

# 论电信产业的有效竞争

彭伟斌

**摘要:** 反电信垄断重在制度创新, 做出有利于形成有效竞争态势的制度安排; 应尽快出台《电信法》及《反垄断法》; 培育有效竞争主体, 优化电信市场结构; 及时调整电信政策, 适度管理, 以健全有效竞争机制, 规范电信市场竞争; 应构建电信听证会制度, 以充分发挥社会各阶层的监督作用。

**关键词:** 电信产业 电信垄断 有效竞争

## 一、问题的提出

自 20 世纪 70 年代末美国开始在长途电话业务引入竞争机制后, 电信产业引入竞争机制成为一种世界性潮流。1997 年 2 月, 世贸组织中有 70 个成员国签署了《基础电信服务贸易协议》, 承诺本国电信市场对外开放。1998 年 1 月 1 日欧盟又宣布其电信市场向全球开放。为促成有效竞争格局, 日本已开始了第二轮电信体制改革。种种变化表明, 电信竞争已经由国内走向国际, 电信市场全球开放与竞争局面正在形成。我国电信业与世界电信强国相比, 存在极大的体制落差。一直以来, 我国偏重电信基础设施的建设, 却忽视了更为重要的制度建设。从全球范围看, 我国决定在电信市场引入竞争机制并不晚。1994 年中国联通成立时香港才刚刚开始发放第二块本地固定电话线路网络的牌照, 新加坡还未开启电信竞争的大门, 日本、法国和澳大利亚也刚刚开始启动第二电信网, 德国仅仅开放了移动电话的数家竞争。然而 5 年过去了, 我国电信市场的竞争度比上述任何一个国或地区都要低。中国电信仍处于垄断地位。中国联通自有资产是 23 亿元, 仅为中国电信的 1/261; 1998 年电信业务收入不及 16 亿元, 为中国电信的 1/112; 移动通信是主营产品, 用户数接近 200 万, 不及中国电信的 1/20; 总体业务不及中国电信的 1%。处于并存而不竞争的失度竞争状态。中国电信重组后的四大独立核算的集团公司所拥有的资源优势仍是其他电信企业所无法比拟的, 有效竞争态势远未形成。电信资源与体制改革的不平衡发展必将导致我国电信业在入关后的国际竞争中处于劣势地位。加入世界贸易组织(WTO) 的努力与加入世界电信服务贸易协定是互为联系的, 加入 WTO 将最终促使我国电信市场的对外开放, 而加入电信服务贸易协定又是我国加入 WTO 的一个重要条件。面对国际竞争潮流, 客观上迫切要求我国破除电信垄断, 健全有效竞争机制。

## 二、有效竞争的理论标准

有效竞争是由美国经济学家克拉克(J.M. Clark) 针对完全竞争概念的非现实性而提出来的。其后, 产业组织结构主义大师梅森(Edward Mason) 将有关有效竞争的定义和实现有效竞争的条件论述归纳为“市场结构基准”和“市场效果基准”。梅森之后, 索斯尼克(Stephen Sosnick) 评论了 20 世纪 50 年代末之前的所有文献, 并依据标准的结构—行为—绩效分析范式来概括了有效竞争的标准; 结构标准包括不存在进入和流动的资源限制, 存在对上市产品质量差异的价

格敏感性, 交易者的数量符合规模经济的要求; 行为标准包括厂商间不相互勾结, 厂商不使用排外的、掠夺性的或高压性的手段, 在推销时不搞欺诈行为, 不存在有害的价格歧视, 竞争者对于其对手是否会追随其价格调整没有完全的信息; 绩效标准包括利润水平刚好足够酬报创新、效率和投资, 产品质量和产品随消费者需求的变化而变化, 厂商竭力引入技术上更先进的产品和技术流程; 不存在过度的销售开支; 每个厂商的生产过程是有效率的, 最好地满足消费者需求的卖者得到最多的报酬, 价格变化不会加剧经济周期的不稳定。这些标准可以作为竞争是否持续的信号, 在一定意义上也可以作为政府制定经济政策的依据。由于有效竞争给出了制定和实施产业组织政策的出发点, 故本文援引这一理论标准来探讨我国电信产业的竞争问题。

## 三、我国电信业形成有效竞争的制度安排

我国电信业有效竞争态势的形成过程, 同时也是一个反电信垄断的过程。国外电信体制改革表明, 电信业要真正地破除垄断, 应高度重视制度创新。目前我国电信发展已具备反垄断的技术前提及其最基本的制度前提; 竞争机制已经引入, 中国联通公司对中国电信已形成一定的竞争能力; 中国电信已重组为四大独立的通信集团公司; 有线电视网和计算机网络发展很快, 只要政府允许, 很快就可以加入电信经营。电信经营利润较高, 有吸引投资兴建新电信企业的条件。因此, 反电信垄断须在如下几方面做出有利于有效竞争形成的制度安排。

(一) 立法先行, 确保电信改革顺利推行。我国电信体制改革, 首先应是在法律框架的规范下进行。笔者认为, 治理我国电信垄断急需出台两部法律: (1)《电信法》。我国电信法的立法工作实际上在十几年前就开始了, 但直至今天还未能制定出来, 主要原因是立法工作过于依赖少数主管部门。针对目前电信产业中所存在的缺乏专门政府管制机构, 竞争行为不规范等问题, 我国应尽快制定出台比较完备的《电信法》, 来规范经营行为和市场管理秩序。鉴于多边服务贸易谈判的要求, 制定《电信法》还应参照一定的国际惯例。按照国际电信联盟政策顾问组 1989 年在综合考察了世界电信服务业发展状况后对各成员国的立法建议, 制定我国电信法至少应考虑如下内容: 一是明确赋予专业管制机构实行电信管制的权力, 理顺政府、专业管制机构、电信主体等之间的关系; 二是明确允许设立机构及经营电信业务的条件, 如特许、许可证,

设备许可、经营机构的义务等；三是明确经营者所有权结构，如确定国营、集体及私营等的比例，规定外资介入的业务、方式和比例，外资权利与义务以及调整内、外资企业之间的关系等；四是市场结构方面的规定，如市场进入的条件、市场主体的数量限制等；五是市场行为方面的规定，包括市场竞争、互联互通、成本核算与服务收费等。此外还应明确规定我国电信业的发展目标和实现发展目标的主要政策手段及实施步骤。实际上，电信法草案已经讨论了好几稿，每次讨论意见不一，结果无多大起色。如果电信立法的程序比较复杂，短时间内不能出台，国务院应尽快出台一部充分考虑上述五项内容的行政法规，以确保电信改革和管理有章可循。

(2)《反垄断法》。反垄断法是市场经济中的基本法律，作为防止、限制，甚至是禁止垄断的法律，其涉及面极广，在现代市场经济国家的法律体系中占有极其重要的地位。美国电信改革之初，AT&T的分割就是美国司法部根据其反托拉斯法进行的。在1987年8月，我国国务院法制局就成立了反垄断法起草小组，并于1988年拟定了《反对垄断和不正当竞争暂行条例草案》。1993年9月，第八届全国人大常委会第三次会议通过了《中华人民共和国反不正当竞争法》。然而反垄断法未能同期出台，主要是由于学术界、立法界对此问题在认识上存在分歧。就反垄断法本身而言，其核心是保护竞争。我国电信业引入竞争后，由于无反垄断法可依，不正当竞争、限制竞争的现象时有发生。如1999年大庆市发生震惊全国的砍断电缆的恶性事件，有些城市的电信局和广播电视局为了争夺市场暗地里割断电缆，破坏对方的通讯设施。我国行政性垄断的普遍性和严重性以及经济性垄断的潜在威胁性表明，应加快反垄断立法。目前尽管我国已经采取了一些措施来对付垄断，在《反不正当竞争法》中也论及禁止垄断的问题，但总的说来，都不系统、不完善，不可能有效的制止垄断。反垄断立法工作的滞后，必然会影响我国电信体制改革的速度与进程，因而尽快出台一部符合我国国情的比较完备的《反垄断法》，依靠法律武器来抑制、打破电信垄断，促进竞争性电信市场的发育是保证我国电信产业改革顺利进行的客观需要。

(二) 培育有效竞争主体，优化电信市场结构。根据德国康森巴赫的理论，有效竞争需要建立“优化的市场结构”，将规模经济与竞争活力相融合。因此，分别从基础网络和增值服务两个层面来培育实力相当且富有活力的现代电信企业是我国电信业建立有效竞争格局的核心。

1. 培育基础电信主体。基础电信主体是指拥有自己的电信网络，经营基础电信业务的企业。在中国电信重组之前，主要有两家，即中国电信和中国联通；重组后基础电信服务主体尽管增加到5个，但按有效竞争的标准衡量，这些企业尚不具备有效竞争的主体条件。从优化成本的技术条件、规模经济和竞争活力出发，笔者认为，基础电信服务市场应通过以下途径培育三个电信主体。

(1) 重新定位中国电信。即不从数量上将其分解为四家企业，而应从体制上将其培养为具有现代化企业制度的市场经营主体。这个定位过程大致分两步走：首先，政企分开，这是重新定位中国电信最基本、最本质的条件。如果不具备独立经营的法人资格和地位，不能以独立的商品生产经营者的形象在市场上出现，企业利益就终究是某一部门的利益。其次，股份制改造。由于中国电信科层体系复杂，各地区电信业务发展水平不一，可采取“渐进股份化”方式，以原有企业为基础，从企业内部的某一个局部开始分离，实行改制，逐步使

原企业得到完全改制。具体说来，首先在中国电信内部建立发展前景好的专业股份制公司，公司涵盖发展前景好且网络规模大的几个省区。以后通过增发新股或利用上市所筹资金，按经营效益的高低逐步购并其他省区同专业的资产，最终产生一个包含全网范围的完整的专业股份公司。渐进股份化改造可以组建两个或两个以上的专业股份公司，它们都是中国电信总公司下属的控股子公司。子公司之间可以在未来技术、市场发展时进行购并。目前，中国电信股份制改造还仅限于移动电话业务，涉及的区域也极为有限，而且是借助国际资本市场融资，使国内投资主体失去了投资机会。建议渐进式股份化推广到卫星通信乃至固定通信领域，充分利用国内资本市场，将某区域某企业的资产清产投资，通过滚动发展，逐渐将中国电信全部变为股份在市场上向具有我国产权背景的公司或有我国公民身份的购买者出售，所得上交国家。国家再将这笔钱转化为电信产业发展基金，以低息贷款、补贴等措施鼓励各电信主体发展边远地区、农村的电信事业。

(2) 扶植中国联通。中国联通进入电信业，打破了邮电部的独家垄断，但中国电信市场上的双寡头格局是不对称的。邮电部集经营者与管理者于一身，既是运动员又是规则制定者和裁判。中国联通被迫接受这个大的、长期垄断市场的“寡头企业”的管理和领导，在市场进入、互联互通、网间付费、号码频率等公共资源分配上受到种种限制。成立五年多来，其竞争实际上仅限于份额很小的无线寻呼和移动通信领域。笔者认为，中国联通最大的竞争劣势在于其独立的基础网络覆盖面狭小，特别是缺乏长距离的大型骨干网。因此，要扶植联通，令其迅速壮大，须借助两条途径：首先，由政府出面，以控股方式将铁道部电信部分的骨干光缆整体并入中国联通。目前，铁道部等单位已与英国与可尼通信公司签定了一项涉及金额为2400万美元的项目协议。马可尼公司将在我国包括天津—沈阳、徐州—上海、郑州—宝鸡—成都—贵阳等核心“动脉”在内的11条线路主干线上安装他们生产的路由器等通信设施，这将贯通我国5000公里铁路沿线上的光缆。马可尼公司计划在半年内完成同步数字传输设备的铺设，光纤就可提供大容量、容错语音和数据通信，从而使铁道部拥有长达3.3万公里总价值达100亿元的光缆专线。这意味着一旦合并成功，中国联通将真正成为势力雄厚的国内第二大电信巨头。其次，理顺体制障碍，拓宽融资渠道，尽快令其上市筹资。联通由于资金不足，采取特有的“外中中”方式进行海外融资。即外国公司和一家中国公司（通常是联通的股东公司或联通），设一家合作企业，合作企业进行地方网络分站建设，建成后联通进行运营，合作公司提供服务，收入的一部分根据合同交给合作企业；合同期满后，项目完全交给合作的中方。据有关资料，到1997年，中国联通用这个方法建成了27个项目。尽快促使中国联通通过股票市场上市筹资将标志着联通公司在成为中国电信最主要竞争对手的道路上迈出关键性的一步。中国联通一直寻求在香港和美国NASDAQ股票交易市场挂牌上市，以筹集10亿美元的发展资金。中国证监会已经批准了联通的上市申请。由于“中中外”被认为不符合有关电信的管理规定而被信息产业部限令清理，中国联通原计划于1999年10月在纽约、香港上市的计划也因此搁浅。当下应尽快扫除体制障碍，促成中国联通上市筹资，且上市筹资不放弃国内股票市场，应考虑向民间开放联通的股权，鼓励国内民营企业积极参股，以中国联通为试点企业，加大我国电信产业民营经济和外资经济的份

量。

(3) 整合有线电视, 将其培育为我国基础电信市场第三支生力军。在电信业开放市场建立竞争机制的过程中, 是否允许有线电视网提供电信业务一直有着非常重要的作用。从技术上讲, 有线电视网在带宽、传输速度等方面比传统电信网更具优势。电信网最大的弊端是频带宽、容量小, 网上“塞车”现象严重。目前电话入户线带宽仅有 4000 赫兹, 只能传声音, 无法传图像。而有线电视入户线为铜轴电缆, 带宽为 750 亿赫兹, 是电话入户线带宽的 10 万倍, 传输费用只及电信网的 1%。上海有线电视台、上海金桥网络工程公司和上海交大三方成功实施的上海 CATV 网双向多功能试验工程表明, 通过改造现有 CATV 网而成的交互式 CATV 网(简称双向 ITV 网)具备了交换功能, 能搭载电话语音, 可以实现诸如视频点播、视频会议、访问 INTERNET、远程数据库访问、电子购物、远程办公、社区服务等业务。从规模上讲, 据不完全统计, 经国家批准设立的有线电视台加上工矿企业和按行政区划建立的有线电视台, 总数已超过 2300 余家, 用户数达 8000 万, 有线电视拥有丰富的电信资源和庞大的用户群; 从实践上讲, 山东淄博市广电部门早已推出了初装费 900 元, 每月只交 20 元的广电本地电话服务费。广电的这一活动迫使当地电信企业的电话初装费降到 200 元, 以后又取消了初装费。山东枣庄地区也出现了类似情况。有线电视网目前不利的因素是网络比较分散, 缺乏大型骨干网。要将有线电视培育为基础电信主体, 需做好如下工作, 一是通过体制改革, 从广电部门中整合出政企分开的有线电视企业。目前, 由于尚未进行清晰的政企划分, 广电与电信之争带有强烈的行政竞争色彩; 二是加大投资力度或放宽政策, 将省市区分散的有线电视整合为一个具有大型骨干网、能够互联互通的统一有线电视网。据广电总局透露, 有线电视网实现全国联通需几亿元资金, 国家如果财力不够, 可以放宽政策, 允许其上市筹资。三是给有线电视网颁发电信经营许可证, 并在政策上予以扶持, 使其享有平等竞争的地位和权利。一旦有线电视网渗入电信业务, 我国基础电信服务市场将出现三足鼎立的局面。至此, 我国基础电信服务市场实现有效竞争的主体条件基本具备。

2. 培育增值电信主体。增值电信主体是指借助 Internet 向广大用户提供接入、内容和技术等信息服务的企业。在 Internet 市场发育完全的国家, 这类企业主要由 ISP (Internet Service Provider)、ICP (Internet Content Provider) 和 IAP (Internet Advertisement Provider) 组成。目前, 我国 ICP 和 IAP 尚处于起步发展阶段, Internet 市场主体主要由 ISP 构成。那么, 如何培育我国增值电信主体, 使之在 Internet 市场上展开服务内容、服务质量和效益的有效竞争。笔者认为, 以下几个环节不可或缺。

(1) 整合基础网, 基础业务与增值业务分离。目前, 经中央政府批准的拥有独立国际出入口信通、面向公众经营计算机信息互联业务的一级服务商有中国公用计算机互联网 (ChinaNET)、中国科技网 (CSTNET)、中国教育和科研计算机互联网 (CERNET)、中国金桥信息网 (ChinaGBN)、中国联通五家。五大互联网都在建设自己的网, 互不相让, 发展水平不高。出于三网合一的趋势和充分利用网络资源的考虑, 是否可以将上述五家互联网整合为三家: 将 CSTNET 和 CERNET 整体并入中国联通, ChinaGBN 并入有线电视, ChinaNET 仍由中国电信经营。整合后通过政策和法规使

Internet 基础业务和增值业务分离。目前, 这两种业务合一是导致我国 Internet 市场缺乏竞争活力的主要原因, 一级服务商的先天优势使其他增值服务主体经营处于不平等竞争状态, 不利于增值服务主体的成长和发展, 从而使 Internet 难以形成全民性的产业。业务分离后三家公司主要经营新型 IP 电话和线路出租业务, 并负责基础网的建设、维护和升级。而面向终端用户的业务则让位于增值服务主体来经营。经过这一环节可形成两个层次的有效竞争: 一是线路出租业务的竞争, 这项竞争增加了增值主体的选择性; 二是增值主体的竞争, 这项竞争加大了终端用户的选择性。

(2) 确定科学而合理的资费标准。增值服务主体基本上都是依托基础网络来提供互联网业务的, 通信资费的高低对其生存和发展的影响最直接。目前, 中国电信对 ISP 收取的资费主要有两类: 一类是线路月租费, 包括端口费、接入费或国际半电路租费、专线 (DDN) 租费及中继线租费; 另一类是通信流量费, 即信息流以字节量结算, ISP 被访问越多, 其通信费用就越高。如用户上网浏览一个图片, 就达 100K 字节, 按每 K0.05 元计算, ISP 租用 DDN 专线的月通信费高达 40 多万元, 在网上开展信息服务成了赔本的事情。在美国, ISP 租买线路的费用仅占全部经营成本的 5.6%, 而我国却占近 80%。要让 ISP 健康发展, 必须在 1999 年 3 月 1 日的资费基础上再次下调 Internet 的费率, 彻底取消通信流量费, 推行国际通行的线路包月制, 以大幅度降低 ISP 的运营成本。

(3) 适度减少 ISP 数量, 提高 ISP 的服务层次。目前, 国内 ISP 有 100 多家, 很多 ISP 的业务集中在接入方面, 盲目投资, 重复建设, 缺乏统一的市场行为规范, 我国 Internet 市场远没有饱和, 过度竞争只会导致市场停滞不前, 若在服务内容和质量上投入更大的精力去开拓, 潜在市场将十分可观。当务之急, 一是要拓宽 ISP 的融资渠道, 1999 年, 国内已有几家互联网公司的股票在美国 NASTAQA 上市, 应放宽和鼓励经营业务较好且有发展前途的 ISP 在海外市场寻求发展资金, 加大增值服务业民营经济、外资经济的比例, 借助大资金和专业投资公司对 ISP 进行兼并与重组, 使 Internet 接入服务主要集中在一些大 ISP 手中, 让部分中小 ISP 分化出来经营 ICP、IAP, 从而精简 ISP 数量; 二是调整 ISP 的发展战略, 推动 ISP 获取市场主动权。由于中文化信息匮乏, 信息流分布很不合理, 我国 Internet 外访率高达 95%。因此我国 ISP 要加强汉字平台的研究和汉化软件的开发, 提高国内 Internet 中文应用水平, 加工整理信息, 逐步形成具有独特优势的信息服务, 树立自己的信息服务名牌, 多培养国内的“雅虎”, 真正做到国内的站点有东西可看。ISP 要从单一的信息发布向技术开发、技术咨询和集成等多种形式并举的服务转化。此外, 应高度重视 ICP 建设, 要对 ICP 进行准确的定位, 通过资金和技术的扶植, 将我国大量尚未电子化的信息源送上 Internet, 并处理好 ISP、IAP 和 ICP 的关系, 让 ISP、ICP 和 IAP 与各行业、部门在进行更全面、更纵深合作的基础上, 把 Internet 服务引向更深层次。

(三) 调整电信政策, 促使有效竞争机制的形成。现行电信政策是建立在传统的垄断经营体制基础之上的, 要促使有效竞争机制形成, 我国电信政策也应作如下几方面的调整。

1. 决策方式的调整。我国电信政策的制定者是负责电信管制的原邮电部, 因为参加决策的社会团体太少, 不能集思广益, 政策制定不充分。管制部门在制定政策时会充分考虑管制的难易程度, 设法使电信政策容易执行并尽量符合管

制部门的利益;管制部门会很容易地从自身利益出发改变政策。因此,电信政策应由政府管制机关和社会各利益集团共同制定,采取民主而科学的决策方式,兼顾多方利益。

2. 政策内容的调整。一要调整观念,改变对电信产业性质的认识,随着技术的进步,电信业不再是具有强自然垄断性质的产业,而是一个利润丰厚的可竞争性产业;二要调整电信业发展目的、目标和手段,发展电信业的目的要从单纯注重公益性改变为公益性与盈利性的协调统一,发展的直接目标应是将电信业建设为一个既有规模经济,又充满竞争活力的产业,国家对电信业的直接投资应是将电信业建设为一个既有规模经济,又充满竞争活力的产业,国家对电信业的直接投资应转变为通过宏观政策引导企业自主筹资,并借助经济与法律手段引导企业来实现电信业的发展目标;三要调整电信经营体制,改革的重点应是培养一批现代电信企业,让其在包括基本业务在内的各领域展开充分竞争,使电信业形成消费者在任何地方可以选择任一业务的局面;四要调整中国电信的地位,使其脱离任何行政管理、行业管理、技术和标准制定的职能,不享受任何经营特权,作为普通电信主体参与电信竞争;五要调整管制措施,对新进入的电信主体和不占垄断地位的电信主体给予政策优惠。

(四) 适度管制,规范有效竞争市场。施蒂格勒认为,管制通常是产业自己争取来的,管制的设计和和实施主要是为受管制产业的利益服务,一个产业若不能操纵国家来实现它的目的,它就会反过来被国家控制用以实现国家的目标。管制和利益的这种紧密关系,客观上要求管制坚持一个适度性原则。

1. 建立独立的管制机构。综观国外的情况,各国一般都设立有专门的管制执行机构,而且,主要也都是从法律上进行反垄断的工作,其中最典型的当属美国的联邦贸易委员会和日本的公正交易委员会,他们的工作都是独立进行的,与一般的行政机关相比有着明显的区别。如美国的联邦贸易委员会共有5名委员,均由总统直接任命,任期7年,并须经参议院的推荐与同意,5名委员中属同一政党的不允许超过3名,在该委员会之下,还设立有竞争局、消费者保护局和经济局。我国也应参照国外做法设立一个专门机构来主导我国的电信管制工作,尤其是《电信法》和《反垄断法》的执行工作,一切依法办事,管制机构本身也依法设立、依法治理。这个过程可通过如下操作来实现:成立一个由国家总理直接任命的5人组成的“国家通信委员会”,任期间国家总理相同,并须经全国人民代表大会推荐和同意,5名委员中民主党派人士应不少于2人。“国家通信委员会”下设立有效竞争局、消费者权益保护局及经济事务局,同时可按目前我国银行系统的大区划分方法在几个大城市设立分支机构,实行二审终审制,拥有一定程度的司法裁判权,并接受最高人民法院的监督和引导。

2. 确定管制目的和内容。管制目的大体包括三个方面:通过竞争机制的建立和产业结构的优化来实现资源的有效配置;确保企业内部效率;规范企业行为,避免收入再分配,增进电信业对社会的贡献。管制的主要内容应包括确立各种电信设备和业务的国家技术和标准及其执行;保护并促使电信企业间的竞争;保护消费者的利益不受经营者不正当行为的损害;负责电信价格政策的监督执行,在各电信经营者之间有关互联互通问题达不成协议的情况下,有责任做出有利于竞争开展的裁决;有责任促进整个电信业的经营效率

和对社会贡献更多的福利,推进电信的普遍服务;负责发放经营许可证和取消经营许可证;以及确定电信业务开放的原则、条件、对象、时间及具体业务等。

3. 选择合理的管制方式。管制方式的采用是实现管制目标的最根本途径。合理的管制方式应该是依法管理,由人治变为法治。除通过经营许可证管制、限制经营者数量等管制方式外,应特别重视采用通信资源管制、价格上限管制及不对称管制等三种方式。

(五) 建立听证会制度,发挥社会监督功能。行政机关在做出一项行政决定前,应当给予其行政相对人参与并发表意见的机会,或者行政机关的决定对相对人有不利影响时,必须听取相对人的意见,不能片面认定事实,剥夺对方辩护的权利,这种听取相对人意见的程序在法律上称之为“听证”。国外学者认为,听证制度是行政程序法的核心,因为它在行政程序上能体现对公民基本权利的集中保障。<sup>10</sup>虽然电信消费者集团只是一个“潜在集团”,缺乏电信企业集团所具有的凝聚力和有效性,但如果成功地建立起一种听证会制度,电信消费者集团甚至可以发挥管制机构所不能做到的社会监督功能。在听证会上,一切不公平、不合理的现象都无法隐瞒,经不起专家学者的盘问。当消费者拿起《价格法》和《消费者权益保护法》捍卫自己的权益时,任何不正当价格都经不起听证会的“严刑拷问”。1996年我国颁布实施的《行政处罚法》第一次以法律的形式对听证程序做出了规定,建议我国电信业每年由国家通信委员会组织召开一次听证会,邀请信息产业部、各电信主体、人大代表、民主党派及各部门和各阶层的电信消费者代表参加,就电信产业政策、政府管制及企业的市场行为与绩效等展开讨论,为制定科学合理的电信政策和管制措施,形成有效竞争的电信市场提供建设性意见。

#### 注释:

木斯:《IP电话,有消费传来》,载《中国计算机报》,1999-03-11, C(1)。

Sosnick, Stephen H. A., Critique of Concept of Workable Competition, Quarterly Journal of Economics, 1958, Vol. 72 (August).

E. Kantzenbach, Die Funktionsfaehingkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl. Goettingen, 1967, s16 ~ 19.

陇小渝、李洛郑:《关于电信企业股份制改造的几点思考》,载《西安邮电学院学报》,1998(9)。

《第二大电信巨头伴火车呼啸而至》,载《长沙电信报》,2000-01-20, C(3)。

李思荣、王智:《CATV——中国电信的强劲竞争对手》,载《邮电企业管理》,1998(2)。

《招安的忧虑——ISP困难重重》,载《计算机世界》,1998-07-21, D(3)。

孙安:《政策和策略是中国Internet发展的生命线》,载《计算机世界》,1998-01-13, D(4)。

王学庆:《关于促进我国电信市场有效竞争机制建立的对策研究》,载《宏观经济研究》,1999(5)。

<sup>10</sup>朱汉夫、吴应泉:《听证会打破非常价格》,载《计算机世界(光盘版)》,1999(2)。

(作者单位:湖南师范大学经济与管理学院 长沙 410081)  
(责任编辑:金萍)