新: OFTEL 并没像 FCC 那样对原垄断企业实行切分,而是通过建立新电信企业 Mercury,并在发展中实施不对称管制政策,在较短的时间内就形成了新、老企业相互竞争与共同发展的局面。这不仅显示了政府不对称管制政策在尽快形成有效竞争方面所起到的关键作用,而且也为中国的电信业的改革提供了现成经验。面对世界各国如此丰富、可资借鉴的经验,中国通信主管部门却视而不

① 张兵《AT&T 的演变与启示》,《世界电信》1995 年第 3 期。

② 万岩、高世揖《英国电信业发展的历史沿革和电信公司的扩张战略》,《世界电信》1998 年第 5 期。