

成果要报

2015 年 第 3 期（总第 30 期）

浙江财经大学中国政府管制研究院

浙江省城市公用事业政府监管协同创新中心

浙江省政府管制与公共政策研究中心

编

2015 年 9 月 10 日

采取有效措施打破宽带“最后一公里”垄断

降低宽带资费是为打造大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”，推动“互联网+”发展提供有力支撑。浙江是电子商务和“互联网+”发展基础和发展规模特别显著的地区，是浙江经济发展的重要动力和“双创”的重要基础，降低宽带资费具有重大的发展意义和改善民生的价值。2015 年 7 月国务院正式公布《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》，互联网与各领域深度融合和创新发展正逐步落地。2015 年 5 月国务院办公厅印发《关于加快高速宽带网络建设推进网络提速降费的指导意见》（以下简称《指导意见》），李克强总理也多次开会推动降低宽带资费。

目前光纤入户难和网络资费降不下来的一个很大的阻碍是

卡在了“最后一公里”。电信商要把带宽卖给终端客户，必须通过本地接入网络，也就是用户家中到运营商交换机之间的线路，它是宽带传输的最后环节。现实中，物业公司往往对电信运营商收取较高的“入场费”，并往往与某一运营商签订排他性协议，小区居民的宽带服务由一家运营商垄断经营。宽带最后一公里垄断严重影响了市场竞争，剥夺了用户的自由选择权，并推高了宽带用户的资费。

目前，以宽带市场投资主体开放为核心的政策并不能根本解决宽带最后一公里垄断问题。工信部 2014 年 12 月 25 日正式发布《宽带接入网业务开放试点方案》和《关于向民间资本开放宽带接入市场的通告》，宣布自 2015 年 3 月 1 日起启动宽带接入网业务开放试点，鼓励民间资本参与宽带网络设施建设和业务运营，并在上海、南京、杭州、宁波等十六个城市进行首批试点。民营资本进入宽带市场，实现投资主体和运营主体的多元化，会在一定程度上促进入户宽带市场的竞争，但是如果传统的封闭性入户宽带运营模式不改变的话，民营资本进入也难以消除宽带“最后一公里”垄断问题，企业高逐利性还可能加剧问题的严重性。

为打破宽带“最后一公里”垄断，政府部门应尽快制定地方性法规，近期以反垄断执法为抓手，长期则以重构入户宽带运营模式为根本举措。具体来说：

一是制定地方性监管法规。目前在全国性《电信法》面临

各种阻碍且不能迅速出台的情况下，浙江省政府应该启动相关的地方性法规的立法工作，对宽带设施建设、运营方式和收费模式等问题做出明确的法律规定。首先，国务院出台的《指导意见》明确指出，“积极探索通过推动地方性法规建设，进一步明确宽带网络的战略性公共基础设施属性，切实保障宽带网络基础设施的建设通行权。”其次，国内一些省份已经制定或正在启动有关的立法工作。如北京通信管理局联合北京市住房和城乡建设委员会日前还联合发出通知，要求各物业服务企业、房屋管理单位和相关部门进一步协助推进光纤宽带普及提速工程，相关单位不得人为设置障碍，不得收取费用，不得以任何方式限制电信运营商的接入和使用。

二是积极实施严格的反垄断执法。宽带最后一公里垄断问题实际包含两层的滥用支配地位行为，一是物业公司滥用市场支配地位收取不合理进场费；二是运营商通过排他性协议来排斥竞争对手的进入竞争。在相关市场，物业公司和电信运营商都是垄断支配企业，其行为严重伤害了市场竞争和消费者利益，是《反垄断法》第 17 条明确禁止的垄断滥用行为。作为负责非价格滥用行为反垄断执法的机构——工商局应该主动启动对相关物业公司和运营商的反垄断调查，通过反垄断执法消除宽带入户中限制竞争的各种不合理的“潜规则”。典型的如北京市，2013 年北京市工商局、通信管理局和住建委三部门联合开展执法，截至 2013 年 10 月底，工商部门已对 8 家房地产开发商、

32家物业公司和15家宽带运营商进行了调查取证，立案47件，结案35件，罚没款共计680余万元。浙江省工商局应该充分行使对非价格滥用行为的反垄断管辖权，由省工商局牵头，联合通信管理部门和住建管理部门，通过对浙江省典型案例的查处及宣传，警示有关企业，消除宽带“最后一公里”垄断行为。

三是重构入户宽带运营模式是解决宽带最后一公里垄断的核心。从宽带的所有权结构来说，一般有三种主要的运营模式：开发商建设模式、运营商建设模式和第三方建设模式。

开发商建设模式是将宽带网络设施看作同供水、供电、供气等完全相同的基础设施，要求开发商在向用户交付住宅前必须同步完成，做到光纤到户。为此，2013年，工信部和住建部又联合印发了《住宅区和住宅建筑内光纤到户通信设施工程设计规范》及《住宅区和住宅建筑内光纤到户通信设施工程施工及验收规范》两项国家标准，明确规定开发商要做到光纤入户，并满足多家运营的需要，保障用户自由选择运营商的权利。但是，在实际执行过程中，这两部规定并没有得到执行。浙江省地方建设管理部门应联合有关部门加大对光纤到户国家标准的组织实施和监督检查力度，确保执行到位。

运营商建设模式是宽带入户设施由运营商来投资建设并拥有所有权。从国际经验来看，不管是开发商建设还是运营商建设，都必须保证宽带设施的开放接入，宽带设施一家所有不等于其一家垄断经营。根据美国电信业的“必要设施”原则，由

于宽带是竞争者进入竞争不可或缺的要素，因此应该保证其非歧视地向所有企业开放。因此，需要通过立法明确入户宽带开发商和运营商的宽带开放接入义务，实现入户宽带经营主体的开放，实现入户宽带基础设施的资源共享。

第三方建设模式是按照“网运分离”的思路，由独立的机构建设和维护网络基础设施，并向所有电信运营商开放，电信运营商通过租借或支付过路费的方式来提供宽带服务。上海市在2013年率先成立了以第三方专业机构身份的——上海市建筑通信网络有限公司，统一承担上海市新建住宅通信配套设施的建设和维护等工作，统一协调运营网络入户前“最后一公里”的有关事宜。浙江省可利用国家宽带网络市场开放的机会，鼓励民间资本投资入户宽带，探索第三方建设模式，价格主管部门对网络租赁或接入的资费实行价格监管，防止其收取过高价格。

开放商建设模式和第三方建设模式主要是适用于今后新建的住宅，运营商建设模式主要是适用于现有住宅，因此实行分类管理，并明确相关部门的职责分工和强化执法监督，确保执法到位，切实降低浙江省宽带网络资费，促进基于互联网+的产业发展。

(撰稿人：唐要家 浙江财经大学中国政府管制研究院)

联系方式：15925687261