



# 『5G网络共建共享的反垄断法分析』

□ 孙晋周航

今年9月，中国联通与中国电信签署《5G网络共建共享框架合作协议书》。根据协议，联通公司将与中国电信在全国范围内合作共建一张5G接入网络，双方划定区域，分区建设，各自负责在划定区域内的5G网络建设相关工作，包括谁建设、谁投资、谁维护、谁承担网络运营成本。5G网络共建共享采用接入网共享方式，核心网各自建设，5G频率资源共享。此种合作有助于降低5G网络建设和运维成本，高效实现5G网络覆盖，快速形成5G服务能力，增强5G网络和服务的市场竞争力，提升网络效益和资产运营效率，实现双方互利共赢。

从竞争法的角度看，两家具具有竞争关系的通信行业龙头运营商签署合作协议，“共建共享”“划定区域”等关键词非常“扎眼”，第一时间难免引起人们的警觉和抵触。我国《反垄断法》第13条规定，“禁止具有竞争关系的经营者达成下列垄断协议：……（三）分割销售市场或者原材料采购市场。”然而，该合作协议语境下的“划分区域”针对的是建设环节与市场创新的角度，与4G一样，随着未来5G技术标准的确立、5G通信技术的不断成熟以及基础设施的逐步完善，5G时代运营商最宝贵的资产不再是网络，而是用户，如何以用户为中心，提升服务质量，创新产品，对于企业可持续发展更为重要。对于共建共享的双方来说，若能不断创新、提升服务质量，共建共享5G就不只是双方互利共赢，而是加上消费者和政府的多方共赢，这是我们所期待的结果。

实际上，“共建共享”并非5G时代才提出的，瑞典的Tele2和Telenor从2G时代就开始全网络共享，两家各出资一半成立合营企业来专门管理网络的基础设施，然后

平摊所有的成本。在我国，工信部、国资委2008年曾发布《关于推进电信基础设施共建共享的紧急通知》，旨在减少电信基础设施重复建设，提高电信基础设施利用率，而这一点显然有利于社会公共利益，最终减少消费者支付的成本。2015年至今，工信部、国资委几乎每年都联合发布关于推进共建共享的实施意见。2019年发布的最新实施意见强调，电信基础设施共建共享工作将强化统筹集约建设和存量资源共享，促进行业降本增效。国内实践上，中国联通和中国电信于2015年就开始推进4G层面的电信基础设施共建共享，并于2016年共建共享约7万个4G基站。对于本次5G共建共享，除了响应集约建设的政府号召之外，两大运营商的另一目的就是希望节省5G建设过程中巨大的资本开支和运营开支，因此共建共享具有很大的经济合理性。进一步来说，5G通信技术应用可以给普通用户带来巨大福利，也有利于增强我国在通信技术领域的国际竞争力。

值得注意的是，前述关于5G共建共享正当性与合理性的讨论仅仅针对“共建共享”5G基础设施这个行为，基础设施建设历来具有高度自然垄断属性，规模经济和范围经济效应明显，竞争反而不效益。倘若共建共享成功之后，中国联通和中国电信协同服务价格、分割服务市场或者实施不公平高价等行为，则涉嫌违反《反垄断法》。实际上，目前大众对联通电信共建共享5G的敏感态度正是源于对双方共建成功之后实施上述行为的担忧。的确，基础设施的共建共享给联通和电信未来实施协同行为提供了很多便利，如若真的发生共谋或滥用市场支配地位行为侵害消费者权益，双方还可能以5G先进技术带来的经济发展与公共利益为由进行抗辩。站在未雨绸缪的角度，我们有必要对此类抗辩予以分析。以垄断协议豁免为例，根据《反垄断法》第15条的规定，若经营者能够证明所达成的协议是为改进技术、研究开发新产品，且不会严重限制相关市场的竞争，能够使消费者分享由此产生的利益，则排除适用《反垄断法》的规定。具体而言，根据国家市场监督管理总局于2019年6月制定发布的《禁止垄断协议暂行规定》第27条规定：首先，企业必须证明所达成的协议是出于改进技术等情形，就要判断协议与实现改进技术等情形之间的因果关系以及协议是否是实现该情形的必要条件，这有赖于具体情形具体分析；其次，必须证明所达成的协议不会严重限制相关市场的竞争，这就要具体分析合作协议对其他市场竞争者（如中国移动）的影响；最后，还要证明所达成协议符合消费者的利益，即判断消费者是否因协议的达成、实施在商品价格、质量、种类等方面获得利益。5G通信给用户带来高速体验的同时，难免引起价格上涨，如何判断价格上涨的合理空间值得关注和进一步研判。

另外，站在行业竞争与市场创新的角度，与4G一样，随着未来5G技术标准的确立、5G通信技术的不断成熟以及基础设施的逐步完善，5G时代运营商最宝贵的资产不再是网络，而是用户，如何以用户为中心，提升服务质量，创新产品，对于企业可持续发展更为重要。对于共建共享的双方来说，若能不断创新、提升服务质量，共建共享5G就不只是双方互利共赢，而是加上消费者和政府的多方共赢，这是我们所期待的结果。



## 新时代领导干部



# 没有法治，后果是灾难性的

□ 韩春晖

在党的全面领导和正确部署下，走中国特色社会主义法治道路，全面推进依法治国，是当今中国正在进行的伟大事业。但是，少数领导干部对法治的重要性认识还不到位，对法治建设的把握还停留在表层。对此，习近平总书记指出：“如果在抓法治建设上喊口号、练虚功、摆花架，只是叶公好龙，并不真抓实干，短时间内可能看不出什么大的危害，一旦问题到了积重难返的地步，后果就是灾难性的。”

没有法治，就会导致老百姓没有安全感，特别是在人身安全方面。在一个社会中，如果没有法定程序和法定权利的切实保障，任何公民不论身居何职、身处何地，即便是执法人员、领导干部自身，都难以免除不法侵害，还可能身陷囹圄。1998年，昆明市公安局民警杜培武因涉嫌故意杀害其妻子和县公安局副局长被刑事拘留，在遭受多次刑讯逼供后承认并编造了杀人过程。在庭审中，他曾向法院出示被刑讯逼供的证据“血衣”，但两级法院均未采信，且最终判处杜培武死刑，缓期2年执行。2000年，因杀人案真凶落网，云南省高院再审才宣告他无罪释放。2010年，河南省平舆县法院原院长刘德山因涉嫌构

成黑社会“保护伞”被调查，其间他遭受各种刑讯逼供。一年后，经最高人民法院批复，河南浚县法院和鹤壁中级法院相继裁定刘德山无罪。此刻，这位曾经的法院院长才倍感法治的可贵，他深刻反省说：如果将来还有机会做法官，对被告人的权利，会更加重视；对办案程序的审查，会更加严格；对案件最终的判决，会更加慎重。可见，没有法治规则的约束，司法权也可能异化为“暴戾”之兽，执法者也难免被反噬沦为“受害者”，非但不能实现司法公正，还可能造成更多司法不公。

没有法治，就难以有持久的经济活力和良好的营商环境，最终可能损害国家竞争力。法治是最好的营商环境，营商环境是最重要的社会环境。法治环境好，企业家才可能安心创业，才会有长久投资的热情，才可能创造持久的经济活力。反之，没有法治的保障，任何经济体都无法保持持续的增长，反而可能导致大量资本外逃。在今天的国际格局中，法治已经成为最核心的国家竞争力之一。理论上，巨大的国内市场是我国企业参与国际竞争的一大优势。我们可以对产品的市场信息进行大数据分析，及时对产品升级换代，从而对国外同类产品

形成技术优势，更快地占领整个市场。但实践却存在这样的情况：当某个企业刚刚完成一项产品的升级换代时，很快“山寨”产品就出现了，而且比“正版”产品可能更快占领了整个市场。执法机制的不健全、产权保护的不到位，使得我们的创新型企业在将市场优势转化成产业优势的过程中面临巨大阻力。

没有法治，就难有真正的依法决策、民主决策和科学决策，最终可能导致资源的极大浪费和重大损失。政府决策作为行政权力运行最重要、最核心的方式之一，理应受到最严格的规制。没有决策的法治化，也就无法建成法治国家和法治政府。如果没有法律约束，可能导致领导干部的决策以“政绩”为导向，出现“盲目决策”“拍脑袋决策”的情形。对此，必须把决策纳入法治化轨道，依法规范政府的决策行为。党的十八大以来，我们不断推进决策法治化进程，并于今年制定和实施《重大行政决策程序暂行条例》，对重大行政决策事项范围、重大行政决策的作出和调整程序、重大行政决策责任追究等方面作出了具体规定。

没有法治，就难以有效化解矛盾纠纷，无法实现社会的长治久安。习近平总书记指出：“人类社

会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。”在新一轮的“棚户区改造”过程中，少数党员干部缺乏基本的法治思维和法治能力，采取停水停电等暴力胁迫的方法甚至采取对被拆迁户亲属停职等“不当联结”的方法开展工作，恶化了干群关系。在推进移风易俗的改革过程中，个别地方政府由于改革依据不明、程序不当、措施违法，甚至出现过激做法。此种“改革”，会使老百姓感觉“很受伤”。对于群体访事件，如果不能从根本上依法解决源头问题，单纯依赖“接访”机制来事后予以管控，不仅社会成本高昂，而且会助长一些不合理诉求，形成“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”的怪象。

当今中国，正在经历着深刻的社会转型进程，全面推进依法治国是历史的必然，是现实的需要，也是时代的抉择。因为，没有法治的社会转型，意味着财富持续增长的同时，伴随着贫富的极度分化；没有法治的社会转型，意味着维稳成本持续增长的同时，伴随着社会张力的失控；没有法治的社会转型，意味着执政队伍持续壮大的同时，伴随着执政能力的弱化。

（胡建森专家工作室供稿）

# 非诉讼纠纷解决机制：使矛盾化解“关口前移”

□ 李雅云

习近平总书记在2019年中央政法工作会议上提出：“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”。“非诉”和“诉讼”作为化解矛盾的两大手段，都是推动矛盾纠纷纳入法治化轨道解决的重要途径。目前，我国有明确法律依据的非诉讼纠纷解决方式主要有7种：人民调解、行政调解、行政复议、行政裁决、公证、仲裁、律师调解。这些方式具有互利共赢的特性，有助于社会关系的及时修复，有助于促进矛盾和纠纷依法、有效化解。

过去，我国社会在矛盾纠纷化解方面一定程度地存在着多元主体缺位、利益欠缺多元化、基层自治空间狭小、纠纷调解志愿者不足等问题。少数地方政府对社会矛盾纠纷大包大揽，政府承担过多的社会治理事务，弱化了社会自我调节和自力救济的能力，削弱了群众参与化解各种纠纷的积极性，社会缺乏互恰、互适、互动的活力。随着我国经济社会的快速发展，多元化的社会需求以及巨量的人流、物流、信息流、资金流的涌动，多元主体的利益冲突造成“诉讼爆炸”的现象，使得司法机关面临人少案多、执行难、“案结事不了”的情况。而充分发挥非诉讼纠纷解决机制的功能，正是解决上述问题的一个有效途径。

非诉讼纠纷解决机制是我国“高效的法治实施体系”的重要组成部分。“非诉”和“诉讼”两大手段都要求把矛盾纠纷纳入法治化轨道解决。非诉讼纠纷解决机制是我国各级领导干部运用法治方式化解社会矛盾的一个重要抓手。目前，我国有明确法律依据的非诉讼纠纷解决方式主要有：人民调解、行政调解、行政复议、行政裁决、公证、仲裁、律师调解等方式。其中，调解是非诉讼纠

纷解决方式的核心，调解的主体包括各级行政机关、仲裁机构、行业组织的专门机构、社会组织、律师、民间人士等。非诉讼纠纷解决机制只有在法治框架内运行，才有能力把自治、法治、德治融合在一起，把乡规民约、公德道德、传统文化等整合在一起，促进社会的自治、共治、善治，实现系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。另外，在人民法院实行立案登记制和法官员额制改革后，全国法院的诉讼案件数量快速增长，案多人少的矛盾突出。推动非诉讼纠纷解决方式的普遍适用，可以通过整合人民调解、行政调解、仲裁、司法调解等调解方式，形成功能互补、程序衔接的矛盾纠纷有效化解的社会治理体系。

提升非诉讼纠纷化解能力，有利于提高社会治理水平和能力。司法不能成为化解纠纷、消弭冲突的唯一渠道。“调解在前，无讼少诉”不仅能够达到定纷止争的目的，还更可能实现“以和为贵”“案结事了，事了人和”的社会效果。“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”体现了创新社会治理、构建共建共治共享治理格局的思路，是新时代“枫桥经验”的创新性发展。守法和适用法律要靠全社会群策群力。非诉讼纠纷解决机制在有效化解矛盾纠纷的同时，修复弥合了社会关系，维护了社会稳定，而且能够减少大量的行政成本和司法成本。

非诉讼纠纷解决机制与自治、法治、德治“三治融合”的基层社会治理体系相匹配。自治是内生性、共治性的治理方式；法治是刚性、他律性的治理方式；德治是柔性、自律性的治理方式。非诉讼纠纷解决机制正是把这三种治理方式有机地融合起来，提高了全社会在源头上防范社会矛盾，化解社会风险的能力。“调解在先，无讼少诉”不是



通过“压讼息诉”掩盖矛盾，也不是“和稀泥”和“久调不决”，更不是“小事拖大，大事拖炸”，而是有规则、有标准的，是程序公开的，是有法治保障的公信力和权威性的。通过非诉讼的纠纷解决机制实现“案结事了”“事了人和”的结局，更好地落实“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理的要求。

完善非诉讼纠纷解决机制是坚持以人民为中心的体现。非诉讼纠纷解决机制本质上是参与式纠纷多元化解体制的具体化。这些纠纷解决方式可以满足人民群众日益增长的救济权利和救济方式多元化的需求，可以拓展法律救济的覆盖率，破解长期困扰老百姓的“打官司难，执行难”“打官司贵，请律师贵，周期长”等司法救济环节上的难题，以便捷和低廉的优势，拓宽人民群众维护自身合法权益的渠道。这些纠纷解决方式以不花钱或者少花钱、组合式、联动式、高效率、便利群众的特点，打破了各种调解机构各自为战、自成一体、相互隔离的格局，“行政复议+调解”“公安

办理治安案件+调解”“仲裁+调解”“律师代理+调解”“公证+调解”“大数据+调解”“互联网+调解”等组合式化解矛盾的方式，能够最大限度地满足人民群众对法治服务的需求。

完善非诉讼纠纷解决机制，是树立法治信仰、弘扬社会主义法治文化的重要途径。非诉讼纠纷解决机制鼓励和动员社会各界力量以及个人参与到纠纷化解中去，让更多的人了解法律、熟悉法律，充分认识自身的权利和义务。体验和参与非诉讼解决矛盾的实践，可以增强人民群众对法律的信任。总之，非诉讼纠纷解决的方式既可以适应纠纷的多元属性，满足人民群众对纠纷解决方式的多元需求；又可以通过整合人民调解、行政调解、仲裁、司法调解等调解方式，形成功能互补、程序衔接的矛盾纠纷有效化解的社会治理体系。

