

电信基础设施共建没有配套相关法律,《通知》面临困境—— 或引发再次电信重组

□本版文、图
信息时报记者 潘敬文

近日,工业和信息化部联合国资委发布《关于推进电信基础设施共建共享的紧急通知》(以下简称“通知”),要求电信运营商实行基础设施共建共享。工信部更制定了严厉的共享共建考核制度,还将成立专门领导小组,要求运营商“不折不扣地坚决执行”。

不过有电信专家表示,如果基础设施共建共享没有配套出台相关法律如《电信法》,《通知》的实施将面临重大困难,甚至最终可能引起再次电信重组。

《通知》或失于片面

有电信专家接受记者采访时表示,尽管《通知》推出的主要目的是减少越来越严重的重复建设,但从实际内容上看,《通知》似乎更多是一份为中国移动专门设计的非对称管制措施。

尽管有业内观点认为,由于《通知》是涉及到所有基础设施的共建共享,因此原则上不仅仅包括移动基站,更包括全国性的宽带网络。而被普遍认为是深受《通知》影响的中国移动实际上也有权去“共享”中国电信和中国联通的全国性宽带网络,成为《通知》的受益者。

不过电信专家、北京邮电大学教授舒华英接受记者采访时则表示,《通知》实际上更强调基站共享,对于同样重要的管道共享并未提及。《通知》大方向是对的,但是要运营商共享基站的同时,还必须自行挖掘管道吗?这些管道又如何可以共享?舒华英认为,通知一定程度上是没有考虑到这些问题。

难以协调各方利益

舒华英向记者表示,由于目前电信业缺乏《电信法》去协调各方利益,因此电信运营商在实施《通知》精神的实际过程中,很可能会遭遇各方面的法律问题,特别是与小区居民在《物权法》上存在冲突。

舒华英表示,目前由于城市居民普遍担心基站辐射问题,因此很多电信运营商的基站和信号发射点实际上外表披着伪装、隐蔽在居民小区之中。目前由于中国移动的基站归中国移动管理,中国联通的基站归中国联通管理,因此自然能比较容易隐蔽地实施各种建设和维护工程。

舒华英认为,日后基站共享后由于运营商之间协调困难,因此将出现今天这个运营商改装,明天那个运营商建设的局面,很容易在小区居民中引起法律争端。“目前小区居民已经可以采取《物权法》来保护自己的

权益,但是电信运营商手中却只有电信管理条例,《电信法》至今没有出台,因此亦难以去协调各方的利益。”舒华英认为,电信管理条例仅仅是条例,大不过法,因此日后运营商日后共建共享基站中将遇见各种难以协调的法律问题。

或引发再次电信重组

实施上利益难以协调不仅仅存在于以电信运营商和市民之间。《通知》执行缺乏指引细则,因此在实现共建共享过程中引发运营商之间的博弈关系会更严重。

舒华英向记者表示,尽管某家运营商可以租用另一家运营商的电信基础设施,但从实际操作层面看“如何评定租用基站的价格很可能引起旷日持久的谈判。”舒华英认为,由于电信基站如何评定价格没有一个客观标准。比如,如果三家运营商都希望在一个基站上加装自己的设备,那必然引起基站改造的问题。改装经费需要互相沟通协调,引起的谈判难以计算成本;在电信设备等容易判断价格的成本之外,实际上存在着大量的隐形成本。比如与小区居民之间的谈判;为建设基站而跟各地政府之间的谈判……这些常常暗中操作,难以公开的成本无法摆上谈判桌,最终很可能导致价格难以商定,谈判旷日持久。

“如果这一问题难以解决妥当,最后很可能引起再次电信重组。”舒华英教授表示,此前他曾经研究过,中国很可能走网业分离的道路。也就是全国共建一张电信网络,各大运营商共同在这张网络上租用网络,开发自己的业务,就能最大限度地减少重复建设,促进运营商之间的业务竞争。

应按市场规律办

尽管大部分电信专家均认为基站共建是有利的,但也有电信专家认为这种行为实际上并不是节约成本,相反完全是不了解市场经济的计划经济的思维。有分析师甚至质疑到:“麦当劳和肯德基是否应该共享他们的店面?”

电信营销专家王煜全对基站共建引起运营商之间的争端问题看法非常悲观。他表示,从市场经济的角度看,各大运营商都建设自己的基础设施是非常正常的竞争结果。“由于基础设施共建共享在实际操作中注定非常困难,因此一旦在实施过程中出现问题,中国移动的竞争对手很可能就会出来表示指责是中国移动不合作的结果。最终针对强势运营商更加严厉,更不合理,更不合乎经济规律的管制措施就会出台。”



通知摘录

根据《通知》规定:“已有铁塔、杆路必须共享;新建铁塔、杆路必须共建;其他基站设施和传输线路具备条件的应共建共享;并禁止租用第三方设施时签订排他性协议。对基础电信企业新建基站设施、传输线路的共建情况以及已有基站设施、传输线路的共享情况实施监督检查。”

同时,运营商新建其他基站设施(包括基站的铁塔等支撑设施、天面、机房、室内分布系统、基站专用的传输线路、电源等其他配套设施)和传输线路(包括管道、杆路、光缆)具备条件的应联合建设;已有基站设施和传输线路具备条件的应向其他运营商开放共享。另外,运营商租用第三方站址、机房等各种设施,不得签订排他性协议以阻止其他基础电信企业的进入,已签订的应立即纠正。

专家认为,电信运营商在实施《通知》精神的过程中,很可能会与小区居民在《物权法》上存在冲突。

共建共享中的利益得失

·共建共享移动基站

最大受益者:中国电信、中国联通
最大受害者:中国移动

目前中国移动基站数高达35万个,中国联通有15万个,而中国电信的CDMA网络仅有8.5万个。《通知》要求共建共享后,中国移动、中国电信以及新中国联通的网络优势陡然缩窄,电信业竞争态势进一步均衡。

·共建共享全国宽带网

最大受益者:中国移动
最大受害者:中国电信、中国联通

目前宽带网络集中在中国电信和合并了中国网通的新中国联通手上。如果共享这部分基础设施,中国移动将获得全国性的宽带网络,成为最大的受益者。

不过由于《通知》更可能是一份非对称管制《通知》,因此对宽带设施共享语焉不详。此外有业内专家表示,由于宽带涉及交换机房的问题,因此即使使中国移动获得了网络通道,依然难以“享用”这些通道。

·共建共享原联通GSM-CDMA机房

最大受益者:中国电信、中国联通
最大受害者:电信设备商

在正在进行的电信重组中,由于中国联通的CDMA网络被划拨给中国联通,如何处理大量共享机房、共享设备的CDMA设施一度被认为是C网交易的重大制约。不过随着《通知》出台,CDMA和GSM共享基站的问题迎刃而解。但电信设备商的生意骤然大幅减少。

·共建共享全国基础设施

最大受益者:所有运营商、国资委
最大受害者:所有电信基础设施建设商和设备商

在《通知》发出后不长的时间内,在香港上市,以电信基础设施建设为主要业务的中国通信服务公司丢失掉三分之一的股份。而在香港和深圳两地上市的中兴通讯股价亦下跌解禁30%。

业内人士透露,重复建设很大程度上是类似公司利润的重要来源。

观点

独立公司 运营全国网络 不具可操作性

随着电信基础设施共建共享引发争议,一些关于进一步解决全国网络性问题的传闻也开始浮出水面。上周有传闻称,为了彻底解决运营商基础设施重复建设问题,国家正考虑组建一家“国”字头企业,运营全国网络,而移动、联通、电信则向该公司租赁网络。以后所有的运营商都得租国资委下面一个骨干网络公司的网络资源,包括基站光纤等。这就是一直处于研究阶段的网业分离。包括北京邮电大学教授曾剑秋,舒华英等专家均认为网业分离可能是电信业未来发展的。

针对这一说法目前国资委方面并未对上述传言予以正面回复。不过,电信专家卢奇骏在接受媒体采访时表示对于运营商来讲,网络资源、经营管理和市场营销三者之间的关系是密不可分的。“将现有三家电信运营商的网络都收回来并整合为国资委下面的公司的构想不具备可操作性。”

卢奇骏认为,要组建一家企业来运营全国网络,首先要考虑的是建网的资金。全国性网络的建设至少需要2000亿元。相关数据显示,全国每年央企的税后利润大约为1万亿元左右,但是,国资委能够收上来的大约只有1000亿元,全国性网络在资金方面就存在问题。

相关链接

共建共享 将节约多少费用?

有专家认为高达40%,但有的专家认为仅仅能节约10%。电信业专家李进良教授认为,其实此次发出的《通知》中提及的共享设施还很有限,只涉及了支撑和配套的部分。他表示,如果按每个铁塔30万元计算,对配套和支撑的投资基本与对基站的投资相当,而基站本身目前还无法实现共享,再刨除核心网的30%投资,这也就意味着新兴运营商最多可以通过共享节省30%的投资,当然,这没有考虑为解决设备共用后的优化、维护等问题产生的投入。

新闻背景

今年9月,电信业重复建设问题因审计署的一份报告成为坊间关注的焦点。审计署对中国移动等5家电信运营企业投入产出效益进行审计发现,重复投资导致资源闲置浪费,部分投资项目效益较低。2002~2006年,5家电信运营商累计投入11235亿元用于电信基础设施建设。3G时代即将带来,引发业界对重复建设问题的担忧,迫使有关部委出台相关规定实现网络资源共享。