

第10-3/1号课题

许可和授权体制及其他
相关监管措施对融合的
电信 / 信息通信技术
(ICT) 环境下竞争的影响



2010-2014年第5研究期
电信发展部门

联系我们

网站: www.itu.int/ITU-D/study_groups
国际电联电子书店: www.itu.int/pub/D-STG/
电子邮件: devsg@itu.int
电话: +41 22 730 5999

第 10-3/1 号课题

许可和授权体制及其他相关监管措施
对融合的电信/信息通信技术（ICT）
环境下竞争的影响



ITU-D 研究组

作为电信发展局知识共享和能力建设议程的后盾，ITU-D 研究组支持各国实现其发展目标。通过推动为减贫和经济社会发展进行 ICT 知识的创建、共享和运用，ITU-D 研究组鼓励为成员国创作条件，利用知识更有效地实现其发展目标。

知识平台

ITU-D 研究组通过的输出成果和相关参考资料，被用于 193 个国际电联成员国的政策、战略、项目和特别举措的落实工作。这些活动还有助于巩固成员的知识共享基础。

信息交换和知识共享中枢

共同关心议题的共享是通过面对面会议、电子论坛和远程与会，在鼓励公开讨论和信息交流的气氛中实现的。

信息存储库

研究组成员根据收到的供审议的输入文件起草报告、导则、最佳做法和建议书。信息通过调查、文稿和案例研究采集，并通过内容管理和网络发布工具提供成员方便地使用。

第 1 研究组

2010-2014 年研究期，第 1 研究组受命研究有关有利环境、网络安全、ICT 应用和互联网相关问题领域的九个课题。工作重点是最有利于各国从电信/ICT 推动持续发展、创造就业、经济社会和文化发展中受益的国家电信政策和战略，同时考虑到发展中国家的优先问题。此项工作包括电信/ICT 的接入政策，特别是残疾人和有特殊需要的人们的无障碍获取，以及电信/ICT 的网络安全。此外，本组的工作还侧重于下一代网络的资费政策和资费模式、融合问题、宽带固定和移动业务的普遍接入、影响分析和成本与结算原则的应用，同时兼顾 ITU-T 和 ITU-R 部门开展的研究以及发展中国家的优先事宜。

本报告是由来自不同主管部门和组织的众多志愿人员编写的。文中提到了某些公司或产品，但这并不意味着它们得到了国际电联的认可或推崇。文中表述的仅为作者的意见，与国际电联无关。

目录

	页码
1 引言	1
1.1 课题目标	1
1.2 研究的预期输出成果	1
1.3 方法	1
2 竞争性融合环境下的不同法律和监管框架概述.....	2
2.1 特定国家有关竞争的法律框架	2
2.1.1 澳大利亚	3
2.1.2 韩国	3
2.1.3 坦桑尼亚	3
2.2 竞争问题监管框架	4
2.2.1 明确相关市场的市场分析	4
2.2.2 确定主导运营商	4
2.2.3 市场定义	6
3 许可和授权体制对融合环境下竞争的影响	8
3.1 行业竞争程度	8
3.2 市场参与方的数量	9
3.3 ICT 业务的普及率	10
3.4 基础设施共享	11
3.4.1 国家经验：中华人民共和国	11
3.4.2 国家经验：加纳	11
3.4.3 国家经验：印度	12
3.5 保护竞争市场的消费者	13
3.5.1 国家经验：韩国	13
3.5.2 国家经验：马里	14
3.5.3 国家经验：土耳其	14
3.6 业务融合对 ICT 行业的影响	14
4 监管经验分析以及相关变化和向融合的过渡	16
5 电信/ICT 监管机构和竞争管理机构的作用评估.....	17
5.1 国家监管机构和竞争管理机构的工作关系.....	17
5.2 电信公司的并购与监管和竞争管理机构的作用.....	20

	页码
6 导则与结论	22
6.A: 电信/ICT 融合环境中的竞争监管措施导则	22
6.B: 电信公司/许可证持有方并购导则	24
6.C: 可以考虑的其他导则	25
Annex I: Composition of Rapporteur and Vice-Rapporteurs.....	29
Annex II: References.....	30

图目录

	页码
图 1: 用以确定“主导地位”的标准	5
图 2: 全球特定宽带业务的竞争情况, 2012 年	9
图 3: 全球信息通信技术发展情况和宽带普及率, 2008-2013 年	10
图 4: 基础设施共享监管, 2012 年	12
图 5: 各区域具体针对电信领域的消费者保护法律和法规, 2012 年	13
图 6: 负责与电信相关的竞争问题的管理机构, 2012 年	17
图 7: 对竞争做出定义的法律文书, 2012 年	18

表目录

	页码
表 1: 特定国家及其有关竞争问题的信息	3
表 2: 反竞争做法和行为	16

第 10-3/1 号课题

许可和授权体制及其他相关监管措施对融合的 电信/信息通信技术（ICT）环境下竞争的影响

1 引言

2010 年印度海得拉巴世界电信发展大会（WTDC-10）决定，许可和授权体制及其他相关监管措施对融合的电信/信息通信技术（ICT）环境下竞争的影响涉及所有国家，特别是发展中国家，因此，应在 2010-2014 年研究期继续在经修订的课题下得到进一步研究。

1.1 课题目标

第 10-3/1 号课题的主要目标是就下列问题做出研究并提出建议：

- 融合环境中有关竞争的不同法律和监管框架。
- 融合的电信/ICT 环境中许可和授权对竞争的影响。
- 分析监管模式，以处理 ICT 市场的融合带来的影响问题。
- 成员国各有关业内竞争的经验，重点为：反竞争做法和行为、市场主导地位的确定以及禁止合并与收购的行为对竞争的负面影响。
- 国家监管机构和竞争管理机构在处理提供融合业务的公司之间合并中发挥的作用。

1.2 研究的预期输出成果

在 ITU-D 2010-2014 年研究期，许可和授权报告人组审议了有关许可和授权体制以及其他相关监管措施对融合的电信/ICT 环境下竞争的影响的多种不同问题。本报告所述的全面研究包含下列内容：

- a) 融合业务的立法框架，明确其中的主要趋势；
- b) 国家监管/竞争管理机构应如何促进融合业务的发展；
- c) 电信和竞争监管机构在授权和许可体制变化方面的经验；
- d) 这些体制对融合环境中的竞争的影响；
- e) 制定相关导则，协助发展中国家引入新的立法，或调整其许可框架，以促进融合，同时确定并分析相关融合业务市场，说明如何确定具有市场主导力的服务提供商。

1.3 方法

该课题在第 1 研究组框架范围内得到研究。利用国际电联数据库/文件以及其他相关机构的与本研究有关的信息和文件进行了课题的文件资料调研。

报告人组还利用国际电联成员国经验对课题进行了分析，并于 2010-2013 年期间举行会议，讨论相关文件。

四年周期结束后，拟定了提交国际电联第 1 研究组的最后报告草案，并提出了建议草案，同时还提出了本课题的中期报告和最后报告草案，其中包含拟议的导则和/或建议，供计划引入新的立法或调整其现有框架的国家使用。此外，还确立了相关原则，以确保融合业务的有益竞争。

2 竞争性融合环境下的不同法律和监管框架概述

对“融合”的定义不一而足。但是，融合一直被描述为一种进程，在此进程中，电信、信息技术和广播相互融合，以至于其中任一平台均可提供多种不同的业务。此外，融合也是技术和服务中立性的关键原则的体现。¹

近十年来，相关国家已改变其法律和监管框架，以满足电信和广播的融合需求。与融合相伴的是电信行业发生的翻天覆地的变化，这种变化为在竞争环境中的新参与方的参与、新市场和新业务的开发开辟了机遇。

为了在竞争市场中容纳新的和更多的参与方并确立有益的监管框架，一些国家已出台的法律和监管框架，禁止从事反竞争做法和行为、帮助确定占据市场主导地位的被许可方，并就并购行为采取行动。本报告以下部分具体阐述竞争性融合环境中的法律和监管框架。

2.1 特定国家有关竞争的法律框架

通信行业的竞争通常由立法规管，具体示例包括：

- 有关竞争问题的具体立法，包括成立相关机构，负责具体问题/行业的竞争，任命竞争管理委员会，禁止反竞争做法和行为，确定市场主导运营商，并对受到反竞争行为侵害的人士予以补偿；
- 通过立法成立国家监管机构，负责通信事务和/或其他问题；
- 制定有关电子通信问题的立法，包括监管机构的许可职能，以及监管机构在竞争问题（如确定具有市场支配力的许可证持有方）上的作用。

国际电联 2012 年世界电信监管数据库表明，已有 89 个国家出台了有关竞争问题的立法²。随着许多国家电信行业的开放、监管机构的成立和市场新的参与方的参与，竞争问题已变得日益重要。以下各部分概要介绍特定国家竞争性融合环境中的立法框架。

¹ ITU-D 第 1 研究组第 10-2/1 号课题报告：对融合业务发放许可证和授权的监管（2006-2010 年研究期），可查阅：www.itu.int/pub/D-STG-SG01.10.2-2010

² ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 [RGQ10-3/1/22](#) 号文件（电信发展局），2013 年 2 月 28

2.1.1 澳大利亚

澳大利亚竞争和消费者委员会（ACCC）是该国的竞争监管机构。经修订的《1974 年交易行为法案》（TPA）于 2010 年改名为《竞争和消费者法案》，并为 ACCC 提供了广泛的权力，其中包括对可能的反竞争行为展开调查（XID - CCA 部分），以及在法院发出禁制令（限制相关方面从事反竞争行为）、就违法行为予以赔偿或民事罚款的指令后的执法权力。澳大利亚竞争法庭（ACT）是法定的独立法庭，就竞争问题（如确定并购授权申请和审议 ACCC 决定的申请）举行听证会。

2.1.2 韩国

韩国《垄断监管和公平交易法》³规定了反竞争业务合并和要求的实质性标准。韩国公平交易委员会（KFTC）是总理办公室下设的一个行政主管机构，负责促进竞争、加强消费者权利、创建有益于中小企业的竞争环境并限制经济权力的集中。⁴

2.1.3 坦桑尼亚

坦桑尼亚通过以下三部法律规管通信行业的竞争：《2003 年公平竞争法案》（FCA）、《2003 年坦桑尼亚通信管理局（TCRA）法案》及《2010 年电子与邮政通信法案》（EPOCA）。《TCRA 法案》要求通信管理局在履行职能和行使职权过程中同时顾及以下问题：通信市场是否存在能够实现有效竞争的条件？通信管理局的做法是否有可能削弱市场竞争或增加市场成本，对公众产生不利影响？这种不利影响是否超过了公众获得的利益？

《公平竞争法案》（FCA）是一部综合性的竞争法律。该法要求公平竞争委员会在遇到电子和邮政通信方面的问题时向通信管理局寻求书面建议。《2010 年电子与邮政通信法案》（EPOCA）包含了有关各类竞争问题的详细规定。

下表列举了拥有竞争问题立法和相应负责机构的特定国家：

表1：特定国家及其有关竞争问题的信息

序号	国家	竞争立法	负责竞争问题的机构名称
1	澳大利亚	2010 年竞争和消费者法案	澳大利亚竞争和消费者委员会
2	加拿大	竞争法	竞争管理局
3	印度	竞争法	印度竞争管理委员会
4	塞内加尔	价格、竞争和经济争端法案	竞争委员会
5	瑞典	竞争法案	瑞典竞争管理局
6	韩国	垄断监管和公平交易法案	韩国公平交易委员会
7	南非	竞争法案	竞争委员会

³ 1980 年 12 月 31 日第 3320 号法律

⁴ 竞争法卷 1 – 实用法公司，2011 年（见 <http://www.practicallaw.com/competitionhandbook> 和 <http://eng.ftc.go.kr>）

序号	国家	竞争立法	负责竞争问题的机构名称
8	土耳其	4054 号保护竞争法	竞争管理局
9	坦桑尼亚	公平竞争法案 电子和邮政通信法案	公平竞争委员会和 TCRA
10	美国	克莱顿法 通信法	司法部反托拉斯局和联邦贸易委员会 联邦通信委员会和联邦贸易委员会

来源：由报告人根据多种不同渠道信息汇总

2.2 竞争问题监管框架

2.2.1 明确相关市场的市场分析

开展市场分析对于明确相关市场具有重要意义。许多国家监管机构已开展了相关研究，以明确通信行业的相关市场，并进而明确市场中的主导运营商。

2.2.2 确定主导运营商

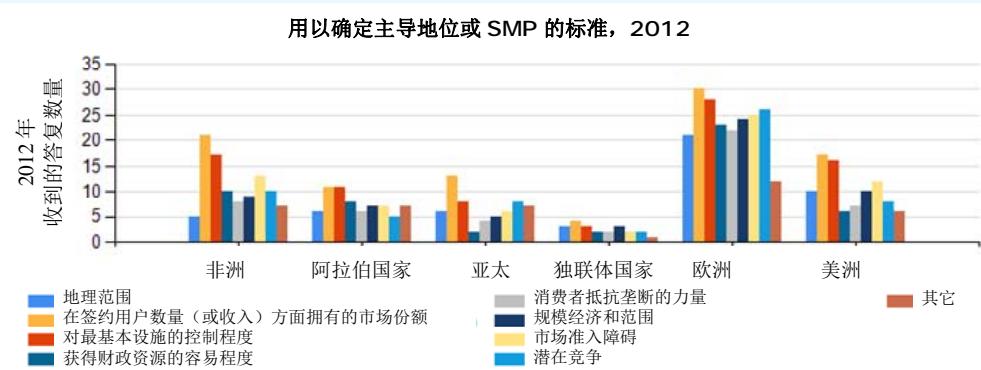
各国对“主导运营商”或“主导许可证持有方”的定义不同。根据国际电联 2012 年世界电信监管数据库中的报告⁵，在成员国提交的回复中，确定“主导地位”的标准在下列方面有所不同：

- 地理覆盖；
- 根据特定类型市场的签约用户（或收入）确定的市场份额；
- 对便于最终用户接入的基本设施的控制；
- 获得财政资源的方便程度；
- 消费者抗衡势力的大小、经济规模和范围；
- 准入壁垒和潜在竞争。

2012 年，全球确定市场重要支配力（SMP）最常用的标准依然是按签约用户数量或收入计算的某一特定市场中的运营商市场份额，其次是对允许最终用户接入的基本设施的控制程度和市场准入壁垒。（见下图 1）：

⁵ ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 [RGQ10-3/1/12](#) 号文件（电信发展局），“国际电联世界电信监管数据库报告”（2012 年更新），2012 年 4 月 12 日

图1：用以确定“主导地位”的标准



来源：国际电联世界电信监管数据库，2012年。

在明确拥有市场支配力的运营商之前，一些国家的国家监管机构（NRA）会首先开展相应研究，明确相关行业市场。对于负责在竞争性融合市场中颁发许可证的国家监管机构而言，明确运营商是否具有市场支配力具有重要意义。在某些国家，国家监管机构有权明确自身管辖范围内的主导运营商。在不同的管辖范围内，“主导运营商”一词的解释也有所不同，但均需注意两个关键问题：

- 主导运营商应拥有较高的市场份额，通常占有相关市场 35%以上甚至 50%以上的份额；及
- 主导许可证持有方运营所在的相关市场存在较高的准入壁垒。

一些国家的国家监管机构有权自行明确相关电子通信市场的主导许可证持有方，并公布所有电子通信市场及其主导许可证持有方的信息。一些国家的国家监管机构开展了评估其管辖范围内电信市场的竞争现状研究，以明确具有市场主导力的运营商。⁶通过这类研究，国家监管机构明确的主导许可证持有方不得利用其市场支配力排挤、妨碍或阻止其他许可证持有方参与市场竞争。

在坦桑尼亚等国，“主导许可证持有方”一词系指经通信管理局确认，在电子通信或邮政服务市场中占有 35%以上的市场份额的许可证持有方。⁷

⁶ 坦桑尼亚确定并公布了九种电信相关市场，其中四种是零售市场，五种是批发市场（见 ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 [RGQ10-3/1/13](#) 号文件（坦桑尼亚），2012 年 2 月 24 日）

⁷ EPOCA 第 3 节

在塞内加尔等其他国家，持有 25%以上电信市场份额的运营商即被视为拥有市场主导地位⁸。其它明确标准还可包括运营商相对整个市场规模的交易额、对于最终用户接入设施的控制权及其在提供电信产品和服务方面的经验。

西非经货联盟（WAEMU）采用了“实力强大的运营商”替代“拥有市场主导地位的运营商”这一概念。根据第 03/2006/CM/Uemoa/CM/Uemoa 号指令第 1 条（电信网络和业务的互连），“在某一电信业务或一组电信业务市场中，至少占据 25%的市场规模的公众电信网络运营商可视为实力强大的运营商。评判标准还可包括：

- 运营商影响市场条件的能力；
- 相对整个市场规模的交易额；
- 对最终用户接入设施的控制权；
- 在市场中提供相关服务的经验。

西非经共体（ECOWAS）使用的是“具有市场主导力的运营商”这一概念。第 A/SA.2/01/07 号补充法案第 1 条（与 ICT 网络和业务相关的接入和互连）将此类运营商定义为“单独或与其他公司共同占据市场主导地位的公司：即拥有强大实力，不依靠竞争者、客户和最终消费者运营的公司。”

通过分析以上定义，可以明确的是，判断一家运营商是否占据主导地位、实力强大或具有市场主导力所使用的标准是相同的。尼日利亚通信委员会为明确拥有主导地位的运营商制定了相应的年度导则。根据《电信网络互连规则》第三部分，占据主导地位的此类运营商需履行诸多义务，包括为与之竞争的运营商提供必要设施。⁹

2.2.3 市场定义

在若干国家，具有主导地位的运营商通过参考其在市场上具有的地位得到确定。法国竞争管理局在 2000 年对市场做出如下定义：“按照《竞争法》的解释，市场是某一特定产品或服务的供给与需求的结合场所。”如果市场中的产品或服务具有可替代性，则该市场即可视为相关市场。

第 2002/21/EC 号指令（“框架指令”）规定，欧洲委员会须就市场分析制定相应的建议和导则。市场分析程序包括三个阶段，其中包括明确相关市场。确定该相关市场的界限时，需要以需求和供给的“可替代性”标准为基础。该标准用于区分产品市场和地域市场。

上述产品市场由消费者从特征、价格和用途角度出发认为具有可交换性或可替代性的一切产品和/或服务构成，而地域市场则是指一个地域范围，在该地域范围内，相关公司就上述产品或服务开展供求竞争，且竞争可达到充分均衡的状态，市场可以划分为若干个具有不同竞争状态特征的相邻地理区域。

⁸ 电信法第 3 条

⁹ <http://www.ncc.gov.ng/legal/regulations.html>

塞内加尔新出台的《电信法》规定了具有市场主导力的运营商所必须履行的部分义务。新法典的第 14 条规定，“在相关电信行业市场拥有重要影响力的运营商须在互连和接入方面：

- 1) 为公众提供互连或接入的相关信息，尤其需要公布互连或接入的详细技术报价和资费信息，即互连目录。在目录有效期内可以对互连报价予以修改，但前提是所有运营商均能从修改中平等获益。然而，任何修改须经监管局事先批准。如监管局认为互连目录已无法确保电信网络和服务的竞争及互操作性状态，监管局可随时要求对目录做出修改。此外，监管局还可决定在目录中增加或删除某些服务项目，以落实互连资费的成本导向原则或更好地满足电信业务运营商和供应商团体的需求；
- 2) 在非歧视性的环境下提供互连或接入服务；
- 3) 满足接入网元或接入相关设施的合理需求；
- 4) 按照能反映相关成本的资费标准收费；
- 5) 在账目中对涉及互连或接入的活动予以确认，或针对可证实本条规定的各项义务的履行情况的业务和活动保留相应会计记录；合规情况应由监管局指定的独立机构予以核实，引发的费用则应由运营商承担。”

新的《电信法》还对拥有市场支配力的运营商收取的零售资费予以控制，该法典第 15 条规定，监管局须要求对电信行业内的零售市场具有重大影响的运营商履行以下一项或多项义务：

- 1) 在非歧视性的环境下提供零售服务，且不得开展不良业务合并；
- 2) 按照能反映相关成本的资费标准收费；
- 3) 遵守电信监管局制定的多年资费框架；
- 4) 在未经控制的资费标准实施之前通报监管局；监管局可通过一项合理决定，反对实施按照该子段落通报的某一资费标准，决定应详细说明作为反对理由的分析结果，尤其是经济分析结果；
- 5) 针对可证实本条规定的各项义务的履行情况的业务和活动保留相应会计记录；合规情况应由监管局指定的独立机构予以核实，引发的费用则应由运营商承担。

坦桑尼亚的主管机构于每年 12 月 31 日之前在政府公报中公布主管机构确定的、每一个电子通信市场中将存在或可能存在占据主导地位的电子通信许可证持有方的所有电子通信市场。¹⁰按照该要求，主管机构于 2011 年 12 月根据代表其进行的电信市场竞争评估做出的决定，公布了九个电信市场和被确定拥有市场主导力（SMP）的许可证持有方清单。

通过上述在坦桑尼亚进行的竞争评估，主管机构得以更好地纠正市场失败而导致出现异常现象的领域，并向拥有 SMP 的许可证持有方发出指示，要求他们为其它许可证持有方提供公平和非歧视性的条款和条件。

¹⁰ EPOCA 第 62 (1) 节

3 许可和授权体制对融合环境下竞争的影响

在世界范围内，面向融合的监管体系改革对电信监管的多个方面（例如服务许可和供应商的权利和义务）产生了深远影响，包括互连、编号、普遍服务和频谱使用。简化许可程序以及降低或废除有关市场准入的行政性或正式要求无疑可以鼓励新的参与方进入 ICT 市场，进而可以加强市场竞争。

在部分领域内，融合监管产生了多种多样的强烈影响。这些领域内的监管规则自身也受到了三种不同方式的技术发展影响。第一种，新的技术带来现有规则无法预见的新业务和业务提供方式（例如，IP 电话的使用）。第二种，通过改变供给情况，新的技术对整个市场结构和竞争水平产生影响，进而需要制定新的监管规则（例如，使用有线广播网络提供互联网接入）。第三种，新的技术机遇催生了对新型业务的需求，再次对整个市场结构造成影响，为新的市场参与方创造了条件（例如，移动业务和世界万维网的推出）。¹¹

3.1 行业竞争程度

竞争是指两个或多个公司在同一个相关地域市场上向他人提供同种或具有替代性的物品或服务，亦或是获取同种或具有替代性的物品或服务的过程。

技术融合会催生新的市场，带来众多具体的竞争问题，例如市场实力的提升以及新市场的准入壁垒。国际电联世界电信监管数据库表明，电信/ICT 行业的竞争程度已经提高，移动和互联网服务领域的参与方最多。¹² 在已出台融合许可框架的一些国家，不同国际、国内、区域性和地区层面的更多参与方都在不同市场领域开始向消费者提供新的服务和产品¹³。

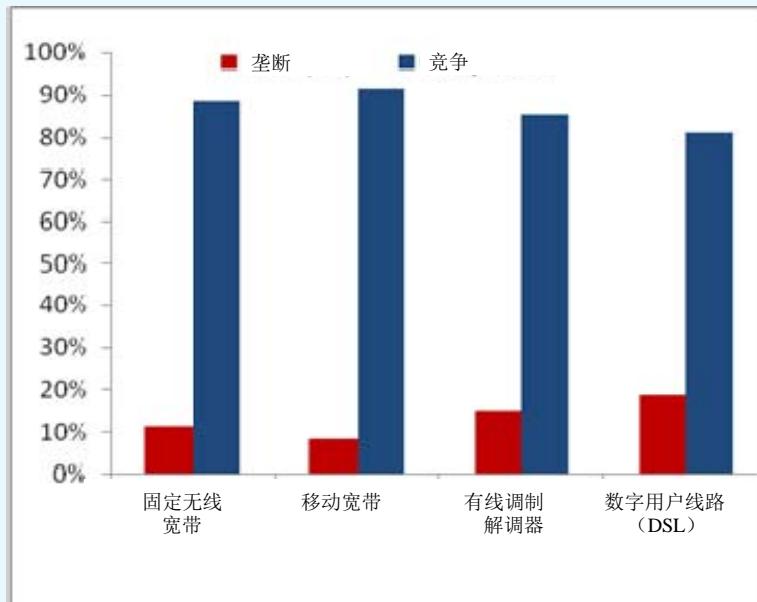
在市场的各个方面，竞争都在健康发展，且绝大多数国家的宽带市场都至少存在法律上的竞争（见图 2）。

¹¹ 见 <http://www.ictregulationtoolkit.org> 模块 7：新技术及新技术对监管的影响

¹² 见 <http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Reporting>

¹³ ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 RGQ 10-3/1/INF/1 号文件（坦桑尼亚），2011 年 4 月 5 日。截至 2011 年 12 月 31 日，在融合许可框架范围内，坦桑尼亚通信管理局（TCRA）颁发了以下类别的牌照：21 个网络设施牌照、16 个网络服务牌照、80 个应用服务牌照和 133 个内容服务牌照

图2：全球特定宽带业务的竞争情况，2012年



来源：国际电联电信/信息通信技术监管数据库。

3.2 市场参与方的数量

由于横向或纵向整合、合并、收购和多样化等因素，融合的监管规则不仅影响了提供电信、广播和 IT 服务的运营商的数量，也对运营商的组织结构产生了影响。

横向整合¹⁴：横向整合是指信息通信行业四个不同分支 – IT、电信、广播和其它媒体中两个或多个分支的融合。业务和网络的创新已经模糊了电信行业的界限。目前，大量新型的电信服务产品已经问世。与此同时，数字化和网络容量的扩展实现了 IT、电信和广播业务的同网传输（网络融合）。

纵向整合¹⁵：网络和业务的数字化进程使得网络和服务提供更容易区分。在这种情况下，开发一种纵向分离网络运营商和服务提供商的市场结构成为现实。注重提供某一特定业务或网络组件的新业务模式已成功开发，可以作为端到端服务理念（即由同一运营商提供所有服务组成部分）的替代方案。

横向整合和纵向分离影响了电信市场的界限，对 ICT 领域内各个子行业的界限做出了重新定义。此外，这些影响的程度还取决于不同 ICT 基础设施的容量和成本。

¹⁴ <http://www.ictregulationtoolkit.org> 模块 7：新技术及其对监管的影响

¹⁵ <http://www.ictregulationtoolkit.org> 模块 7：新技术及其对监管的影响

3.3 ICT 业务的普及率

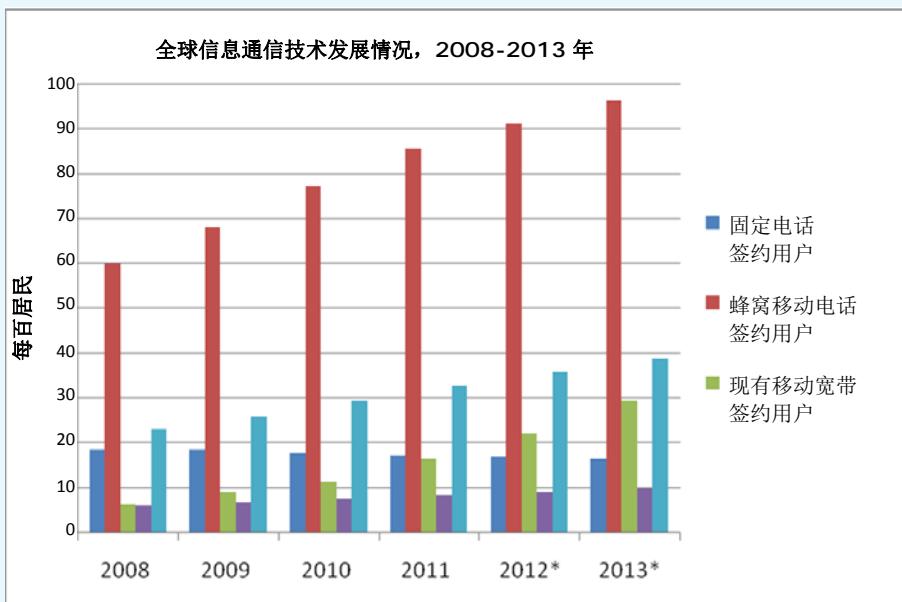
业务融合对 ICT 行业产生了重大影响，例如促进了新业务问世和新运营商进入行业市场。这些均会对市场中的主导运营商和其他参与方产生影响，尤其会影响其用户数量和收入。技术融合会催生新的市场，带来众多具体的竞争问题，例如市场实力的提升以及新市场的准入壁垒。因此，明确相关市场便成为处理主导权滥用问题的重要部分。监管当局可以起草相关导则，对电信行业进行监管。国家监管机构还可责成主导许可证持有方停止采取会导致过度差别待遇的行为。

纵观总体情况，国际电联预计到 2013 年底，全球固定宽带签约用户数量将超过 6.88 亿，即普及率达到 9.8%。与此同时，在 2010 至 2013 年间，在用移动宽带签约用户将增长 21%，预计到 2013 年底时达到 21 亿，将是固定宽带签约用户数的三倍之多，但这一数字远远低于 68.4 亿的蜂窝移动电话签约用户数¹⁶。

国际电联的预测表明，到 2013 年初，发展中国家的移动宽带普及率将达到 20%，发达国家的这一普及率将超过 75%。

到 2013 年底，全球互联网用户总数预计将达到 27 亿。2007 至 2013 年间，发展中国家的互联网用户数增长了三倍，超过了 18 亿。尽管增长迅速，但到 2013 年底，发展中国家仅有不到三分之一的居民能够实现上网。

图3：全球信息通信技术发展情况和宽带普及率，2008-2013年



注：*2012和2013年的数据为估算数据。

来源：国际电联电信/信息通信技术指标数据库。

随着融合许可框架的出台，电信运营商可提供捆绑式服务，并给予服务收费大幅折扣（单独费用折扣或捆绑折扣）。土耳其电信为固定及移动电话推出了商用 VoIP 服务。经由互联网的电视广播服务已经开始起步，同时，部分其它业务也正在实施过程中。这些业务或单独提供，或与其它服务捆绑提供。

3.4 基础设施共享

在竞争环境中，基础设施共享是具有极大相关性的问题，因为这种做法可降低成本，减少环境污染，并有助于行业实现更大发展。在 2008 年全球监管机构专题研讨会上，通过了有关推出创新型基础设施共享战略、使所有人均能以可承受的价格获取连接的最佳做法导则。该导则确认，基础设施共享具有极大潜力，但需要保护竞争和投资积极性，因此，相关监管政策应促进国际容量和国际关口站的公开接入。随着这一导则的出台，可能会出现一种鼓励更多的进行共享和以可承受的价格获得通信服务的竞争环境。¹⁶

以下部分以示例说明相关国家在竞争环境中进行基础设施共享的经验：

3.4.1 国家经验：中华人民共和国

由于电信行业激烈的市场竞争，中国的电信基础设施规模正在飞速扩大，电信塔的数量也在成倍增加。这些基础设施的过度重复建设和成倍增长浪费了土地资源，消耗了大量原材料和能源。2008 年，中国通过了一项推进电信基础设施共建共用的政策。中央政府强化了相应监管系统，并出台了详细的规则和政策。这些政策旨在制止在同一地区内新建电信塔杆，并促进共建率和共用范围逐年递增。¹⁷

通过这些有针对性的、旨在推进共同建设和电信基础设施共用的政策决策和监管干预，中国取得了有效进展。截至 2010 年 6 月，与计划相比新电信塔数目减少了 61 000 座、电信杆路减少了 99 000 千米，电信站址和其它设施（包括电信塔）减少了 77 000 多个，传输线路减少了 127 000 多千米。

3.4.2 国家经验：加纳

加纳针对电子通信设备塔的建设和安装制定实施了相应导则。该导则由内政部、环境部、通讯部、国家通信管理局联合运营商和站址基础设施建设公司共同制定。¹⁸

国家通信管理局为以下三家运营商颁发许可证，允许其向其他运营商提供通信基础设施：

- 接管 MTN 公司现用电信塔的 AmericanTowers 公司

¹⁶ <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08>

¹⁷ 见 ITU-D 第 1 研究组 [1/012](#) 号文件（中华人民共和国），“中国在强制要求进行联合建设和电信基础设施共享方面取得的进展”，2010 年 9 月 7 日

¹⁸ 加纳国家通信管理局提供的信息

- 接管 TiGO 公司现用电信塔的 HeliosTowers 公司
- 接管加纳电信（英国沃达丰公司拥有该公司多数股权）现用电信塔的 EATON 公司。

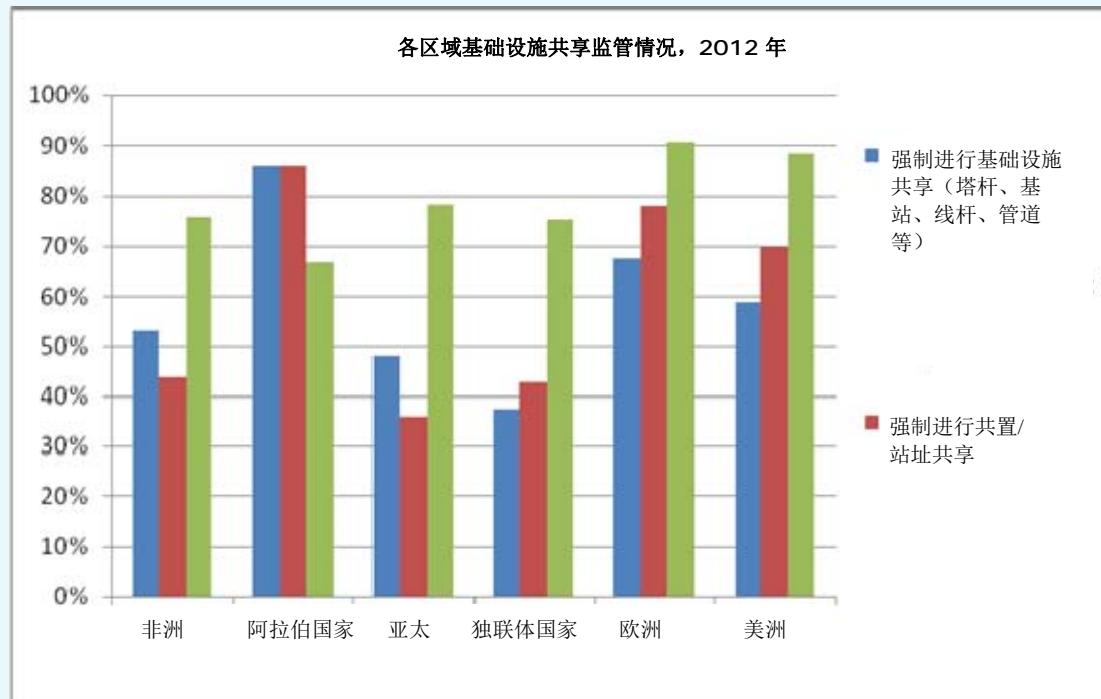
每个国家都面临一系列问题，如过度资源消耗、环境污染加重、生态环境脆弱等，因此，节省资源和保护环境不仅十分重要，而且非常迫切。有鉴于此，可能有必要通过一种政策，强行要求在电信设施建造和使用方面开展合作。有针对性的政策决策和监管干预将促进更多的联合建设和电信基础设施的共享。

2012 年，80%以上的国家允许移动运营商（如虚拟网络运营商）共享基础设施。强制实行无源基础设施共享和共置/站址共享的国家分别达到了 59%和 61%（见下图 4）。监管机构可以决定强制实行无源基础设施共享，而禁止进行有源基础设施共享，而其它一些国家监管机构则允许进行上述两种基础设施的共享，或完全不在此方面予以干预。

3.4.3 国家经验：印度

印度有基础设施共享的政策。此外，关于统一特许协议运营条件的第 5 章在第 33 条下规定，有源/无源基础设施的共享受相应服务授权的条款和条件以及不时发布的导则修正案的制约。

图4：基础设施共享监管，2012年



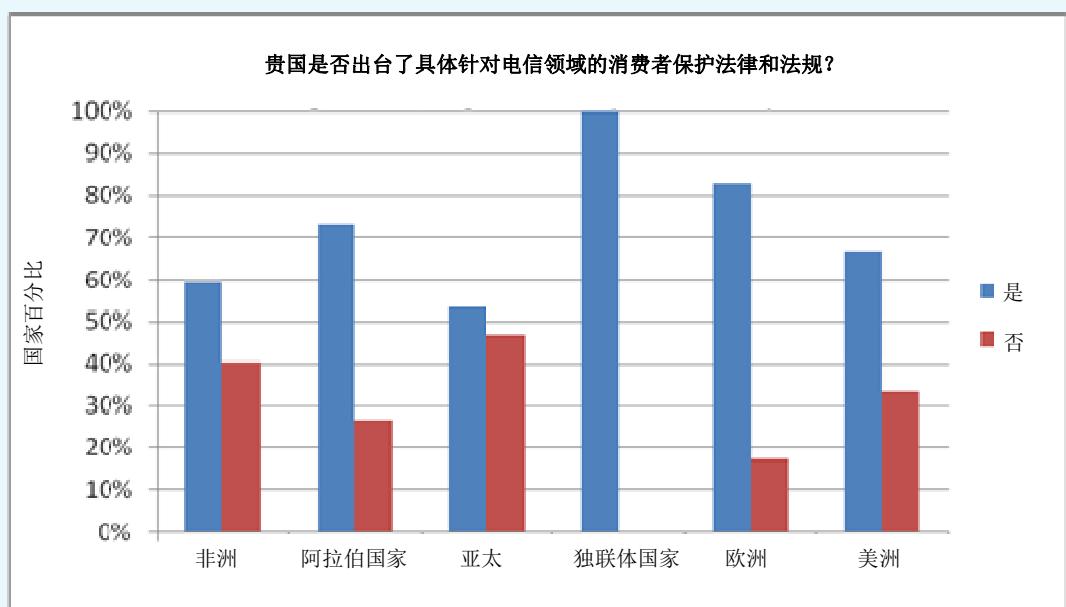
来源：国际电联世界电信监管数据库，2012年。

3.5 保护竞争市场的消费者

在竞争市场中，保护消费者至关重要。制定服务提供商为消费者提供准确信息、以帮助消费者做出适当决定的法律框架非常重要。以下示例说明在竞争环境中保护消费者的问题：

到 2012 年底，全球 68% 的国家已出台了具体的电信消费者保护立法/规则。世界上各区域多数国家均采用了此类法律/规则，因此，根据 2012 年国际电联年度监管调查，所有独联体国家都已采用了具体的电信法和规则，而欧洲有 83% 的国家、阿拉伯有 70% 的国家做到了这一点。全球 91% 的国家由国家电信/信息通信技术监管机构负责处理消费者的投诉。目前，这类国家电信/信息通信技术监管机构在越来越多地负责提供资费比较信息。2012 年，60% 的此类监管机构负有这一责任，而 2011 年，拥有这一职责的此类监管机构为 55%。

图5：各区域具体针对电信领域的消费者保护法律和法规，2012年



来源：国际电联世界电信监管数据库，2012年。

以下提供有关竞争环境中消费者保护问题的示例：

3.5.1 国家经验：韩国

¹⁹ 2007 年时，韩国的主导电信运营商可在不损害竞争和消费者利益的前提下，依照价格监管规则提供捆绑式服务。捆绑服务的折扣方案因产品组成而有所不同，且经常与长期服务使用承诺所享有的折扣相结合，因而导致服务条款条件非常复杂。随着融合和竞争日趋深化，出于对消费者权益的关切，韩国政府近期为通信服务提供商制定了若干相关导则。

¹⁹ 见 ITU-D 第 1 研究组 [1/INF/8](#) 号文件（电信发展局），2010 年 9 月 9 日

3.5.2 国家经验：马里

²⁰ 有关竞争的第 07-025/P-RM 号条例和关于实际落实第 07-025/P-RM 号条例的第 08-260/P-RM 号法令（2008 年 5 月 6 日）。

上述法令中包含大量有关消费信息和消费者保护的条款，包括必须公开公布价格和销售情况、提供用户说明、不得伪造商品或出售或使用过期产品、确保产品/服务价格与标签价格或以其它方式展示的价格保持一致。同时，为了保护消费者的利益，严禁公司参与任何形式的不公平竞争（固定价格、拒不出售、误导性广告）或采取反竞争做法（不正当卡特尔，滥用市场主导地位）。

作为其各自职责的一部分，电信部长和监管机构确保竞争有效、健康、公平并可惠及所有用户，同时确保运营商能够尊重客户隐私，对消息内容奉行中立原则，保护个人数据，并遵循 ICT/电信领域的环保和健康标准。

3.5.3 国家经验：土耳其

²¹ 第 4077 号《消费者保护法》是一部通用法典，其中包括一切产品和服务的消费者保护基本规则。第 5809 号《电子通信法案》中的《电信行业消费者权益条例》规定了各项具体的消费者权利。

预计土耳其业务融合将遇到以下一些基本问题：

- 不同管理机构之间的冲突和混乱；
- 融合将对市场竞争产生影响；
- 难以分析融合业务对监管或规则的影响；
- 防止监管行动对这些业务的发展和改善造成危害。

3.6 业务融合对 ICT 行业的影响

业务融合对 ICT 行业产生了重大影响，例如：

- 新业务问世和新运营商进入行业市场给市场参与方，尤其是他们的用户数量和收入带来影响。
- 融合业务的开发模糊了固定和移动服务之间的界限，使服务监管更加困难。
- 客户在收集现有业务信息，了解新产品和计划方面将面临更多困难。

²⁰ ITU-D 第 1 研究组第 18-2/1 号课题报告人组 [RGQ18-2/1/14](#) 号文件（马里），2012 年 2 月 15 日

²¹ ITU-D 第 1 研究组 [1/INF/3](#) 号文件（英特尔公司（美国）），2010 年 9 月 3 日

- 有能力向其客户提供全面语音和数据业务的运营商数量有望增加。
- 伴随业务融合将出现新的运营商业务模式。

固定和移动电话融合（FMC）的趋势正日渐明显。融合旨在通过一部能够在两个网络之间切换的电话提供两种服务。在这一领域内，已经成功开展了多项标准化活动，例如第三代伙伴关系项目所制定的语音呼叫连续性（VCC）规范。通常情况下，此类业务需要以双模手机为载体，这种客户移动终端既可以支持广域（蜂窝）接入，也可支持（VoIP 所需的）局域网技术。

融合许可框架的其它影响领域还包括²²：

- 监管组织自身及其机构；
- 授权过程的简化、许可证类型及其范畴；
- 服务提供商和用户的数量；
- 业务成本和质量；
- 终端用户的社会经济地位及其信息使用模式；
- 市场动态（例如消费者、供应商和中间商的行为和需求/供给特征）；
- 提供服务的部署/发展规划；
- 交互式创新增强型业务的面世；
- 对信息社会的贡献；
- 技术和以下一代网络（NGN）或 IP 技术为主的融合平台中的技术整合。

下一代网络（NGN）的出现已促进了融合业务、应用和多样化内容的提供，其渠道源自电信、广播、博彩、游戏和娱乐等多种不同行业。为此人们提出，有必要研究解决 NGN 环境中的融合业务问题，重点为在竞争性融合市场中适用于 NGN 的法律和规则的评估。相关方面指出，现有相关国家和国际法律存在局限性，因此需要包括监管机构在内的利益攸关方找到适当的解决方案。²³

在国际电联对其 193 个成员国重点针对融合开展的消费者保护政策调查中发现，在快速发展的融合环境中，监管机构缺乏保护消费者的资源、战略和工具。²⁴

此外，正在出现的融合业务也使人们需要更多地关注知识产权（IPR）问题。各国应确保确立相关法律框架，以便运营商能够遵守共同的法律。除此之外，随着竞争的发展，世界在不断发生变化，因此，国家监管机构有必要与参与监管新兴业务的其它机构（如财政监管机构、游戏委员会、版权组织等）合作开展工作。有鉴于此，国家监管机构需要与其它机构协作，出

²² ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 [RGQ10-3/1/INF/2](#) 号文件（尼泊尔），2011 年 4 月 11 日

²³ ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 [RGQ10-3/1/11](#) 号文件（贝宁），2012 年 4 月 23 日

²⁴ ITU-D 第 1 研究组第 18-2/1 号课题报告人组 [RGQ18-2/1/29](#) 号文件（电信发展局），2013 年 3 月 27 日

台有关这种工作关系的导则。一些国家监管机构已与其国家中央银行合作，出台了监督移动银行业务的监管程序，并在研究解决其它新问题和竞争问题，如市场主导地位问题。

同时监管机构需要考虑出台措施，确保在信息通信技术应用方面对消费者实行保护。导致电子交易（使用电子卡的支付机制或互联网支付）蓬勃发展的融合业务往往在消费者的个人数据方面带来挑战。应考虑采用有关数据保护的法律框架研究解决融合环境中的消费者保护问题。

4 监管经验分析以及相关变化和向融合的过渡

如本报告第 3 部分所述，国际电联世界电信监管数据库表明，随着诸多参与方提供广泛系列的业务，电信行业的竞争程度不断加强。由于这一现状以及本报告所述的国家监管机构经验，下列事宜已导致监管机构做出变革，并就下列问题采取措施：反竞争行为、市场主导运营商、新的融合业务、基础设施共享、消费者保护，特别是安全和隐私问题。

在上述各种问题中，反竞争行为和市场主导运营商极可能成为竞争市场的紧迫问题，因此要求国家监管机构和竞争管理机构出台有关如何应对这一问题的切实可行的机制。

若干国家要求国家监管机构和竞争管理机构就从事反竞争行为的运营商采取措施。上述做法可分为两大类：定价问题和非定价问题。

表2：反竞争做法和行为

定价问题	非定价问题
- 交叉补贴	- 拒绝（或延迟）供应
- 猥亵性定价	- 捆绑协议
- 压价	- 锁定客户
- 超高定价	- 信息滥用
- 限价	- 操纵投标
	- 分占市场

包括电信/ICT 业务的定价问题是监管机构极为关注的问题，因为这些问题直接影响到消费者。当运营商在定价问题上采取反竞争做法时，需要进行监管干预，以确保市场的公平竞争。在市场缺乏竞争或对市场竞争的有效性不能确定时，常常需要监管机构进行干预，在市场竞争力加强之前，对竞争性市场预期的定价产生的结果进行模拟。对监管机构的建议是，他们必须谨慎行事，避免过早或过于严厉的干预，尤其是在新业务和创新型业务的市场内（其中的需求水平尚不明确）。这是为了避免扭曲该市场的发展，如市场扭曲，则可能会妨碍为满足潜在需求而开发业务所需的投资。²⁵

²⁵ ITU-D 第 1 研究组第 12-3/1 号课题报告人组 [RGQ12-3/1/14](#) 号文件（电信发展局）“宽带环境中的价格监管”，2012 年 2 月 15 日

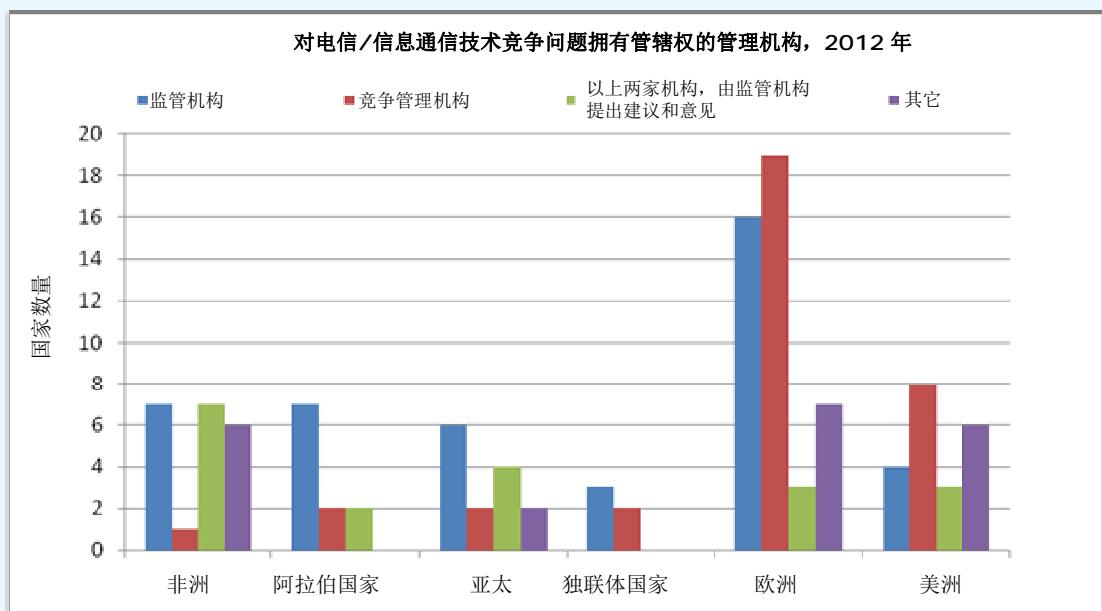
5 电信/ICT 监管机构和竞争管理机构的作用评估

5.1 国家监管机构和竞争管理机构的工作关系

一些国家同时设有国家监管机构和竞争管理机构（CA），且两家机构根据不同的法律建立，在竞争问题方面存在工作关系。这种工作关系的基础如下：国家监管机构作为电信行业的专门监管机构，负责对竞争环境下的运营商实施相应监管措施（包括事前措施和事后措施），而竞争管理机构则负责 ICT 业务的竞争和经济监管方面的问题，并纠正违反竞争规则的行为（例如市场支配力滥用、反竞争行为、合并和收购）所引发的问题²⁶。然而，还有部分其他国家未设立竞争管理机构，由国家监管机构负责处理电信行业的竞争事务。此类国家包括特立尼达和多巴哥、格鲁吉亚、卡塔尔、苏丹、阿曼和卢旺达。

全球至少 64% 的国家都已成立了竞争管理局，在欧洲，这一数量达到了 90%，非洲则为 46%。根据年度电信监管调查的结果，欧洲多数国家的竞争管理局具有电信/信息通信技术行业竞争问题管辖权，美洲国家多数此类机构也拥有这一权力，而其它区域国家的这一权力却由监管机构实施。全球范围内 18% 的国家的这两种管理机构都负责与电信相关的竞争问题管理，但由监管机构向竞争管理机构提出建议和意见。

图6：负责与电信相关的竞争问题的管理机构，2012年



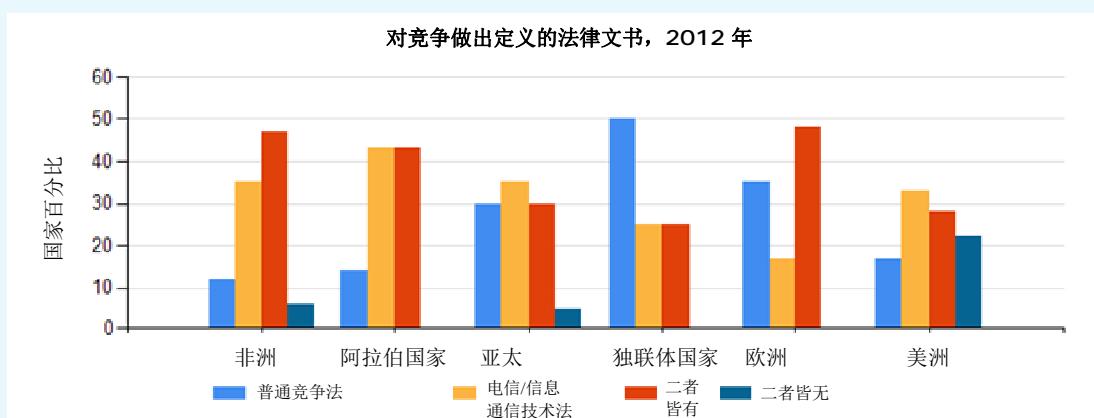
注：其它一些为共同负责，同时拥有管辖权等。

来源：国际电联世界电信监管数据库，2012年。

²⁶ ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 [RGQ_10-3/1/16](#) 号文件（泰雷兹通信公司（法国）），2012 年 11 月 9 日

有关竞争的规定主要由普通竞争法和电信/信息通信法规定，有 65%的国家在后者中对并购概念做出规定，独联体国家的竞争主要由普通竞争法涵盖。至少 60%的国家的电信/信息通信技术监管机构对此予以参与（提供建议和意见，审查申请，接收通知等）。

图7：对竞争做出定义的法律文书，2012年



来源：国际电联世界电信监管数据库，2012年。

即使在许多市场放开的国家，确保消费者能够获益于更大的选择和有效更换运营商/服务提供商依然是一个很大的问题。消费者在评估和选择种类繁多的套餐和价格方面往往困难重重，因此十分迷惑，最终可能由于无法清晰明了和十分肯定地了解情况而放弃更换运营（服务）商。即使提供号码便携性（全球提供移动和固定号码便携性的国家分别为 37% 和 25%²⁷），消费者可能还需要为更换服务付费。诸如设备不兼容等结构性问题也可使消费者在更换运营商方面止步不前。

在坦桑尼亚，公平竞争委员会负责管理竞争事务，而公平竞争法庭则是上诉机构，任何受到下列监管机构决定损害的个人都可向该法庭提出上诉：水电公用事业管理局、坦桑尼亚民用航空局、陆路和海上交通管理局以及坦桑尼亚通信管理局。²⁸

按照坦桑尼亚《2003 年通信监管机构法案》第 42（2）节，受到坦桑尼亚通信管理局决定侵害的个人可向公平竞争法庭提出上诉，但仅允许就法律问题提出上诉 – 第 42（1）节。公平竞争法庭将按照《TCRA 法案》第 42（4）节对上诉做出裁定，且其裁定为最终裁定。

由于竞争问题由国家监管机构和竞争管理机构共同负责，因此诸如纳米比亚等国已出台了两个机构之间的协议备忘录，以便就调查、合并和投诉处理等职能提出明确框架。这是一种避免两个机构之间在管辖和政策领域出现重叠和冲突的良好做法。埃及的国家电信管理局（NTRA）是负责埃及电信行业监管的国家主管机构，该管理局与埃及竞争管理局（ECA）合作

²⁷ 国际电联世界电信监管数据库

²⁸ 见坦桑尼亚有关竞争的文件见 [RGQ10-3/1/13](#) 号文件（坦桑尼亚），“对坦桑尼亚电信市场竞争的评估”（含坦桑尼亚电信部门在竞争问题上的立场），2012 年 2 月 24 日

工作，因为后者负责监督所有经济活动，并采取一切必要措施，做出调查，发现事实和收集证据，以对抗旨在妨碍、限制和危害埃及自由竞争的各种协议和做法，从而按照上述法律，对犯罪行为予以处罚和/或惩罚。²⁹

为实现 NTRA 和 ECA 的特别关注市场和消费者利益的目标，以及促进双方的合作与协调，以支持 ICT 行业的自由竞争并对在电信行业出现的竞争新挑战做出响应，两个机构已决定于 2011 签署合作议定书。

该议定书的主要条款如下：

- 议定书的目标是促进双方在推动电信行业竞争和交流信息及专业知识方面的合作，具体做法如下：
 - 就双方共同感兴趣的问题交流信息。
 - 在竞争和通信领域相互提供技术支持，并举行联合讲习班和大会，在这些讲习班和大会上，双方须使公众清晰了解竞争法和电信行业的其它活动。
 - 尽可能统一 NTRA 和 ECA 在电信行业进行的经济和法律分析方法，特别是涉及相关市场定义和证明市场主导力的方法。
 - 确定协调和合作框架，以对抗妨碍、限制或危害自由竞争的做法。
 - 在 NTRA 举行的拍卖中，对与投标方共谋有关的问题以及电信行业的并购项目进行合作和协调。
- 议定书认为，按照《电信法》，事先监管是 NTRA 的固有权利和基本权限。这些事先监管包括：
 - 确定与电信行业开放有关的所有职能和活动，包括市场研究的准备、对新入市者进行可行性研究、计算行业开放为国家带来的经济回报、启动许可程序，并对拍照规定的所有技术、商业和法律义务予以监督。
 - 确定许可证持有方有关业务提供和业务定价的义务，并批准以成本为基础且符合市场许可证持有方非歧视要求的特别要约。
 - 在一视同仁基础上为所有电信运营商创建和推进公平竞争环境，特别为新入市者提供基本设施，因为这些设施由其它许可证持有方拥有。
 - 对市场做出分析，包括确定业务的相关市场、有关明确具有市场主导力运营商的规则，以确保各公司间享有自由和公平的竞争环境。
- 在事后监管方面，NTRA 和 ECA 有权按照下列协调程序处理涉嫌进行垄断或反竞争的做法：

²⁹ ITU-D 第 1 研究组 [1/INF/37](#) 号文件（埃及），2011 年 8 月 18 日

- NTRA 须负责下列工作：
 - a) 尽快将涉嫌进行垄断的做法和行为通知 ECA，且 NGRA 请 ECA 采取必要行动，对此做出调查并收集证据；
 - b) 就 ECA 根据投诉所调查的做法尽快向 ECA 提出意见。
- ECA 须负责下列工作：
 - a) 如收到投诉或请求或已启动有关 ICT 行业的举措，则尽快通知 NTRA；
 - b) 在涉及有关加强竞争和限制市场准入问题方面，应要求向 NTRA 提供技术支持；
 - c) 就涉嫌进行的垄断做法并由 NTRA 根据投诉做出的调查，应要求向 NTRA 提供技术支持。

为在竞争环境中确立有益的许可框架，在国家监管机构和竞争管理机构之间进行明确分工并确定在立法或其它手段方面的合作领域（纳米比亚和埃及即是如此）至关重要。由于通信服务非常多样化，因此，国家监管机构目前不仅与竞争管理机构具有工作关系，而且与其它机构拥有工作关系。在移动银行方面，需咨询中央银行的意见并得到该机构的批准。关于艺术作品或知识产权问题，电信管理机构需要与负责版权问题的相关机构进行合作。此外，包括游戏在内的一系列新业务也为此前不涉及通信问题的机构（如游戏委员会或管理局）带来了新的职能。2011 年全球电信监管机构专题研讨会（GSR 11）讨论了负责新兴业务（如移动银行）的监管机构和其它机构的职能。研讨会指出，虽电信监管机构的工作重点是金融和非金融机构与其客户以及相互之间进行连接的通信基础设施的可靠性和安全性，但金融监管机构一直负责银行业务，竞争管理机构则负责实施竞争问题。随着移动银行业务的增加，电信监管机构和金融监管机构之间在电子货币的安全性和可获取性方面的职能边界已经模糊，因此有必要精简移动银行业务许可机制，且监管机构应遵循相关的核查清单³⁰。

5.2 电信公司的并购与监管和竞争管理机构的作用

合并是指两家公司进行结构融合，进而实现共同的所有权和管理结构。对于许多业务类别而言，企业合并均受以下因素驱动：公司间的协同效应所带来的成本节约、规模经济和范围经济、纵向整合和地域多样化或者产品交叉销售所带来的效率提高。³¹

我们首先就合并政策的关联性做出讨论。合并政策存在的主要原因有四点：第一，一旦市场被一家或几家强势公司主导，竞争管理机构则可能不具备相应的资源或信息追究每一项阻碍竞争的活动，因此阻止合并便成为维持竞争的一项更加经济高效的方式。第二，合并政策可能会令合并企业受益 – 如果两家公司可以相互合并，但合并获得主导地位之后只会接受更为严格的监管，或者甚至在两家企业合并之后的若干年内被竞争管理机构重新拆分，这便给合并带来很大问题。第三，即使竞争管理机构拥有充足的资源，但可能仍无法弥补市场结构因反竞争

³⁰ 见 GSR 2011 上关于移动银行的讨论文件第 11、25-27 页和 ITU-D 第 1 研究组第 10-3/1 号课题报告人组 RGQ10-3/1/9 号文件

³¹ ICT 监管工具包模块 2 – 见 <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.1560.html>

影响而发生的不良变化。第四，合并的反竞争影响会波及除合并双方之外的其他方：在合并形成主导公司且主导公司提高价格之后，会形成一个“价格伞”，其他竞争对手会纷纷将价格提高到相同水平。总而言之，合并政策可防止形成将产生竞争法难以监管的反竞争影响的市场结构。

在欧洲，有关合并和收购的监管规则是竞争管理机构管控行业结构的主要手段。有人提出，由于可以根据《欧洲共同体条约》第 82 条对具有市场主导地位的公司予以监管，因此合并政策已经没有存在的必要。也就是说，如果能够对合并形成的具有市场主导地位的公司行为进行事后监管，合并便可以进行。此外，有证据表明大部分合并并不会降低竞争水平，因此合并政策并非一项必要政策。³²

在某些情况下，欧洲委员会在分析合并影响时还需要考虑合并形成的实体是否会提高竞争成本，进而需要考虑合并的实体是否有可能设立新的准入壁垒。例如在沃达丰空中通讯公司（Vodafone Airtouch）/德国曼内斯曼公司（Mannesmann）并购案中，合并形成的实体可以借助其在若干欧盟成员国拥有的领先移动电话网络控制权，开发先进的泛欧无缝移动电信业务，而如果竞争对手希望提供类似的服务，则需要与合并的实体开展合作，获准接入合并实体的部分电话网络。据欧盟介绍，企业合并将增强新成立实体消除实际和/或潜在竞争的能力与动机。原因在于，合并形成的实体或者会拒绝其他公司接入其网络，或者只允许竞争性不强的业务提供商接入网络。

在美国，公司并购提案由下列两个联邦机构中的一个予以审查 – 美国司法部（DOJ）或美国联邦贸易委员会（FTC）。由哪家机构审查并购提案取决于称之为“官方许可”（clearance）程序的结果。按照该程序，DOJ 和 FTC 一致同意，为避免不必要的重复工作，二者都将在另一方给出许可后才开始进行审查。拥有联邦通信委员会（FCC）牌照的公司需要获得 DOJ 和 FCC 这两家联邦机构的批准才能够完成并购程序。

克莱顿法第 7 和 11 节规定，FCC 有权审查普通运营商提供的并购提案。这些反托拉斯条款赋予 FCC 权力，拒绝“参与有线或无线电通信或无线电能源传输的普通运营商”提出的并购提案，如果“这类并购可能大大削弱任何商业领域的竞争或任何此类活动影响到该国任何部门的商务的话，或造成垄断。”

尽管克莱顿法的反托拉斯条款明确规定了并购审查的管理权，但 FCC 多数情况下按照 1934 年通信法（已获得修正（“法案”或“通信法案”））行事。按照上述法案第 214 和 310 节的规定，希望将特定授权或牌照的直接或间接控制权进行转让的运营商必须事先获得 FCC 的批准，FCC 只有在明确了解转让符合公众利益的情况下才做出这种批准。因此，FCC 按照通信法根据其批准或拒绝牌照转让的权利对并购提案做出审查。³³

在有些国家，在符合特定要求的前提下，允许公司以合资企业的形式进行合并，这包括根据可能大大削弱竞争的理由，是允许还是禁止合并做出通知、查询和决定。³⁴

³² 《欧洲委员会竞争法》 – Giorgio Monti, 第 246 页

³³ [1/189](#) 号文件（美国），2012 年 8 月 29 日

³⁴ 澳大利亚 – 见《竞争和消费者法案》第 45 和 47 节

应当指出，在全球范围内，由不同机构负责监督合并并对之采取行动。在有些国家，竞争委员会负责这一事务，而其他国家则由竞争保护办公室、公平交易委员会或政府贸易部或商务部予以负责。

此外，对计划进行合并的公司还采用截止期限的做法，从 7 天到 15 天或 30 天不等，同时包括通知门限，即在多数情况下，要求相关方面的营业额超过特定数额。从以上讨论可以看出，计划进行合并的相关方面必须满足若干要求。

6 导则与结论

本研究表明，融合对于刺激通信部门的竞争具有重要意义。随着该部门的变化，成员国有必要考虑以下导则：

6.A: 电信/ICT 融合环境中的竞争监管措施导则

- 1 国家监管机构（NRA）³⁵应评估、定义并明确相关通信市场。
- 2 在明确相关通信市场时，国家监管机构应考虑以下几点：
 - (a) 构成某一具体市场的服务产品或服务，以及该市场的地理范围；
 - (b) 需求方的可替代性，以便测量消费者能在多大程度上预备或有能力以其他产品或服务替换有问题的许可证持有方所提供的产品或服务；
 - (c) 供应方的可替代性，以便确定供应商（而非有问题的许可证持有方）能在多大程度上为消费者提供有竞争力的替代性产品或服务。
- 3 国家监管机构须制定相关方法，用以明确和制定通信市场的主导许可证持有方。
- 4 在明确某一许可证持有方是否占据主导地位时，国家监管机构可以考虑以下因素：
 - (a) 许可证持有方的市场份额，可参考收入、签约用户数量、流量或销售量进行确认；
 - (b) 与持有许可证的竞争对手相比，该许可证持有方的总体规模；
 - (c) 对网络设施或其他基础设施的控制，持有许可证的竞争对手要求接入这些设施，而且出于商业或技术原因，无法复制这些设施；
 - (d) 客户或消费者缺乏购买力或谈判立场，包括转网费或转换服务供应商的任何其他壁垒；
 - (e) 市场进入的容易程度，以及实际或潜在的市场进入能在多大程度上防御市场支配力的作用（如价格上涨）；

³⁵ “NRA”系指国家监管机构，并包括一切与电信/ICT 相关的监管机构。

(f) 市场上技术变动或其他变动的几率及其对进入市场或保持主导地位所产生的相关影响。

5 国家监管机构应强制要求具有市场主导力的许可证持有方履行某些义务，包括：

- (a) 在不作区别对待的条件下提供服务；
- (b) 收费价格能反映相关成本；以及
- (c) 依照国家监管机构可能不时做出的规定，保持每项业务有单独的账簿，而且对于其在市场上提供的、具有来自通信系统和业务销售收入的任何业务，不应进行价格的交叉补贴。

6 国家监管机构应发布公平竞争的规则，涉及禁止的事项有：

- (a) 反竞争协议或任何协商性做法的安排、决定；
- (b) 主导运营商滥用主导地位；
- (c) 反竞争兼并、收购、合并、接收或可能导致市场结构在所有权和控制力方面变动的此类反竞争安排；以及
- (d) 所有其他会对公平竞争产生影响的做法和行为，包括不公平的竞争方法、不公平或欺骗性的行为或做法、目的或其影响是扭曲通信市场竞争的做法和行为。

7 无论作为还是不作为，许可证持有方都不得从事任何有意、试图或可能产生下列影响的活动，即借由在有关通信业务的任何商业活动过程中形成的、或因该活动导致的、或与该活动相关的作为或不作为，不公平地妨碍、限制或扭曲竞争的活动。

8 为避免疑惑，无论作为还是不作为，如果某一许可证持有方已经或即将参与的行为对通信市场的公平竞争具有积极影响，则须视该许可证持有方已经或即将参与反竞争行为。

- (a) 具有主导地位的许可证持有方独立采取或以任何与他人共谋的形式采取的作为或不作为，应构成或等同于在此作为或不作为所涉及范围的对其主导地位的滥用；
- (b) 价格滥用或反竞争定价，如掠夺性定价、压价、交叉补贴、价格歧视，或以任何形式直接或间接地强制实行不公平的买入或卖出价或其他不公平的贸易条件；
- (c) 任何通过过高价格或歧视性的价格或条款、条件或以下行为对客户或供应商进行剥削的做法，即通过掠夺性行为、纵向限制或拒绝供应现有或潜在竞争对手，排除或限制现有竞争对手的竞争、或遏制市场进入、或排挤进入市场后的新做法的行为；
- (d) 限制生产或服务供应、市场或技术开发，以致使消费者受到损害；
- (e) 在与其他方的同等交易中应用不同条件，使其处于竞争劣势；
- (f) 视其他方是否接受补充责任而决定是否签订合同，而该补充责任就其性质或商业用途而言，与合同主题并无关联；

- (g) 掠夺性的网络改建，即主导许可证持有方在无任何合理商业、操作或技术性解释的前提下，为强迫显著增加互连的许可证持有方成本而改变其网络的物理或逻辑接口；
- (h) 拒绝提供或允许设备接入；
- (i) 拒绝在互连谈判中互连或善意行事；
- (j) 采取不公平的竞争方法，该方法出于与未来或现有许可证持有方提供或试图提供的服务的可用性、价格或质量无关的原因，通过以下方式，不当阻止或可能阻止进入通信市场、或限制或可能限制通信市场的现有竞争：
 - (i) 虚假或误导性声明；
 - (ii) 服务的可用性降低或服务质量退化；
 - (iii) 向竞争对手提供虚假或误导性的信息；或
 - (iv) 干预与终端用户或供应商的关系。

- 9 国家监管机构应审查其监管框架，以确保对新兴业务采取灵活做法。
- 10 国家监管机构应与其他监管机构建立工作关系，如监督包括移动银行和移动商务在内的新兴金融业务的银行金融监管机构。
- 11 国家监管机构应考虑制定电信/ICT 领域新问题适用的框架，并考虑就以下方面与有关机构建立工作关系：执法、环境问题、教育、卫生、游戏与版权问题。

6.B: 电信公司/许可证持有方并购导则

- 1 为确保在融合许可框架内有效抵制反竞争行为，需要在国家监管机构和竞争管理机构之间建立良好的工作关系。可通过合作议定书或其它文书确定这一关系，以指导这些机构的工作。此外，不同国家监管机构应就并购问题开展合作，这一点十分重要。
- 2 国家监管机构可以考虑：
 - (a) 并购申请只能由目前持有牌照的运营商提出；
 - (b) 就两家牌照持有方的合并公开发出通知
 - (c) 就有关信息和资源共享等不同问题开展国家监管机构与竞争管理机构之间的合作；
 - (d) 向合并的许可证持有方提出强制性的许可证义务，所要求的义务包括在不作歧视对待的条件下提供服务并使收费价格反映相关成本。
 - (e) 审查划分给合并的许可证持有方的频谱。

6.C：可以考虑的其他导则

除了关于融合环境和电信许可合并背景下竞争监管措施的导则外，建议成员国考虑下列有关促进宽带发展、鼓励创新和实现人人融入数字社会的监管方法的最佳做法导则³⁶：

- 频谱划分：在竞争市场中，相关规则应研究解决频谱的有效使用问题。最佳方式是基于激励机制、受市场驱动的方式，以便所提供的频谱能够促进平台间的竞争并支持创新。
- 审议监管框架，以满足新兴业务的需求：ICT 行业不断演进发展，诸如移动银行等新兴业务和应用层出不穷。因此，有必要审议监管框架，以灵活方式处理新兴业务。此外，还需要在诸如移动银行等金融业务方面建立电信与金融监管机构之间的关系，与此同时需出台法律框架，明确电信监管机构与游戏和版权问题管理机构之间的关系。
- 落实知识产权：新兴业务和应用使用到诸如音乐、文学和电影等艺术作品，因此要求制定和出台有关实施版权的相关规则和程序。通过提供知识产权保护，将激励研究人员和创新人员继续在当前的数字环境中发挥创造力。

³⁶ GSR11 – 最佳做法导则

Annexes

Annex 1: Composition of Rapporteur and Vice-Rapporteurs

Annex 2: References

Annex 1: Composition of Rapporteur and Vice-Rapporteurs

Ms. Fortunata B. K. Mdachi (Tanzania)	Rapporteur
Ms. Marcelle M'Poue (Cote d'Ivoire)	Vice- Rapporteur
Mr. Ahmadou Traoré (Mali)	Vice- Rapporteur
Mr. Shree Badra Wagle (Nepal)	Vice- Rapporteur
Mr. Abdou Malam Garba (Niger)	Vice- Rapporteur
Mr. Baye Samba Diop (Senegal)	Vice- Rapporteur
Mr. Mahmut Haluk Koc (Türk Telekom Group, Turkey)	Vice- Rapporteur

Annex 2: References

Contributions to Study Group 1 Meetings for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[189]	2012-08-29	United States of America	Practice of the United States in Reviews of Corporate Mergers by the Federal Communications Commission
[171]	2012-08-02	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Expanding the Telecom/ICT Regulator's mandate and cooperation among Regulatory Authorities in different sectors
[170]	2012-08-02	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Overview of the ICT sector and regulatory updates
[153] +Ann.1	2012-07-09	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Report on Question 10-3/1
[126]	2012-06-04	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[83]	2011-08-11	Rapporteur for Question 10-3/1	Overview of Question 10-3/1 and draft outline report
[72]	2011-07-12	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft report on Question 10-3/1
[53]	2011-06-08	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur's Group meeting on Question 10-3/1, Geneva, 2 May 2011
[31]	2010-09-13	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Work Programme for Question 10-3/1
[12]	2010-09-07	China (People's Republic of)	Progress on impelling joint construction and telecom infrastructure sharing in China
[6]	2010-09-06	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Contribution from BDT Focal Point for Question 10-3/1

Contributions to Study Group 1 Rapporteur Group Meetings for Question 10-3/1

[C 25]	2013-04-18	Telecommunication Development Bureau	Final List of Participants for the Rapporteur Group Meeting for Question 10-3/1, Geneva, 17 April 2013
[C 24]	2013-04-12	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft report on Question 10-3/1
[C 23] (Rev.1)	2013-03-06	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Agenda for Rapporteur Group Meeting for Question 10-3/1, Geneva, Wednesday, 17 April 2012
[C 22] (Rev.1)	2013-02-28	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Overview of the ICT sector and regulatory updates based on responses to the ITU annual telecommunication regulatory survey, for selected sections of the Draft Report on Question 10-3/1
[C 21] +Ann.1-3	2013-02-21	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Summary of 2012 Survey Results
[C 20]	2013-02-15	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Guidelines on regulatory measures on competition in a converged telecommunications/ICT environment
[C 19]	2013-02-15	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Guidelines on merger of telecommunication licensees
[C 18]	2013-02-14	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Competition and regulation in a converged broadband world
[C 16]	2012-11-09	THALES Communications	Importance of economic regulation of ICTs/competition authority

第 10-3/1 号课题：许可和授权体制及其他相关监管措施对融合的
电信/信息通信技术（ICT）环境下竞争的影响

[C 15]	2012-05-01	Telecommunication Development Bureau	Final list of participants for the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[C 14]	2012-04-16	Nepal(Republic of)	Telecommunications Regulatory Designs and Licensing Scheme in Some Countries
[C 13]	2012-02-24	Tanzania (United Republic of)	Competition Assessment in the Tanzania Telecommunications Market
[C 12] +Ann.1-4	2012-04-12	BDT Focal Point for Question 10-3/1	ITU World Telecommunication Regulatory Database Reports
[C 11]	2012-03-26	Benin (Republic of)	Impact de la réglementation sur les NGN: Cas du Bénin
[C 10]	2012-03-22	Senegal (Republic of)	Collaboration entre régulateur sectoriel et régulateur de la concurrence
[C 9]	2012-03-08	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Overview of BDT products and services related to the Question
[C 8]	2012-02-02	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Agenda for Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[C 7]	2011-05-03	Telecommunication Development Bureau	Final List of participants for the Rapporteur's Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 2 May 2011
[C 6] +Ann.1	2011-05-03	Rapporteur for Question 10-3/1	Overview of Question 10-3/1 and Draft Outline Report
[C 5]	2011-04-14	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Contribution from BDT Focal Point for Question 10-3/1
[C 4]	2011-05-02	N/A	CANCELLED
[C 3]	2011-04-08	Togolese Republic	Législation togolaise
[C 2]	2011-03-08	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Input from BDT Programme 3: Enabling environment (2010/2011)
[C 1]	2011-02-08	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft agenda of the Rapporteur's Group meeting on Question 10-3/1, Geneva, Monday 2 May 2011

Documents submitted for information to Study Group 1 Meetings for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[61]	2013-08-27	BDT Focal Point for Question 10-3/1	GSR13 Best practice guidelines on the evolving roles of both regulation and the regulators in a digital environment
[60]	2013-08-20	Côte d'Ivoire (Republic of)	Evolution de la réglementation et du cadre institutionnel dans le secteur des Télécommunications/TIC en Côte d'Ivoire
[37]	2011-08-18	Egypt (Arab Republic of)	Cooperation between national regulatory authorities and competition authorities: case study of Egypt
[35]	2011-08-18	China (People's Republic of)	Co-Governance among government departments on licensing and authorization of Internet business in China
[22] +Ann.1	2011-08-19	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Compilation of results on the concept of dominance based on responses to the ITU Tariff Policies Survey 2010
[21]	2011-08-19	BDT Focal Point for Question 10-3/1	A snapshot of ICT market and regulatory trends
[14]	2011-08-08	Cameroon (Republic of)	Le nouvel environnement législatif et réglementaire des communications électroniques du Cameroun
[8]	2010-09-14	Türk Telekom Group	Convergence and converging services regulation

第 10-3/1 号课题：许可和授权体制及其他相关监管措施对融合的
电信/信息通信技术（ICT）环境下竞争的影响

Documents submitted for information to Study Group 1 Rapporteur Group Meetings for Question 10-3/1

[INF 4]	2011-04-21	BDT Programme 4	About the ITU Academy
[INF 3] +Ann.1	2011-04-14	BDT Focal Point for Question 10-3/1	ITU World Telecommunication Regulatory Database Report on Licensing
[INF 2]	2011-04-11	Nepal(Republic of)	The impact of the licensing and authorization regime and other relevant regulatory measures
[INF 1]	2011-04-11	Tanzania (United Republic of)	Competition in the converged licensing framework: The case of Tanzania

Reports of the Rapporteur Group Meetings (April/May) for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[3]	2013-04-17	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 17 April 2013
[2]	2012-05-10	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[1]	2011-05-06	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur's Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 2 May 2011

Reports of the Study Group 1 Rapporteur Group Meetings (September) for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[32]	2013-09-11	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 10-3/1 (Geneva, 9 September 2013)
[22] (Rev.1)	2012-09-10	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 10-3/1 (Geneva, 10 September 2012)
[11]	2011-09-05	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 10-3/1 (Geneva, 5 September 2011)
[2] (Rev.1)	2010-09-21	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Meeting of the Rapporteur's Group on Question 10-3/1 (Geneva, Monday 20 September 2010, 1615-17-30)

Other documents

1. EC Competition Law – Giorgio Monti.
 2. Cases and Materials on The Competition Law of the European Union, Eleanor M. Fox, 2nd edition, American Casebook Series.
 3. Competition, Volume 1- Practical Law Company, 2011.
 4. ITU-InfoDev ICT Regulation Toolkit- www.ictregulationtoolkit.org
 5. Discussion paper on Mobile Banking at the Global Symposium for Regulators, 2011.
 6. Mergers and Acquisitions in 60 jurisdictions worldwide 2011, Contributing editor: Casey Cogut, Publishers Getting the Deal Through in association with Aabo Evenson & co Advokatfirma & others.
 7. Competition Law & Policy-A Tool for Development in Tanzania, ESRF, CUTS, 2002.
-

国际电信联盟 (ITU)

电信发展局 (BDT)

主任办公室

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20 – Switzerland

电子邮件: bdtdirector@itu.int

电话: +41 22 730 5035/5435

传真: +41 22 730 5484

副主任

兼行政和运营协调部负责人 (DDR)

电子邮件: bdtdeputydir@itu.int

电话: +41 22 730 5784

传真: +41 22 730 5484

基础设施、环境建设和

电子应用部 (IEE)

电子邮件: bdtiee@itu.int

电话: +41 22 730 5421

传真: +41 22 730 5484

创新和

合作伙伴部 (IP)

电子邮件: bdtip@itu.int

电话: +41 22 730 5900

传真: +41 22 730 5484

项目支持和

知识管理部 (PKM)

电子邮件: bdtpkm@itu.int

电话: +41 22 730 5447

传真: +41 22 730 5484

非洲

埃塞俄比亚

国际电联

区域代表处

P.O. Box 60 005

Gambia Rd., Leghar ETC Building

3rd floor

Addis Ababa – Ethiopia

喀麦隆

国际电联

地区办事处

Immeuble CAMPOST, 3^e étage

Boulevard du 20 mai

Boîte postale 11017

Yaoundé – Cameroon

塞内加尔

国际电联

地区办事处

19, Rue Parchappe x Amadou

Assane Ndoye

Immeuble Fayçal, 4^e étage

B.P. 50202 Dakar RP

Dakar – Sénégal

津巴布韦

国际电联

地区办事处

TelOne Centre for Learning

Corner Samora Machel and

Hampton Road

P.O. Box BE 792 Belvedere

Harare – Zimbabwe

电子邮件: itu-addis@itu.int
电话: +251 11 551 4977
电话: +251 11 551 4855
电话: +251 11 551 8328
传真: +251 11 551 7299

电子邮件: itu-yaounde@itu.int
电话: +237 22 22 9292
电话: +237 22 22 9291
传真: +237 22 22 9297

电子邮件: itu-dakar@itu.int
电话: +221 33 849 7720
传真: +221 33 822 8013

电子邮件: itu-harare@itu.int
电话: +263 4 77 5939
电话: +263 4 77 5941
传真: +263 4 77 1257

美洲

巴西

国际电联

区域代表处

SAUS Quadra 06, Bloco "E"
11º andar, Ala Sul
Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)
70070-940 Brasilia, DF – Brazil

巴巴多斯

国际电联

地区办事处

United Nations House
Marine Gardens
Hastings, Christ Church
P.O. Box 1047
Bridgetown – Barbados

智利

国际电联

地区办事处

Merced 753, Piso 4
Casilla 50484, Plaza de Armas
Santiago de Chile – Chile

洪都拉斯

国际电联

地区办事处

Colonia Palmira, Avenida Brasil
Ed. COMTELCA/UIT, 4.º piso
P.O. Box 976
Tegucigalpa – Honduras

电子邮件: itubrasilia@itu.int
电话: +55 61 2312 2730-1
电话: +55 61 2312 2733-5
传真: +55 61 2312 2738

电子邮件: itubridgetown@itu.int
电话: +1 246 431 0343/4
传真: +1 246 437 7403

电子邮件: itusantiago@itu.int
电话: +56 2 632 6134/6147
传真: +56 2 632 6154

电子邮件: itutequicigalpa@itu.int
电话: +504 22 201 074
传真: +504 22 201 075

阿拉伯国家

埃及

国际电联

区域代表处

Smart Village, Building B 147, 3rd floor
Km 28 Cairo – Alexandria Desert Road
Giza Governorate
Cairo – Egypt

亚太

泰国

国际电联

区域代表处

Thailand Post Training Center, 5th floor,
111 Chaengwattana Road, Laksi
Bangkok 10210 – Thailand

印度尼西亚

国际电联

地区办事处

Sapta Pesona Building, 13th floor
Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10001 – Indonesia

独联体国家

俄罗斯联邦

国际电联

4, Building 1
Sergiy Radonezhsky Str.
Moscow 105120
Russian Federation

电子邮件: itucairo@itu.int
电话: +202 3537 1777
传真: +202 3537 1888

电子邮件: itubangkok@itu.int
电话: +66 2 575 0055
传真: +66 2 575 3507

电子邮件: itujakarta@itu.int
电话: +62 21 381 3572
电话: +62 21 380 2322
电话: +62 21 380 2324
传真: +62 21 389 05521

电子邮件: itumoscow@itu.int
电话: +7 495 926 6070
传真: +7 495 926 6073

欧洲

瑞士

国际电联

电信发展局 (BDT) 欧洲处 (EUR)

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20 – Switzerland

Switzerland

电子邮件: eurregion@itu.int

电话: +41 22 730 5111



国际电信联盟

电信发展局

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20

Switzerland

www.itu.int

瑞士印刷
2014年，日内瓦

01/2014