

# “电信联通垄断案”分析报告

陈泽君

(厦门大学法学院 福建 厦门 361005)

摘要:在现代社会,电信业已从传统的自然垄断行业逐渐转向竞争行业,对于电信业的两大巨头中国电信与中国联通的质疑声与讨论声也越来越多。本文从垄断案发生的原因谈起,介绍该垄断案的背景、过程,分析垄断的状态并提出预测及建议。

关键词:反垄断;电信业;支配地位

## 1 引言

2011年11月,国家发改委就宽带接入问题,对中国电信和中国联通展开反垄断调查。事实、法律之争并不热烈,闹得满城风雨的是舆论战。起因是11月9日央视的一段称发改委已基本查明中国电信和中国联通在互联网接入市场上具有支配地位,两家企业据以实施价格歧视,因而它们将可能被处以数亿至数十亿元的巨额罚款。两日后,工信部主管的媒体《人民邮电报》头版驳斥央视对电信联通涉嫌垄断报道误导公众,称本次反垄断调查针对互联网服务提供商的专线接入市场,并不涉及普通居民用户。之后,各大媒体参与论战,战况愈演愈烈。

## 2 背景概述

此次反垄断调查针对互联网服务提供商(ISP)的专线接入市场的垄断问题展开。互联网应用服务产业链通常为“设备供应商——基础网络运营商——内容收集者和生产者——业务提供者——用户”。在我国,设备供应商和基础网络运营商主要指中国电信、中国联通和教育网等运营商,他们建设并控制基础设施、线路以及国际出入口。而其他大多数运营商未建有自己的设备及线路,诸如北京歌华、长城宽带等的ISP通过支付对价,使用基础设施和线路或在上游接入自己的线路,以此为设备再向下游用户提供服务。普通居民用户虽直接接触到的众多业务提供者,可实际上都须依赖于为数不多的基础运营商提供的基础设施,用中国人民大学商学院刘刚教授的话来说,就“犹如被电信和联通卡脖子,很难受的”。

## 3 分析与建议

### 3.1 是否构成滥用支配地位?

滥用市场支配地位包括三个要件:一是企业具有市场支配地位;二是企业有滥用市场支配地位的行为;三是行为对相关市场竞争和公共利益造成损害。以上背景资料作为基础,比照《中华人民共和国反垄断法》来看,电信和联通作为骨干网络运营商在互联网接入这个相关市场上,是具有市场支配地位的。

第二个要件即滥用市场支配地位的行为,因调查中止了,行政机关没有给出最终的认定结果,故只能借助企业的自查结果来审视。电信和联通都在承诺中表示在自查后发现确存在一些不公平定价的情况,所以可以肯定第二个要件也是满足的。这种不公平定价存在有一定缘由。《中华人民共和国电信条例》等文件对宽带接入的结算价格进行了规定。根据文件,骨干网间直联,互不结算,其他经营性互联单位以1000元/月/M的价格向骨干网运营商结算,非经营性互联单位费用减半,除此之外的情形,互联双方自行协商确定结算方式和费用。中型接入商一般以1000元/月/M的价格向骨干网运营商支付费用,而一些小型的接入商通常适用“除此之外的情形”,同骨干网运营商“自行协商确定结算方式和费用”。这就使定价有了可操作的空间,价格歧视的存在不足为奇。

第三个要件亦无行政机关的认定报告,根据下游运营商的反馈和民间的统计报告来推断,确实造成了一定的损害。综合以上的分析,电信和联通确实在滥用支配地位,故应受法律的规制。

### 3.2 垄断的状态应否继续维持?

“垄断”是市场类型界定的中性词,非贬义,垄断的市场较之竞争市场的最大优势是更有效率。法律非否定一切垄断,它规制的是借垄断之势来限制竞争的行为,这些行为让经营者获得了暴利,同时损害了社会公众的利益。这在我国《反垄断法》第1条所述立法目的中得到了最好的印证。

鉴于垄断市场的高效性,我国《反垄断法》规定了排除该法适用的情形,即肯定了某些状态下垄断市场存在的合理性和必要性。其一,对于特定行业中的经营者的特定行为,特别是自然垄断行业,比如电力、铁路等等;其二,对于特定组织和人员及其实施的行为,此规定的目的是倾泻保护出于弱势地位的中小企业团体、工会、农业组织等;其三,基于特定的经济目的而实施的行为,如为增强国际竞争力等;其四,基于法律允许而对知识产权加以行使的一定限度内

的行为。

再来看看有线连接的互联网市场,线路是网络接入的必要基础设施,类似于水管、电线的铺设,都应进行大规模的规划,尽量统一施工,以减少线路杂乱和重复施工。在日常生活中,公众普遍对于反反复复的开挖马路、埋线埋管有厌烦的情绪。若实行自由竞争,各运营商建造自己的基础设施和线路,施工场面将屡见不鲜。另外,这完全没有必要,光纤技术的发展让线路变得更加高效,一条简单的线路就足以满足众多用户的使用需求。不论是行业整体的效率还是社会观感,都要求统一规划建设,那么它就肯定了互联网基础运营商的自然垄断属性。

自然垄断性之特殊行业应被排除在《反垄断法》规制之外,这点无可厚非。但民众们和中小运营商们担心的是基础运营商利用垄断地位损害民众和下游运营商的利益。对垄断企业实施严格的监管是必要的,同时垄断企业也应充分自律,确保定价合理。企业不滥用垄断优势,顾忌社会利益,那么垄断市场的存在,合法合情。

### 3.3 对承诺整改、中止调查的看法

2011年12月2日,电信联通承诺整改,并申请中止调查。《反垄断法》第45条规定了承诺制度。该制度激励企业主动采取措施纠正不合法的行为,减轻目前造成的不良影响,在行政机关做出行政裁决之前能通过自己的积极行动来避免过于严苛的处罚以及处罚对企业商誉造成的负面影响,对于受调查的企业是有利的。同时,它也可以防止行政机关在对企业做出处罚后受抗拒而无法得到执行,对于执法方也是有利的。这种双赢并且能动、灵活的行政执法方式,在国际上普遍为各国所采纳,在竞争法执法领域有积极的意义。

事实上,不论制度设计如何,人们最关心的还是成效。究竟垄断企业对其违法的经营行为做出了多少改变、社会能从中获益多少,才是大多数人想得到的答案。这一看法带着“实用主义”色彩,但却符合中国人的思维和评价指标的。我们看到,中国电信承诺将提高宽带速率,5年内上网单位宽带降价35%、提升与各个骨干网之间互联互通质量。联通也做出类似承诺。从其承诺的内容来看,联通和电信保证会纠正在对ISP提供接入业务中的价格歧视,也改善居民用户的上网状况与服务质量,中小运营商和普通居民都将从中获益。调查的警示作用达到了,实质效果也得到了满足。若能有效实现其承诺内容,这带来的影响和福利必将会胜于罚款等行政处罚。因而,承诺整改、中止调查的处理方式和结果应得肯定。

### 3.4 中国电信业未来预测及改革建议

互联网只是电信业中的一部分,电信业还包括电信通讯以及广播电视业。随科学技术的进步,三者在线号的传递、接收上应该能逐渐实现物理上的融合及相互转换。即便科学技术实现,在经营、服务层面也应该推动电信网、广播电视网、互联网的“三网融合”。在信息时代,人们对快速便捷的信息收发要求越来越高,因而对电信产品或服务的设计和质量都有近乎苛求的意愿。“三网融合”能够提高信息的传递的效率,这种新的构想符合时代潮流以及公众需求。同时,现在中国的电信业整体比较混乱,分业经营和混业的经营方式并存,在管理和监督上都面临着较大的难题。分业经营与监管的愿望很难实践,融合才能让混乱的体制步入正轨并得到有力的监管。

当然,改革路上必然布满荆棘,各种背后的利益之争势必会阻挠大刀阔斧的革新。电信业已经历了三次比较重大的改革和重组,每次都面对诸多难题,但都取得了突破性的成果。第四次、第五次乃至更多的改革,也都必须迎难而上。

### 参考文献

- [1]朱崇实,卢炯星.经济法[M].厦门:厦门大学出版社,2007.
- [2]凤凰网.中国电信与联通遭反垄断调查[EB/OL].2012-4-18.
- [3]新浪财经.中国电信和中国联通涉嫌垄断[EB/OL].2012-4-18.
- [4]中国法律信息网.电信联通垄断案——迷局背后的真相[EB/OL].2012-4-18.