

国际电信服务贸易自由化 进程及其发展趋势

欧阳克海

一、国际电信服务贸易的自由化历程

始于1986年9月的乌拉圭回合开始将服务贸易列为三大议题之一,各参与方也就基础电信和增值电信进行了谈判,至1992年,乌拉圭服务贸易谈判小组因基础电信谈判的暂时困难而一致同意延续举行基础电信谈判,并将关于“举行基础电信谈判的决定”及“基础电信谈判附录”收入到乌拉圭回合最后法案之中,各方递交了包含电信方面承诺的48个计划表。1994年4月,部长级会议一致通过“关于基础电信谈判决议”,各方将在自愿的基础上进行旨在促进基础电信部门贸易自由化的全面谈判,并据此组建了基础电信谈判小组(NGBT),并要求其在1996年4月30日前达成协议,结束谈判。决议还包括一份1994年4月15日起生效的暂停承诺,即要求谈判各方自生效之日起不应采取任何足以影响其基础电信贸易的措施以提高本方在谈判中的地位和作用。^①至1994年乌拉圭谈判结束时,共有67个国家提交了56份承诺表(欧盟十二成员统一出价),其中,55个国家提交的44份承诺仅限于增值电信。但此轮回合还是取得了初步成果:确认了进入电信网及其服务的权利,并对服务贸易总协定第三条关于透明度的义务进行了详尽的阐述。

历时近3年一波三折的全球基础电信谈判,终因各国的相互妥协和务实灵活的努力,分歧消除,取得成功。整个谈判过程可分为两个主要阶段:

1. 第一阶段(从1994年5月至1996年4月底)

(1) 试探性阶段。1994年5月,依据4月份谈判各方一致达成的协议,基础电信谈判小组如期开始工作,共53个WTO成员方在自愿基础上参与了谈判,代表全球电信市场总额的93%,另外24方政府(包括某些正申请加入WTO的国家或地区)要求以观察员身份参加。

1994年7月,NGBT以问卷形式向谈判各方就有关基础电信定义、市场结构、法规措施等具体问题进行了调查,并讨论了各方的许可制度,竞争保障,透明度等重要问题。7月底,各方同意开始提交承诺基础电信市场开放的开价单,以作为双边谈判的基础,这标志着基础电信谈判开始讨论实质性问题。但不久,各方除了就基础电信协议的法律文本进行谈判外,谈判的焦点就落在允许外资在本国电信中所占比重这个敏感性问题,各方顾及到本国国家安全且电信涉及诸多部门产业,因此都希望外资最小限度地控制本国电信市场而最大限度地进入他国市场,所以,从一开始各方就寸利必争。

然而,耗时已一年多的谈判并未取得令人满意的实质性进展,各方都持较谨慎的态度,要价较高,谈判的余地空间狭小,仅作试探性让步。

(2) 转机阶段。谈判最大的转机出现在1995年10月6日以后,各谈判方电信部长和高级官员借'95国际电信会议召开之机,在WTO总部日内瓦举行了一次高级会晤。与会各方一致认为,开放市场的行动进程必须建立在多国参与的原则基础上,以保证谈判结果对各方面利益的平衡性。以上共识极大程度地调动了广大发展中国家参与这场由发达国家倡导的谈判的积极性与兴趣,因为发展中国家似乎也看到了谈判结果给本国带来的巨大利益和众多机遇,部分抵消了对发达国家大电信公司抢占和控制本国电信市场的疑虑和风险感。

此次高级会晤讨论了大量技术性和原则性问题,大多涉及法规措施以及如何在谈判中处理这些措施的问题。包括许可证的颁发、交互网络规则、竞争保障措施、独立的管理机构、频率与计数、标准及类型的审核、透明度、关税税率及会计汇率、终端服务、通告权以及普通服务等。各方提交了多份报告,NGBT亦拟定了一份基础电信承诺样表。^②此次各方高级政府官员的共识把谈判推向了纵深层次,也为后来的谈判开启了顺利之门。

(3) 实质性进展阶段。1995年11月17日举行的谈判小组会中以以色列和波兰的加入使谈判方数量达到31个(欧盟算作一个)。代表们共提交了14份关于开放电信市场的初步承诺,并举行了大量阐释和改进这些承诺提案的为期一周的双边会谈,日本参与了14次双边会议,美国参与了26次,欧盟参与了17次。^③各方在市场准入、国民待遇、最惠国待遇、交互网络规则和保障措施等问题上都作出了让步承诺。

至1996年4月底,所有重要的谈判方均已提交了开放市场的开价单,各方就基础电信协议的文本也基本达成一致,美国、欧盟等发达国家都作出了开放性较高的承诺表示。谈判获得实质性进展。

(4) 谈判的破裂与挽救。4月29日美国突然宣布由于其对很多国家的承诺不满意,主要是对亚太地区的发展中国家在卫星通讯领域的市场开放承诺和欧盟、加拿大、日本等发达国家对电信公司的外资比例限制不满,尤其是对很多国家不愿开放利润很高的跨国电信服务感到不满,从而退出谈判。美国的退出使得谈判在最后一刻破裂,终未能在1996年4月30日前达成协议。

4月30日再次召开会议,各方作出多项措施以挽救谈判的成果:1)接受WTO总干事鲁杰罗的建议,各方保留在谈判中已作出的承诺,并将结果列入议定书,同意在1997年1月15日继续谈判,重新审核各方对最惠国和市场准入的市场,并修改议定书中的承诺;2)同意1998年1月1日,协议原生效日期不变,并在此之前不采取与已作出承诺相违背的措施;3)同意向WTO服务贸易理事会提交附有至当时为止有关市场开放减让表的谈判组工作报告、电信谈判协议的草案,以及关于基础电信承诺的决定草案。这样,基础电信谈判在最后一刻达成了基础电信协议的法律文本,而谈判各方对电信市场准入承诺则暂时冻结起来。

(5) 谈判受挫原因浅析。谈判受挫的原因,一方面是美国要价太高,要求各方立即完全开放电信市场并允许外国公司完全持股,各方包括欧盟、日本等发达国家在内都难以接受,各方秉持的是“适当的规章”的原则,即市场准入的逐步自由化必须与尊重各方的政策目标保持平衡。同时,这也是美国惯用的谈判手段,以迫使他国能作出更大让步,而在后来谈判的最后阶段许多成员方确实都在一定程度上调整了其出价。另一方面,尽管美国1750亿美元的电信市场占世界电信市场的近1/3,但欧盟、日本等电信大国缺乏领导力和威信,无法领导协调各方达成协议,也是导致谈判未果的一个重要原因。

2. 第二阶段(1996年6月至1997年2月15日)

取代基础电信谈判组(NGBT)的基础电信小组(GBT)修改了参加谈判的规则,使世界贸易组织所有成员能够全部参与谈判并采取共同行动,继续推动谈判的进行。

1996年6月各方重开谈判,进一步讨论市场准入的问题。11月中旬,欧盟、美国、斯洛伐克共和国第一批提交了修改的出价表,是谈判新进展的一个实质性标志。12月在新加坡召开的WTO首届部长级大会期间,各方重申1997年1月15日继续谈判的决心。

1997年1月15日,共有69个成员方参加了谈判,并于2月15日达成一份旨在促进全球基础电信自由化的协议,结束了历经3年的艰苦卓越的谈判,共有71方政府列明减让书,其中69国或地区政府提交的55份减让表最终附在GATS第四议定书项下。世界所有的发达国家和40多个发展中国家参与了此次谈判,所有参与方的电信市场份额占1995年全球总额91%以上。

基础电信协议原定于1998年1月1日生效,但由于部分签约国未能在规定时间获得对该协议的批准,协议生效时间被迫延迟至1998年2月5日,在此期间,瑞士和巴基斯坦又进一步改善了承诺,巴巴多斯、塞浦路斯、苏里南协议外3个国家也同意开放其国内市场,使得72个WTO成员方电信市场占全球的93%以上。

除了美国、挪威、瑞士、冰岛等少数成员在市场开放上维持了相对较小的限制措施外,大多数成员都是逐步、有限度地开放。各方承诺概况如下:^④

声讯电话方面:61个国家作出47份承诺表,承诺允许两个或两个以上服务商提供竞争性服务。大多数承诺方同意现在或将来在至少一个市场环节提供公共电话服务。其他服务方面:63个国家就数据服务达成49份承诺表;60个国家就移动电话市场准入达成46份承诺表;55个国家就租赁线路服务引入竞争作出41份减让表;59国就其它种类的移动服务(如个人通讯服务、移动数据服务和寻呼服务)达成37份承诺表。卫星通讯方面,51个国家就部分或全部移动卫星服务作出37份承诺表,50个国家就固定卫星服务作出36份承诺表。另外,有8个国家就增值电信服务(如电子邮件、在线数据处理或在线数据检索等)作出承诺。

全球基础电信协议的达成与实施是多边贸易体制在乌拉圭回合多边贸易谈判之后,在服务贸易自由化领域取得的最大成果,是服务贸易领域遗留议题中真正取得进展的部门。大大增强了人们对WTO的信心,对多边贸易体制、服务贸易自由化目标在其他部门的推进必将产生积极的示范和借鉴作用。

从微观上看,顺捷便利的全球通讯使世界变得越来越小,企业和个人消费者能享受更为廉价、优质的服务,降低了经营成本,加剧了世界市场的竞争,促进和优化了全球生产要素资源在世界范围内的有效组合和配置,在增加了电讯产业产品与服务的国际贸易利益的同时,电讯产业的发散与带动效益也必将对经济产生更为深远的影响。

二、世界电信服务发展趋势

目前,世界电信市场的新结构、新秩序逐步形成确立,电信服务的发展呈现出以下趋势:

1. 自由化浪潮不可逆转,高科技成为决定电信服务竞争力的首要因素 全球基础电信自由化协议正逐步得到实施,美国、欧盟、日本已共同宣布全面开放电信市场,取消电信管制。不久前,欧洲各国电信部长在一次会议上要求欧盟的10个成员在2000年实行两种便于用户选择不同电信公司的举措,以便进一步加快电信自由化的步伐;新加坡、菲律宾、香港

也将于2000年同时开放其市场,其他谈判参加方也正按协议有条不紊地履行承诺,协议外的国家也跃跃欲试,世界各国都将以顺应自由化潮流、坚定不移地开放本国电信市场,融入世界电信大家庭。

全球电信服务市场环境的变化,使各国电信服务业正面临新的竞争、新的市场定位选择。高科技的研究与开发实力将是这场市场结构调整的决定力量。高科技意味着更低廉的价格、更优质的服务、更多的市场机会,意味着进入潜在市场的领先地位,而众所周知,无穷的潜在市场才是21世纪各大电信公司真正较量的领域。如有人认为,到2006年,全球网络业务的规模将超过电话系统,而到2010年,全球所有的电信公司都将以网络业务为主体。由MCI WorldCom、Sprint、AT&T/BT以及其他公司正在兴建的数据网,传递语音和数据性能比传统网更为卓越,而服务成本却降低70%,数据网将轻而易举抢占传统网市场。

2. 电信市场结构由垄断转向竞争,兼并收购之风席卷全球 由各国政府扶持的电信垄断企业,单一且效率低下的经营无法满足社会日益增长的多样化需求,更无法适从一体化市场的激烈竞争。WTO总干事鲁杰罗在1998年3月16日第二届世界电信政策论坛上说,在大约未来十年内,电信垄断者将几乎在全世界销声匿迹。电信服务由垄断走向竞争是在压力和外在动力驱使的必然结果。

在竞争日益成为电信市场主要特征的过程中,兼并收购成为各国电信公司对抗群雄逐鹿式竞争的必然策略之一,并且呈现出数额巨大、跨国境的特点。但这一切并不表明当前的兼并收购是向寡头垄断的返祖,兼并收购的目的是为了市场的多元化,业务的综合化,技术优势互补性等,以降低成本,降低进入新市场的风险,增强应变能力。全球基础电信协议的签订和实施使得兼并后形成的电信市场结构成为寡头垄断市场的可能性大为减少,因为自由开放的全球电信市场使得市场机制能更好地发挥作用。全球范围内的兼并将成为各大电信公司拓展实力的最主要的战略选择之一。

3. 电信业由行政管制走向法治,各国加强制定与完善电信立法 世界绝大部分国家电信业基本上都已或逐渐挣脱行政管制的桎梏,而谋求法律、法规约束下的自由发展。1996年2月8日美国新电信法生效,取消行业间限制和促进经营业务多元化,同年7月,德、法也分别通过新的电信法,加强对电信市场的法律、法规管理,促进竞争,其他国家一些法律、法规也纷纷出台。探究各国加强电信立法的原因有四:(1)针对服务贸易海关难以管辖的特点,通过加强国内立法以规范迅速增长的国际电信服务贸易;(2)通过立法,努力培育规范有序的国内电信市场,优化市场环境;(3)参与全球基础电信谈判的国家或地区履行其提交的有关法规环境的承诺;(4)规范与指导国内同步进行的电信业的重大变革。

从各国的电信立法内容不难看出,电信立法管制的重点已从保障国家政府对电信的垄断性转向逐步培育规范竞争的有序市场和确立市场“游戏”规则。同时,在完善国内、双边立法的基础上,加强国际合作,制定和完善全球多边电信法规,以规范日益一体化的全球电信市场。

三、中国电信服务发展的建议

我国电信业自90年代以来获得了突飞猛进的发展,至1998年年底,包括移动电话在内,我国拥有电话用户总数达1.1亿户,全国电话普及率达10.64%,1998年通讯业务收入

达2 295亿元,成为国民经济支柱之一。

与此同时,我国电信业尤其是电信服务业存在诸多问题:(1)电信服务业发展水平低,仍处于中国电信垄断经营下,与世界先进国家之间差距较大;(2)对外开放面狭窄且层次较低,如电信服务基本上仍处于闭关自守的局面;(3)不遵循普遍服务的原则,采取重东部地区轻西部地区的发展策略,造成东、西部发展极不平衡;(4)缺乏电信法及相关法律法规的指导,电信市场的发展缺乏监督和可预测性。因此,笔者建议如下:

1. 破除垄断,引入竞争 我国电信服务业一直为中国电信垄断经营近50年之久。高居不下的价格,高额的垄断利润,低下的服务质量,致使经营者不思进取,坐享其成,垄断的经营方式对资源配置机制的扭曲造成国家和消费者巨额的福利损失,也极大地制约了中国电信服务业的发展。

1994年成立的联通公司在移动电话领域与中国电信展开竞争,使其价格从上万元降至目前的二千元左右。然而,联通的生存空间被审批制度严格限制在无线寻呼和移动电话服务的狭小范围内,且联通移动电话份额因“先天不足”,与中国电信对比从最初的1:4扩大为1:16,GSM用户不到中国电信的1/20,垄断仍是中国电信服务的主色调。

令人欣喜的是,近来中国电信推出重组改革方案,将中国电信一分为四,分拆为移动公司、寻呼公司、中国电信(负责地面网络及数据业务)及卫星通讯公司,但重组后的中国电信仍会在各个专门服务领域形成垄断。因此,问题的关键是能否在每个专门服务领域形成两个或两个以上的竞争者,真正引入竞争。笔者建议,能否考虑在一分为四的基础上,以区域划分,在全国范围内成立多个自主经营、自负盈亏的电信市场主体,允许相互可以进入对方市场,不受地域的限制,不受业务范围的限制,各专业电信公司多样化经营,在中国电信市场形成群雄争霸的竞争局面,这样,既可对抗国外电信公司的竞争,又可通过专业化经营提高经营水平,在竞争压力与动力的推动下,不断创新,提高国际竞争力。这是一个分的过程。国家倾斜性产业政策支持下的实力相对弱的电信公司过了“哺乳期”后,在市场力量的推动下,允许各个电信公司不分区域、业务范围的相互兼并重组,最终形成两至三个大的电信公司主导中国电信服务市场。重组后的电信公司即使在中国电信市场完全开放后,也具备与外国电信公司一争高低的实力,况且中国电信公司还具备先入为主,熟悉市场环境,用户地域、文化认同感等优势,这是合的过程。整个发展过程即是一个“合久必分,分久必合”的过程。

2. 促进电信服务的逐步国际化,即制定对内对外的逐步开放战略 各国经验表明,开放之路是电信服务发展的必由之路。第一步是对内开放,正如前文所述,电信服务经营主体的多元化,同时,注意经营主体性质的多样化,促进中国电信服务的民营化和股份化。电信业是一资本密集型产业,利用社会各方的资金资源是电信持久发展的保证。在我国资本市场日趋完善成熟的背景下,且在此领域积累起一定经验的基础上,民营化和股份化是发展我国电信业的一个可取且拓展空间颇大的选择,也将进一步促进电信产业的市场化。第二步是电信服务的对外开放,在全球93%以上的电信市场都相互开放的背景下,中国电信服务却是个旁观者,既不符合中国作为一个世界大国的身份,也不符合中国改革开放的方针政策。因此,一方面应密切关注并参与全球性和区域性的国际电信服务的自由化,加强同各国的合作,在国际电信服务规则的制定过程中发挥作用;另一方面,利用国际基础电信协议最惠国待遇的豁免等条款,根据我国电信服务业的发展现状的特点,提交符合我国国情的逐步

开放的时间表,以市场换技术,加快我国基础电信市场与国际市场的一体化过程。在增值电信领域,可持较宽松的政策,尝试这领域的外资进入试点,限制外资的最高份额或经营业务形式,有竞争力的业务可完全放开,幼稚业务采取灵活措施适当保护。各国经验显示,增值电信可作为电信市场开放的“试验田”,为基础电信的自由化提供借鉴。

3. 加快中国电信法的出台与完善相关法律,加强法律法规的执法力度 中国还没有一部完整的电信法,目前的一些管理条例的完整性和权威性不高,致使市场出现了不正当竞争行为,扰乱了市场正常秩序。再则,中国电信业正面临重大的改革调整,迫切需要一部先进的科学的法律指导,以保证改革的顺利进行。笔者认为,我国电信服务立法应秉持以下原则:

(1) 遵循和参照 WTO 框架下相关法律原则,借鉴电信服务发达国家的立法经验,提高我国电信服务法律的国际适应力以及同国际接轨程度。

(2) 把握电信服务发展规律和趋势,特别注意电信立法的前瞻性,从而使法律的可持续发展性与法律调整主体的发展变化相协调。

(3) 电信服务涉及各个行业、部门,立法时要有全局观,协调好与相关行业法律之间的关系,避免行业法律、法规之间的冲突,以确保整个法律体系的一致性和完整性。

(4) 注意电信法的政策性与可操作性的合理结合,既要能从宏观上对电信服务的发展进行监督与指导,又要有具体的执行内容,保证电信法的可操作性,克服我国诸多行业法律、法规操作性差的弊端。

(作者单位:上海对外贸易学院)



注释:

① [Http://www.wto.org/wto/servies/tel 119.htm](http://www.wto.org/wto/servies/tel 119.htm)

②③ 《WTO 动态与研究》1996 年第 4 期,彭园“世贸组织基础电信谈判——背景进展”。

④ [Http://www.wto.org/wto/press/press 87.htm](http://www.wto.org/wto/press/press 87.htm)