

3G 时代的电信管制

崔健

北京邮电大学, 北京市(100876)

摘要: 3G 时代, 我国电信管制机构要实现“有效竞争”的理想竞争局面, 在大规模电信重组的基础上, 必须及时调整电信管制政策。本文回顾我国的新一轮电信体制改革历程, 分析 3G 的到来给我国电信市场带来的变化, 并为接下来的我国电信管制政策的相应调整做出积极建议。

关键词: 3G 电信重组 电信管制

中图分类号: F63

前言

电信业是国民经济战略性产业, 电信网是信息化最重要的信息基础设施。电信业的健康发展对深入贯彻落实科学发展观, 着力提高自主创新能力, 加快转变发展方式, 大力推进信息化与工业化融合, 积极发展现代信息服务业, 具有十分重要的意义。在 2008 年我国电信业又一次重组, 2009 年 3G 牌照发放之后, 根据新形势、新要求, 为形成更为合理、有效的市场竞争格局, 促进电信行业健康、协调发展, 应进行相应的电信管制政策调整, 以引导电信企业增强创新能力, 优化资源配置, 完善竞争架构, 提升服务水平。

一、3G 牌照发放进程

1. 2008 年电信业改革

2008 年 5 月 24 日, 工业和信息化部、国家发展和改革委员会和财政部共同发布了《关于深化电信体制改革的通告》。通告中指出, 我国电信业在竞争架构、资源配置和发展趋势等方面出现了一些新情况、新问题, 特别是移动业务快速增长与固话业务用户增长慢、经济效益低的矛盾日益突出, 企业发展差距逐步扩大, 竞争架构严重失衡。通告建议, 中国联通与中国网通合并, 中国卫通的基础电信业务并入中国电信, 鼓励中国电信收购中国联通 CDMA 网络, 中国铁通并入中国移动。电信改革重组将与发放第三代移动通信即 3G 牌照相结合, 重组完成后发放 3G 牌照。

2008 年 6 月, 中国铁通并入中国移动, 成为中国移动的全资子公司, 在重组过程中, 铁通将作为子公司独立运作, 同时领导班子保持不变。同月, 中国电信以 1100 亿人民币收购了中国联通的 CDMA 网络 and 用户。2008 年 12 月, 中国电信和中国卫通的重组工作出现了实质性进展, 意味着电信重组进入了收官阶段。2009 年 1 月, 中国联通与中国网通正式完成合并。至此, 我国电信业完成了新一轮的体制改革, 形成了中国电信、中国移动和中国联通 3 家拥有全国性网络资源、实力与规模相对接近、具有较强竞争力的市场竞争主体。

2. 2009 年初 3 张 3G 牌照发放

2009 年 1 月 7 日, 工业和信息化部正式将 3G 牌照发放给中国电信、中国移动和中国联通三家运营商。2009 年成为我国的 3G 元年。

中国电信获得 CDMA2000 牌照, 中国移动获得 TD-SCDMA 牌照, 而中国联通则获得 WCDMA 牌照。至此, 中国电信、中国移动和中国联通实现了全业务经营。随着全业务运营商时代的到来, 各大运营商都面临全业务竞争的战略选择。基于整合移动与固网资源的改革将对中国电信产业的整体格局产生重大影响。

3. 3G 对我国电信市场的影响

首先, 3G 牌照的发放改变了我国电信业原有的市场竞争格局。我国电信体制改革始于 1994 年中国联通的进入。从 1994 年到 1998 年, 我国电信市场尽管形成了两家电信企业竞争的局面, 但由于实力差距过于悬殊, 并未形成真正意义上的有效竞争。直到 1998 年信息产业部成立, 我国电信业大刀阔斧的改革才真正开始。中国电信先后进行了两次拆分重组, 在 2002 年新的中国电信和中国网通先后挂牌上市后, 我国电信业体制改革暂告一段落。

但是这样的竞争格局还远未实现有效竞争, 表现在有效竞争者数量太少, 并且竞争者之间的实力差距悬殊。3G 牌照的发放和 3G 业务的启动, 使得我国电信市场的竞争者第一次处于同一起跑线上, 这对于公平有效竞争格局的形成至关重要。3G 业务的启动会给我国电信业带来新的业务, 丰富和改变了我国电信市场的业务构成。3G 业务的发展将会补充并最终替代 2G、2.5G 业务, 同时对固定电话业务、互联网业务也会产生影响, 从而改变我国电信市场的业务构成。

二、3G 时代电信管制政策的必要调整

3G 带来我国电信市场竞争格局的变化和我国电信市场业务构成的变化, 这些变化对我国电信管制政策提出了新的挑战。

1. 3G 对我国电信管制政策带来的挑战

首先, 市场竞争格局的变化意味着管制政策必须及时调整。根据管制经济理论, 管制就是为了治理市场失灵, 不同的市场竞争状况意味着不同的管制范围和管制强度。

其次, 3G 业务的启动和发展会造成原有电信市场业务构成发生变化, 管制机构必须研究出针对新业务的管制政策, 并重新思考和定位原有业务的管制政策。目前, 3G 业务尽管在一些国家已经启动, 但 3G 业务对原有业务市场的改变到底有多大, 3G 会带来多少新业务和新业务模式, 这些问题都有待于进一步观察, 这些变化必然会引起管制政策的相应调整。3G 业务的启动及基于 3G 网络生成的增值业务的产生和普及, 要求管制机构在电信服务质量要求、资费、互联互通、普遍服务等方面及时调整管制政策。

2. 电信管制政策的调整方向

面对 3G 给我国电信管制政策带来的挑战, 电信管制政策调整一方面需要体现电信市场竞争状况的变化, 另一方面要适应电信市场业务构成转型的要求。

首先, 规范许可证发放, 实施科学的市场进入和退出管制, 实现 3G 市场竞争起点的公平和业务的有效提供。3G 业务需要使用频率资源, 由于资源的稀缺, 3G 业务的供应商数量有限, 这就需要通过许可证制度来实现资源的有效配置和业务的有效供应。而竞争起点的

一致是有效竞争形成和资源有效配置、业务有效提供的基础。通过规范许可证发放,可以选取相应资质、适当数量的 3G 业务提供者,这对于市场有效竞争和业务有效提供都是一个保障。

其次,对 3G 业务及以后出现的基于 3G 网络生成的新业务,都需要进行商用试验,通过商用试验分析其服务质量标准,并作为质量管制的依据。由于电信业的高技术特点,用户和电信运营商之间存在明显的信息不对称,这就要求电信管制机构对电信运营商的服务质量做出明确规定。我国已经出台了作为电信服务质量管制依据的《电信服务标准(试行)》。3G 业务及其增值新业务,由于刚刚或者还没有引入市场,用户、管制机构甚至运营商对其服务质量要求都不清楚,通过商用试验可以得到有关技术数据,用来作为 3G 及相关业务服务质量标准制定、以及随后进行服务质量管制的依据。

第三,对 3G 业务资费的管制,一方面需要结合市场竞争状况,以明确哪些 3G 业务属于管制范畴;另一方面,对被管制业务采取激励性的价格上限管制。对市场竞争者而言,3G 业务是起点公平的竞争,这有利于市场有效竞争的形成。但市场竞争状况到底如何,需要进行评估。所以,需要管制机构对 3G 业务竞争状况进行及时评估,以确定资费管制范畴,当然,还要不断进行定期评估,以相应调整资费管制范畴。同时,对被管制业务采用价格上限管制有利于激发电信运营商改善经营管理、降低成本的积极性,也减少了管制机构调查业务成本的困难。

第四,对互联互通的管制,一方面要明确要求义务,另一方面要采取激励性手段。不同网络间的互联互通是实现网络价值的内在,互联互通成为电信业务供应商的一种强制义务 3G 业务也不例外。由于 3G 业务的竞争起点一致,这有利于彼此用户规模的接近。用户规模的接近可以减少“大网”与“小网”互联互通的各种障碍,也就是说彼此要求互联互通的激励是比较接近的。对于这种情形的互联互通,在明确要求义务的同时,让相关方面自动实现互联互通的激励性手段是最可行和最有效的管制方式。

第五,对普遍服务政策,一方面要根据市场竞争状况,明确市场竞争者的普遍服务义务;另一方面,普遍服务内容也需要随着 3G 业务的发展而进行调整。竞争环境下,通过普遍服务基金来实现普遍服务是一种基本方式。3G 业务的启动,将改变原有的市场格局和各电信运营公司的市场份额,各电信公司将根据自己的市场份额承担相应的普遍服务义务。同时,3G 业务对原有市场的业务构成产生重要影响,这直接关系到普遍服务内容变化。

参考文献

- [1]唐守廉,《电信管制》,北京邮电大学出版社,2001
- [2]黄海波,《电信管制:从监督垄断到鼓励竞争》,经济科学出版社,2002
- [3]刘新梅,刘胜强,《我国电信管制机构改革研究》,经济社会体制比较,2004
- [4]《关于深化电信体制改革的通告》,工业和信息化部,2008

Telecommunication Regulation in the 3G Era

Cui Jian

Beijing University of Posts and Telecommunications, Beijing (100876)

Abstract

To achieve the ideal efficient competition, telecommunication policies in the 3G era must be accordingly revised, given that China telecommunication industry has recently been restructured. This article reviews the process of the most recent China telecommunication reform, analyses the impact of 3G on China telecommunication market and makes suggestions for the following-up telecommunication policies adjustment.

Keywords: 3G; restructure; telecommunication regulation