

3G牌照：拍卖与“选美”之争

香港科技大学资讯与系统管理系 徐 岩

英国3G牌照拍卖以两百二十五亿英镑的惊人数额收场。奇怪的是，在BBC邀请的嘉宾清谈节目里，并没有人质问政府到底是否应该收取这笔飞来之财，倒是对于政府应该将这笔钱用来改造有百年历史的伦敦地铁还是增加对全民医疗体系的拨款争论不休。看来，英国民众已经理所当然地把拍卖所得看成为政府的财政收入了。

其实，无线电频谱进行拍卖的初衷是为了提高无线频谱的利用率而并非为政府开辟新的收入来源。已往，在垄断经营的环境下，频率资源是被运营商无偿占有的。随着电讯市场的开放以及移动通讯的飞速增长，频率资源日趋紧张。与此同时，有的运营商却占有大幅频率而不提供有效的服务。为此，许多国家都开始对于频谱实施商业化管理。其中拍卖作为手段之一，于九十年代初期率先在美国得以采用。因为要尽早将拍卖支付的费用赚回，企业在开展业务方面必须积极进取并充分利用其所获取的频谱。由于这一方法透明度高，符合市场原则，故在澳大利亚等国家也得到采用。其缺点在于企业必须准备充足的资金才可以竟投，故有可能把富有创意而缺乏资本的候选公司拒之门外，从而不利于市场竞争。其次，夺标企业会将拍卖成本转嫁到用户头上，从而使消费者受损。另外，高额的拍卖费会为企业带来沉重的财务负担，如果没有成功的经营策略迅速占领市场，则必然会被淘汰。美国的Nextwave在1996年竟得PCS牌照后，因不堪重负，现已破产。

另外一种广为监管者采用的手段为所谓“选美”。监管部门根据各牌照申请者在技术，经济等方面的优劣及其做出的承诺，结合政府对于该项业务的发展目标，做出综合评判。成功获选者，由监管部门在其牌照上注明运营商在获发牌照后不同时期所应达到的目标，或称为里程碑。这些目标包括网路铺设，通讯能力以及资费水平等。如果运营商到期不能实现承诺，则要交付罚款。这一手段在为企业施加发展压力的同时，并未增加企业的财务负担。香港等地区的实践表明，这一

手段在推动市场竞争，普及移动通讯服务方面起到了积极作用。其缺点在于“选美”过程主观因素较多，缺乏透明性。

还有一种手段，把“选美”和拍卖结合在一起。五月九日，意大利反托拉斯局建议，采取两阶段招标程序拍卖3G牌照。第一阶段根据技术和经济规则评估竞标者，第二阶段是仅基于竞标价格选择优胜者。摩洛哥政府则是将几项因素加权积分，最高得分者胜出。各个指标的加权分数为：最高出价60分，网络覆盖及质量20分，资费结构15分，标书的可操作性5分。

各地区根据各自的实际情况，采取不同的手段。但有一点不可否认的事实是频率资源已经成为一种商品，而商品是应当有偿使用的。美国正在讨论频谱在二级市场交易的可行性。如果这是未来的趋势的话，那么在一手市场免费获得的频谱拿到二级市场交易，则无疑是对公众利益的侵犯，因为频率资源如同土地和空气，属于公共财富。

芬兰是世界上第一个发放3G牌照的国家。它采用了“选美”方案，但同时向经营商收取频率占用费。这无疑是承认了频率资源的商品性。但既然是商品，其价值如何决定？看来拍卖是最好的以市场机制来解决问题的方案了。

那么，对于弱小企业来说，如何进入3G市场呢？从目前看来，很多情况下企业要形成联合体才有实力问鼎3G牌照，即便是大企业也是如此。3G毕竟是融合无线通讯与Internet的大生意，没有财务实力是无法开展业务的。对于确有创意的小公司，应当不会找不到财力雄厚的拍档的。

对于拍卖有可能导致费率升高的情况，其实也不违反市场经济下“用者自负”的原则。只要没有人为的因素在里边，其价格就有合理性。监管部门只要能保证市场有充分的竞争，就尽了自己的应有义务。当然，也不排除个别企业获牌后，由于财务压力而破产的可能性。但企业竞拍前应有充分的把握，也应有认真的市场策略。拍卖的动力和魅力也许正在于此。再说，没有经过拍卖的企业也有可能破产，同时还无偿占用频谱，浪费频率资源。

另外，如果采用“选美”方法，对于3G这一尚未得到实际应用的技术，很难为其发展规划出明确的里程碑。芬兰政府规定牌照持有者于2002年1月1日必须开办这项业务。在GPRS尚在测试之中的今天，使人怀疑这一目标的可行性。同时也让人质疑芬兰政府匆忙发牌的动机是否是为3G造势。在目前召开的世界无线电大会有建议增加3G的频谱时就有反对声音，认为将过多资源投入一项尚

未得到实际应用的技术，不但冒险，也会窒息其它无线宽频接入技术的发展。从这一角度出发，OFTA应该考虑是否将所有牌照全部发出，因为即便实践证明3G技术成熟，再加发也不为迟，而且有利于市场竞争，因为后进入者会加倍努力赶超先入者，而先入者为维持其先入优势也会不遗余力。香港移动市场的经验证明了这一点。

最后需要指出，目前参与竞投的公司，大都是准备在世界各地参与3G业务。如果它们在有的地区以高额代价获得牌照，而在其它地区无须任何代价，则是否会将成本转嫁到最慷慨的地区的消费者头上呢？