

电信产业规制与社会福利

——以手机漫游为例

张严方^{1,2}

(1. 中国青年政治学院,北京 100089;2. 重庆市教育委员会,重庆 400010)

摘要:产业规制应以社会福利最大化为目标。消费者权利是社会福利最主要的部分。规制者不能仅从产业利益出发,维护企业利益而牺牲广大消费者利益,这样不利于社会福利最大化,不利于和谐社会的构建。文章以手机漫游费为典型,讨论消费者权益保护对构建和谐社会的重要性,遵循理论与实践相结合,分析了产业规制中存在的不足,借鉴了国外的经验,提出了手机漫游费挤占社会福利的“坚冰”应早日打破,提出了保障社会福利健康有序发展的途径与方式。

关键词:产业规制;社会福利;消费者权利;漫游费

中图分类号:F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2007)06-0032-05

电信服务类的投诉近年来常居各类服务行业投诉的首位。多年来,在广大用户、消费者协会和媒体的不懈努力下,电信服务已经有了诸多改善,如运营商取消了服务协议中的霸王条款、降低资费、话费余额可转或者退、投诉限时处理,等等。但是,有一个项目资费始终雷打不动,那就是手机漫游费。为什么在各种通信资费的一片降声中,唯独漫游费没有任何松动呢?

当手机进入普通家庭,当人们的出行旅游越来越多,当手机用户超过一亿,手机通话费收取标准让越来越多的人开始关心,漫游费也因此成为用户的关注焦点。尤其是当手机双向收费在非议中被各个省区突破时,漫游费收取的合理性受到了空前的质疑和挑战。

一、漫游费的概念

为什么要收漫游费?到底收得合理不合理?绝大多数消费者不明白漫游费到底收的是什么费用,只是觉得这种费用可能与技术有关,但技术的事情又深奥又玄妙,普通消费者很难了解其中的资费。

移动通信的基本通话费有三种,分别是本地电话、长途通信以及漫游。漫游又分为两种:一是国内漫游,是指移动电话的用户在离开其归属本地网,仍可以在其他本地网继续使用移动电话进行通讯;二是国际漫游,是指移动电话的用户在离开本国归属网络时,仍可以在其他国家和地区的其他网络继续使用移动电话进行通讯。

在外地拨打或者接听电话,就会产生漫游费,移动电话的国内漫游通话费是指,移动电话用户离开其归属本地网,在国内其他本地网使用移动电话业务时发生的基本通话费,但是在漫游状态下,不发生本地通话费。目前中国漫游费收费标准是0.8元/分钟。

漫游通话费的产生有两种情况:一种是漫游来源于手机号码的归属地。用

收稿日期:2007-10-15

作者简介:张严方(1972-),中国青年政治学院副教授,经济法硕士生导师,法学博士,金融学博士后,中国法学会消费者保护法研究会常务理事,主要从事民商法、金融法研究。现就职于重庆市教育委员会。

户从归属地进入漫游地通话,就会产生漫游通话费;另外一种情况,就是用户身处两个行政区划的交界处,因为两地基站信号的强弱差而发生被动漫游现象。因为被动漫游现象不是用户原因造成的,所以运营商对这类问题处理较为积极。几个例子是:2002年底,浙江联通和上海联通就洋山港的交界处被动漫游问题达成一致,在长江入海口的大、小洋山岛之间建立起一个手机无漫游区,附近的上海用户和浙江用户率先享受了免收漫游费的服务;更进一步的是,在2005年6月,上海移动宣布,在已划定的上海市边界向前5公里范围内不收取漫游费。

二、漫游费收取的依据

漫游费收取的依据有两点:一是手机异地漫游导致运营商对手机用户的管理开销增大;二是手机漫游之后造成运营商之间复杂的网间费用结算。

按这两个说法推论,根本原因应该是:用户由于漫游状态而占用了漫游地运营商的资源,这产生了额外费用,就是运营商所说漫游费。归属地运营商因此要向漫游地运营商支付用户的额外费用,而这个费用要由用户来买单,也就是漫游费。

北京邮电大学教授阚凯力举了一个例子,解释“漫游”的过程:一个在上海注册的手机来到北京,就向北京的移动网络要求服务。北京的网络看到这个手机号不是自己的,就向上海的网络询问;而上海的网络在自动查询后,也只需要自动回复即可。此后,这个在北京漫游的上海手机,在拨打北京本地的电话时,与在北京注册的手机便没有任何区别。最后,北京会把一段时期后(或手机离开北京后)的计费信息传送给上海,作为向用户收取费用的依据。

三、漫游费的成本分析

一位通信专家指出,手机漫游的全过程,事实上只是由网络传送几个由计算机自动生成、比普通电子邮件还简单的数据信息,其成本与每分钟都要收取的费用相比相差千万倍。

北京邮电大学电信工程系副教授纪阳认为,不能拿这种信息交互与电子邮件相类比。他解释说,互联网技术实现的成本要低于电信网。互联网业务,比如电子邮件,可以携带大量信息。它对用户免费,是因为它可以通过为用户提供免费服务而获得关注度,然后通过广告等获得收益。而漫游所牵涉到的信令,是有实时性和安全性要求的。况且,移动交换机之间需要维护一个专门的七号信令网络来传递和处理这些信息。这种网络设备的成本需要在通话中进行摊销。他认为,从技术角度看,漫游成本主要包括:(1)位置更新、鉴权授权、路由建立等过程涉及的几组信令的交互以及相关的处理;(2)计费结算以及相关的成本。

阚凯力认为,手机漫游“成本几乎为零”,他技术性地解释了这个简单原理:一部手机到外地开机后,就向当地的移动网络要求服务,于是当地网络开始向这部手机号注册地的网络询问;自动回复后即和本地手机一样运营。所谓“漫游”的全过程,不过是由网络传送几个由计算机自动生成、比普通电子邮

件还简单的信息,其成本可以忽略不计。他认为,假定为支持手机漫游,运营商会有一次性的成本投入,但应该没有追加的边际成本,历经十几年的高漫游费,这项成本已被稀释完毕。

那么,能否对手机漫游的成本给出一个大致的估算呢?南京邮电大学教授张顺颐认为很难。10年前,他们曾做过一个关于通信成本的研究,结果发现很难有一个普遍适用的公式来计算通信成本。成本还与运营商的管理水平有关,管理好了,成本自然就低。因此,要准确地算出一次漫游产生了多少成本,在大规模的通信业务中是比较困难的。但是他认为,目前手机漫游费是比较高的。漫游费的收费标准制定于20世纪90年代。到20世纪90年代末,因为广泛采用了先进的光纤通信技术,长途通信成本大大降低。不过,虽然长途通信费用降了,但漫游费用没怎么降。

根据欧洲议会2006年9月提供的数据,欧盟手机国际漫游平均资费是每分钟1.15欧元(人民币11.84元),是运营成本的5倍多。

四、漫游费收取现状分析

(一) 国外

在美国和澳大利亚,根本没有漫游费这么一说,哪怕走遍全国,也不会多收一分钱。

美国多年来全国全网同价,不但没有“漫游费”概念,连国内长途费都没有;日本有漫游费,但运营商推出了很多优惠套餐,漫游费比较低。欧洲国家较小,不但从来没有国内漫游费,连国际漫游结算费也正在被强制性取消。

欧盟各成员国和欧洲议会全体会议的的代表在2007年5月15日就欧盟境内手机跨国漫游费限价方案经过举手表决,以压倒性多数通过了这份强制性手机漫游费限价方案,并初步达成一致。欧盟降价想法由来已久,早在2004年12月,欧盟委员会便联同成员国电信监管机构对手机漫游费发起了调查,并在2006年5月得出“手机漫游费过高缺乏正当性”的结论。自2006年7月开始,欧盟负责信息社会和媒体的委员雷丁便屡次发出警告,要求手机运营商降低漫游收费。遗憾的是,大多数手机运营商对警告置若罔闻,过高的手机漫游费仍坚如磐石。在这种情况下,雷丁决定通过法律手段迫使运营商降价。

欧盟委员会正在制订的相关条例的主要内容涉及:首先,欧盟将对手机运营商的“批发价格”,即对使用其电信网络的其他运营商收取的费用进行监管,规定不得“大幅高于成本”;其次,为确保“批发价格”环节的优惠能转移给消费者,欧盟将对“零售价格”进行监管;再次,欧盟将规定取消接听漫游费。

据统计,欧盟境内手机运营商每年收取的手机漫游费高达120亿美元。欧盟委员会称,欧盟手机漫游费过高,并缺乏透明度,阻碍了市场竞争,损害了欧盟3.8亿手机用户的利益。

新资费标准与现行收费标准相比降价幅度达到70%。例如,目前英国手机用户在西班牙拨打手机,

一个4分钟电话的费用需5.92欧元(人民币60.95元)。而根据欧盟新规定,这一费用最终将降至1.72欧元(人民币17.7元)。此外,方案还规定,新漫游费上限自动适用于所有客户,除非客户主动放弃以换取套餐等其他优惠。

2007年5月8日,全球最大的通信商沃达丰公司宣布将在明年4月之前将其在欧洲境内的手机漫游费下调40%,由目前的每分钟平均0.89欧元降至平均0.55欧元。因为他们担心欧盟会在管制漫游费用方面做出更加苛刻的规定。而其他欧洲通信商也纷纷表示,将陆续出台类似的政策,以确保走在欧盟的强制性规定出台之前。此外,西班牙电话公司和德国电信公司也宣布将其欧洲漫游费率下调60%和45%。

奥地利籍议员保罗·鲁比格说,手机用户此前在欧盟各国旅行时,经常担心手机开销比坐飞机和住宾馆的费用还高。市场分析人士指出,手机漫游费的大幅下降已成必然。相信从2007年夏天开始,涌向异国度假的欧洲人将不用再把手机关掉。

(二)国内

手机漫游费过高,并缺乏透明度,已经严重地阻碍了市场竞争。虽然2005年国内漫游通话费实行上限管理以后,企业推出了本地、漫游同价的资费套餐,但漫游通话费总体降幅并不明显。

2007年“两会”期间饱受争议的国内电信资费的监管,受到了信产部的高度重视。为此,信产部和国家发展改革委员会明确表示2007年对移动电话国内漫游通话费上限进行评估,拟对移动电话国内漫游通话费上限标准进行下调,并将切实推动漫游费的降低。

2007年5月8日,信息产业部在其官方网站上发布手机用户调查问卷,征求对国内漫游费上限标准的意见,该调查将持续到2007年5月31日,截至2007年5月21日22时30分,共有28145位手机用户参与调查,其中63.82%的受访者认为,移动电话国内漫游通话费标准应与本地通话费标准相同,即:取消漫游费。信产部征询手机漫游费标准,专家称应该完全免费。

五、维护漫游费的弊端

(一)企业过重的逐利心态,导致对消费者利益的掠夺

在移动运营商的各项业务收入中,漫游费一直是利润最为丰厚的一块。这大概可以解释漫游费岿然不动的原因之一。目前,移动电话国内漫游预付费上限标准为0.80元/分钟,其他上限标准为0.60元/分钟。漫游费一直是消费者与电信运营商之间有关降低手机资费这场漫长拉锯战的一个焦点。手机漫游成本有,但很低,这在专家中几乎是个共识。按理说,既然漫游成本这么低,电信运营商应降低资费甚至将之取消,但是无论舆论如何,只要公众外部压力不明显,运营商为了最大限度地追逐利润,不思改革,迟迟不愿降低资费,更别说取消漫游费了。个中原因,当然是运营商的行业垄断。因为垄断,缺乏

必要的市场竞争,电信企业基本没有后顾之忧,收费标准当然是怎么有利就怎么来,从中获取的暴利可想而知。

(二)国内电信行业的行政垄断,出现双寡头竞争模式,导致强制消费

国内电信行业,虽然有移动、电信、网通、联通、吉通、铁通等企业在竞争,但本质上却是一种行业和部门垄断,甚至是双寡头竞争模式。比如,为手机提供漫游服务的运营商只有移动和联通两家,这极易使竞争双方形成价格同盟。这种情况下,如果主管部门能够履行监管职责,保护消费者利益,对电信运营商的价格同盟还可以起到一定抑制作用。可惜的是,电信监管部门每每以行业利益为优先,对消费者的意见视而不见。每当有运营商试图推出价格降低、优惠套餐、免收月租乃至单向收费等竞争措施时,甚至会遭到主管部门的棒喝。其理由是担心经营秩序扰乱、国有资产流失或者行业利润滑坡等。主管部门这种对行业和部门利益的维护,使得垄断者在与消费者的博弈中,更加肆无忌惮。

正因如此,表面看来,很多垄断行业都有市场特征,但由于有行业主管部门提供的行政垄断,所以,这些企业空有市场的形式,而没有市场的灵魂——即真正属于消费者的自由选择权。也正因如此,他们和消费者看似自由交易,实际上却隐藏了强制消费的成分。漫游费就是这样一种强制收费。

由此可见,行政垄断常常以“国家经济安全”“政府监管”“公共利益”“国家竞争力”等名义,拒绝开放市场,保护行业垄断者的利益。而今天企业的盈利不应是站在对消费者的暴利之上,社会主义国家的市场经济不是支持暴利和垄断而应是保护人民的权益。

(三)规制者重视程度不够,无法实现社会福利的最大化

前几年,手机漫游费未引起政府及消费者的高度重视。2005年,信息产业部规定漫游费实行“上限管制”,准降不准升,说明手机漫游费在两年前就获得了下降的“通行证”,但是高额漫游费在失去政策支持后依旧坚挺的原因之一,与公众过多把精力放在资费标准和对于双改单的纠缠上有关。

暴利源于垄断,从微观上说对消费者是一种掠夺,站在宏观的角度看则大不利于市场经济健康发展,对电信行业的成长也是弊多于利。因此,只有打破垄断,让市场充分竞争,才是根治电信企业种种经营弊端的治本之道。只有取消手机漫游费,各地“双寡头”的垄断局面从根本上被打破,全国各地才会形成本地和外地移动运营商充分竞争的局面,高资费地区的手机费必然实质性地大幅度降低。

六、取消漫游费对社会福利的影响

(一)对企业的影响

首先,取消手机漫游费,通信产业会有影响。漫游费是整个资费体系中的重要环节,如果取消漫游费,手机的通话费便会与固定电话的通话费相当或者更低,对固定电话运营将产生强烈冲击。

其次,取消手机漫游费,可能会对运营商业绩造成影响。运营商认为取消手机漫游费抑制了竞争,他们认为激烈的市场竞争已经导致漫游费降低,限价方案是在破坏市场竞争。限价方案将妨碍电信行业基础设施投资,阻碍这一行业长远发展,他们认为失去重要的盈利来源,担忧今后的业绩会受到严重影响。

但是,与几乎暴利的运营商相比,当前更应该考虑作为弱势的消费者的利益,而不必过分担心运营商的生存问题。因为,业绩下滑要看是什么原因造成的,对于不合理的暴利带来的业绩,下滑反而应该是件好事,只有这样才能保障竞争的正当性,只有这样才能将公正性还给市场,最终实现社会福利的最大化。

第三,政府定价更多地保护了企业利益,而不是消费者利益。价格竞争将提高社会福利,也会促进产业和企业效率的提高。1999年中国移动和中国联通(G网)的ARPU(平均每月每用户收入)值分别为299元和166元,到2003年分别降为102元和57元,都约是1999年的34%,大约降低了2/3。但同期MOU(平均每月每用户通话分钟数)值的下降并不严重。1999年中国移动和中国联通(G网)的MOU值分别为366分钟和200分钟,到2003年分别为240分钟和174分钟,分别为1999年的66%和87%,降低了约不到1/3。可见ARPU值的下降主要是由于价格下降。拿ARPU值除以MOU值,可得一个实际的平均每分钟通话费。按此计算,1999年中国移动和中国联通(G网)的平均每分钟通话费都约为0.82元,而到了2003年它们的平均每分钟通话费分别为0.43元和0.33元,下降了50%之多。从实现社会福利的角度考虑,政府制定价格的效果不如市场竞争定价。

近几年来的电信格局变更、资费管制制度的转变从事实上证明了打破垄断、放松管制、保护竞争,使电信运营企业在竞争中发展壮大,同时让消费者在竞争中受益,是改进产业效率和福利水平的最好方法。

(二)对消费者的影响

取消手机漫游费,最终受益者应是消费者。取消手机漫游费,不仅仅使消费者减少漫游费的支出,更能够促进手机整体资费水平的下降。从移动运营商的角度来看,收取漫游费的首要作用就是使消费者不可能从低资费地区购买“异地卡”,而后在高资费地区使用。移动运营商从几乎没有成本的漫游费上获得了大量的利润。而为高额漫游费买单的绝不仅仅是漫游到外地的消费者,还有本地区被迫接受高资费的全体手机用户。

如果取消手机漫游费,任何一个本地的手机用户就可以选择外地的资费相对便宜的手机卡,这样就促使本地电信运营商降低自身的资费水平。另外,如果取消了漫游费,将让消费者真正地享有手机使用知悉真情权,还消费者一个明明白白的消费权。

七、取消漫游费的方式和途径

(一)解决途径

1. 规制者重视

2005年国内漫游通话费实行上限管理。在2007年的两会上,全国人大代表、安徽蚌埠医学院教授陶仪声提出了一份要求取消手机漫游费的建议案引起了人们的关注。两会之后,信息产业部的有关人员表态:会逐年降低手机漫游费,并于4月召开了包括手机用户、关注信息产业问题的委员、代表、专家的座谈会,听取各方意见。5月,信息产业部在其官方网站上发布手机用户调查问卷,征求对国内漫游费上限标准的意见。

2. 企业通过竞争,消费者从中获利

部分运营商在解决手机漫游费问题方面也做了一些试探:(1)两地或者一定区域内漫游互相免除漫游费结算。例如:2003年6月,联通在泰州靖江和无锡宜兴试点,两地联通用户互至对方漫游,话费一律按本地网非漫游政策执行,取消漫游费、长途费。2004年春节假期,广东移动和联通推出“商旅”套餐,在省内拨打和接听均免收长途费和漫游费。(2)用一卡多号的形式变相解决漫游费。例如:2004年,浙江移动推出“一卡多号”业务,在同一张SIM卡上写入两个不同城市的手机号码,任意切换,这样在两个城市之间使用手机则无须再支付漫游费和长途费。(3)一定区域内降低漫游费。例如:广东移动和联通用户在广东全省漫游的漫游通话费统一为0.50元/分钟,比国家标准低了0.1元/分钟。(4)“商旅计划”。针对经常在国内各省市往来的北京全球通客户,中国移动北京公司推出了“畅游08全球通商旅计划”;联通公司也推出了“商旅计划”,这两个计划最大的特点就是在全国任何区域内(不包括港澳台地区),拨打和接听电话不分本地、长途和漫游,一律按照市话费的标准收取费用,最低价格为0.25元/分钟,在北京地区则接听免费。

3. 消费者自助,减少损失

其一,消费者为了减少漫游而买外地卡。在北京,有的消费者出发前,要驱车赶往北京市北三环中路有名的邮票和各种电话卡的销售市场——福丽特市场上去买外地卡。因为北京消费者出差到外地,如果使用北京的电话卡,就会多收很多漫游费,而买了当地电话卡,就可以不用花漫游费了。虽说有点麻烦,但节省了不少漫游费。

其二,不少消费者使用外地商旅卡或准备两部手机以应对外出时高额的漫游费问题。又为手机的生产厂商制造新产品——双模手机提供了市场,导致经常外出的消费者,要么有多部手机,要么一机双卡或者是拥有一台双模手机。

但是,对于运营商们所做出的相关缴费规定与办法,大多数消费者不论知情与否都必须接受,最后来买单的还是消费者,运营商只是用其他手段捞回损失的收入。

因此,上述对漫游费问题所采取的措施,还不能实实在在保护消费者的利益,不具备普遍意义,真正能够享受到免收漫游费政策的只有很少一部分人。

“免收漫游费”实际上是运营商的广告陷阱。“畅游08全球通商旅计划”在实际申请和使用的过程就没有广告宣传的那样简单。首先,这一业务仅针对一部分用户,如全球通用用户或者联通后付费用户,很大一部分手机使用者享受不到类似优惠。另外,在享受漫游费优惠的同时,消费者要出让大量的其他利益。以联通商旅计划为例:其广告中所说的最低0.25元每分钟的通话费需要在消费者最低每月消费500元的前提下才有可能达成。而北京移动的服务所要求用户承诺的最低消费与联通相差无几,且包括短信等在内的其他业务均执行全球通的标准资费,没有针对其他业务的优惠。这样的门槛,并不是所有消费者都可以如同广告所说的“轻松实现”。

(二) 解决方式——过渡时期的特殊选择

尽管广大消费者对取消漫游不合理收费呼声强烈,电信主管部门也数次批评国内移动通信运营企业“套餐泛滥”的行业不正之风,明确要求降低以漫游费为代表的资费标准。与欧洲运营商同政府部门的关系相比,中国的实际情况具有复杂性,不可能完全照搬欧洲议会的强制性措施,要真正将漫游费降到市场希望的水平,恐怕还有一段曲折的路得走。从信产部对漫游费进行上限评估也可以看出,漫游费将在一段时间内继续存在,也就是说近期运营商不可能主动取消漫游费,那么,目前应该如何保护手机消费者的利益呢?

首先,互相冲抵漫游费结算。众所周知,漫游是双向的,本地会有用户漫游到外地,外地也会有用户漫游到本地。如果双方都不计这部分费用呢?这里还存在一个是否对等的问题,即本地漫游到外地的用户,比外地漫游到本地的用户多,那么如果双方互

相不结算的话,则外地运营商明显损失了。结决的办法是:双方只结算互相冲抵后的费用,并且只把这部分费用作为成本,经过科学的计算后,得出一个新的更低更合理的漫游费用。

其次,按次收取漫游费。有专家认为与漫游相关的技术操作,不论其成本多少,一旦通话链路建立起来就都固定下来,与通话过程的时间长短无关。建议实行按次收取手机漫游费。

最后,从维护消费者尊严权的角度,市场应该保障经营者与消费者在公平竞争的环境下进行交易。

八、结论

建议降低电信资费标准、取消月租费和双向收费、取消各种套餐、取消漫游费、实行同网同价,希望在行政推动的同时,能更多依靠市场的力量,通过充分的竞争,使百姓真正享受到电信业快速发展的成果;还给消费者一个明明白白的自由选择的消费权;切实保护广大消费者利益,实现社会福利最大化,共同构建和谐社会。

参考文献:

- [1] 松本恒雄. クシジツト契約と消費者保护[J]. ジュリチズム, 1991-06-01.
- [2] 杨波, 唐小戎, 马永开. 自然垄断行业政府规制定价与效率分析[J]. 电子科技大学学报, 2006(8): 42-45
- [3] 顾乃华. 中国自然垄断行业规制的特异性及改革动力塑造[J]. 宏观经济, 2004(3): 89-91.
- [4] 欧盟手机漫游费降7成[N]. 西安晚报, 2007-05-25.
- [5] 欧盟内部就手机漫游费限价方案达成一致[EB/OL]. (2007-05-18). 新华网.

The Regulation of Telecom Industry and Social Welfare: Taking Roaming Fee as an Example

ZHANG Yan-fang

- (1. China Youth University for Political Sciences, Beijing 100089, China;
2. Education Committee of Chongqing, Chongqing 400010, China)

Abstract: The Regulation Telecom Industry should aim for maximizing social welfare. And consumer right is the most important part of social welfare. The regulator should not protect the interest of the industry and companies only with ignoring the consumer's rights, that is harmful to the maximization of social welfare and the construction of a harmonious society. Taking roaming fee as an example, the author discusses the importance of the protection of consumer rights to the construction of a harmonious society. Following the principle of combination of theory and practice and seeking truth from facts, the author also points out the deficiency in this industry regulation. Furthermore, on the basis of foreign experience, the author thinks that the existing problem of mobile roaming fee replacing social welfare should be solved as soon as possible, and we should take effective measures to guarantee the development of social welfare with health and order.

Key words: industry regulation; social welfare; consumer right; roaming fee

(责任编辑 傅旭东)