

Telecommunications**Learn from Overseas Market: How Will the Regulators Solve the Virtual Operation Problem?**

Communications World, 15 August

Communications World magazine has published a byline article titled “Learn from Overseas Market: How Will the Regulators Solve the Virtual Operation Problem?” authored by Jane Hou, Partner at Value Partners. The article discussed the issue that although virtual operators participate in the telecommunications market, the price of the service has not been decreased as expected with more providers due to lack of detailed and enforcing regulations. It is also stated in the article that many lessons could be learned from other countries especially some exit opportunities need to be offered. The resale companies, those who serve as the virtual operator, have been accused of charging too high on the service fee. But truth turns out to be that basic telecommunications operators are to blame because the price they offer to the resellers are relatively high compared to other countries. Looking into overseas markets, regulators have more effective measures made to enforce the industry, including minimum requirement inside operators, resale price supervision, policy to ensure the network shift with original numbers, special fund support, open cooperation for operators and less restrictions on foreign capital.

向海外市场取经 看管制机构如何破解虚拟运营难题

虽然工信部对基础运营商的“资源批发价”等关键问题提出了要求，然而与虚拟运营发达市场相比，工信部的后续监管规则尚需细化，监管力度有待提升。

威普咨询全球合伙人 | 侯成芬

2013年5月17日，工业和信息化部发布了《关于开展移动通信转售业务的通知》。目前已有19家民营企业获得了移动虚拟网络运营商资格，另有17家完成了与基础运营商的转售协议签订，工信部第三批牌照发放在即。

一般而言，虚拟运营商的出现能发挥“鲶鱼效应”，为消费者带来更丰富的选择和更创新的服务，同时也能在一定程度上降低电信资费水平。然而，目前我国已经公布的数家转售企业资费方案被公众指责价格偏高。对此，转售企业抱怨基础运营商提供的批发价格水平过高，制约了转售企业的价格竞争力和业务创新能力。同时，受到码号等支撑资源不足的限制，已具备上线能力的转售企业在用户发展方面略显“力不从心”。

在诸多发达市场，为了维护整体通信市场的竞争秩序，监管部门往往会通过出台有效的监管规则来推动虚拟运营市场的健康发展。虽然工信部对基础运营商的“资源批发价”等关键问题提出了要求，然而与虚拟运营发达市场相比，工信部的后续监管规则尚需细化，监管力度有待提升。

海外机构力促公平竞争

纵观海外市场，监管部门对虚拟运营业务的监管政策大体归为以下几类。

对运营商内部资源开放程度提出最低要求

我国香港政府发布政策要求运营商拿出30%的资源供给虚拟运营商使用，包括号码资源和网络资源，但虚拟运营商不能建立自己的基础电信网络。在运营商未能达成商业协议时，电信管理局会介入。欧盟电信管制指令也明确针对成员国主要（垄断）运营商，强调必须把本地接入和互联的资源开放，如果主导运营商不服从，那么监管机构将根据成本核算法强制其开放。

西班牙电信管理机构规定在运营商未能与虚拟运营商达成商业协议时将介入并维护MVNO权益。例如，西班牙电信管理机构对于西班牙电信移动公司Moviles、沃达丰西班牙公司以及Amena共3家移动运营商拖延与虚拟运营商关于网络容量价格合作谈判事项发出警告，声称将强制这3家公司以一个固定的价格向提出要求的MVNO出售网络容量。

转售批发价监管严格

韩国监管机构KCC要求三家MNO以批发价格向MVNO批发业务，并要求批发价格应该比零售价格低31%~44%。具体来说，借用SK电讯的通信网和频率提供移动通信服务的MVNO批发价核定标准如下：当MVNO没有投资任何设备时，批发价可在零售价格的基础上折扣优惠31%；当虚拟运营商投资了部分设备时可以适当提高折扣率，批发价最多可在零售价格的基础上折扣优惠44%，具体的价格由企业间自行协商决定。

政策支持加快携号转网速度

法国自2004年出现首个虚拟运营商至2006年又陆续出现了11家MVNO。然而历经两年运作，法国虚拟运营业务市场份额仅为1.99%，总用户数不足100万。其中重要原因之一是用户携号转网流程耗时普遍长达两个月，导致用户更换运营商成本太高。针对这一情况，2007年法国推行了携号转网的新规定，要求携号转网时间最多不超过10天，2011年更是将时间缩短为3天。规定实施后市场反应明显，2011年携号转网的移动用户数达到335万。截至2012年第一季度，MVNO用户总数达到750万，市场份额迅速攀升至11.2%。

成立专项基金扶持

为支持本国电信行业的发展，美国政府建立了电信普遍服务基金。对于MVNO来说，在美国申请服务基金的待遇等同于基础运营商，不存在歧视性条款。这也进一步推动了MVNO的发展，丰富了移动通信市场的多样性。

强制运营商开放合作、外资引入放宽管制

美国电信管制委员会在电信法中规定，任何一个MVNO向网络运营商提出服务要求时，运营商均不能拒绝。同样，欧盟的《电信监管框架指令》和政府监管政策要求本国移动网络运营商不可以为难MVNO，否则监管机构就会出面干涉。

在外资引入方面，海外开展虚拟运营业务的国家，大部分对外资进入本国开展虚拟运营业务都未设立苛刻的门槛，基本持开放准入态度。例如，韩国虚拟运营商Home Plus即为英国Tesco全资拥有的公



司；丹麦虚拟运营商Onfone的母公司TDC的88%股权由欧美四家私募股权持有。开放、鼓励外资准入无疑更将促进市场的充分竞争。

需未雨绸缪做好退出准备

海外市场为中国转售市场监管提供了丰富的蓝本，工信部在以上所涉及的诸多角度均有极大的政策施展空间。在批发价格等核心商业诉求上，相信工信部的监管模式、落地状况均会优化。

由于最终与运营商签订转售协议的民营企业类型丰富、数量众多，远超先前的预期水平，因此各家转售企业能否在竞争依然激烈的移动通信市场上成功立足，便成为了新的关注点。这30余家转售企业覆盖了互联网、实体零售、3C批发、制造业、金融服务、媒体传播、航空服务、电信增值业务等多个行业，均具备开展差异化运营的实力。我国基础运营商离网增加，净增乏力，为移动转售市场提供了增长机会。然而，除了畅捷通、三五互联、长江时代等相对聚焦企业市场以外，阿里巴巴、京东、小米等业务资源丰富的转售企业将不可避免地在大众市场上开展激烈的用户争夺。其中，必然有一部分转售企业最终被淘汰出局。在转售企业的“新陈代谢”过程中，市场本身将成为筛选者，监管部门则将更多地从经营合规性、基础运营保障能力等方面对不合格的企业进行惩处甚至淘汰。

转售企业不得已需要退出时，工信部应从用户事宜、转售企业权益、基础运营商责任三大方面扮演好监管者的角色。在用户事宜上，应规范并指导转售企业合理妥善地开展用户提前告知、用户承接及费用结算、用户投诉处理、用户预付费用退还、用户补偿等工作；在转售企业权益上，应依法确保转售企业继续享有品牌等知识产权，以及对部分用户适用的后续收入分成等权益；在基础运营商（或将接管用户的其他转售企业）责任方面，应有效督导客户关系、客户账户信息等数据转移至接管企业，并监督转移后的客户服务质量等工作安排到位。