

消費者委員會
就諮詢文件檢討有關落實全面開放本地固定電訊網絡服務市場的實施事宜
向立法會資訊科技及廣播事務委員會提交意見

引言

1. 消費者委員會很高興有機會就全面開放本地固定電訊網絡服務市場問題向委員會提交意見。
2. 消委會歡迎電訊管理局（電訊局）開放本地固定電訊服務市場和就 2003 年全面市場開放步驟諮詢公眾。今年九月，電訊局曾就互連及有關競爭事宜諮詢業界。消委會相信一個適當的互連政策，對達成競爭效果的開放市場政策極為重要。
3. 本會就互連政策及滙流監管提供的意見，希望能幫助政府解決在新競爭情況下浮現的問題。
4. 過去數月，業界代表曾多次對本會表達對現時監管制度的關注。本會亦曾就有關事宜在今年二月向委員會提交意見。本會今次意見亦反映本會對業界關注的看法和本會過往的立場。

開放政策

政府目標

5. 消委會非常了解在開放市場期間，為達到預期市場結構的改變，適度干預是需要的。市場開放如要產生市場競爭的壓力，需要一定程度上的干預去確保有效的互連安排，達致政府一九九四年所訂立的電訊市場政策發展三大主要目標：
 - " - 向社會大眾提供各式各樣高質素的電訊服務，而收取的價格要合理；
 - 所提供的電訊服務，務符合經濟效益；以及
 - 在現在及下一世紀，香港應繼續成為亞太區卓越的通訊樞紐。"
6. 而且，正如一九九四年的概況文件所述，"現有的網絡商與網絡商之間的收費原則反映了政府希望社會各階層盡快享受到競爭的好處"，以及"預期電訊管理局會確保制訂一套用戶認為明智及方便的安排，使他們可以自由接駁互相競爭的電訊服務，從而作出選擇。"
7. 正如公開報告指出，政府預期在二〇〇二年底，有競爭性選擇的固定電訊網絡達致市場比率百分之五十。（引自呈交立法會科技及廣播事務委員會之資料文件，截至二〇〇二年底本地三間固網服務商之網絡及服務覆蓋範圍目標）

過渡措施

8. 本會明白為了更快在電訊服務市場上引入競爭，及給與消費者可供的選擇，電訊管理局有必要制定互連費用的原則，從而彌補在固網市場發展初期，網絡商與網絡商之間有關議價能力的分差。因此，本會明白過渡時保障競爭的干預措施，能幫助新固網服

務商成長至某一程度上，在新的自由市場機制下，有能力相比或甚至壓倒現有營辦商的壟斷能力。

現時之市場情況

政府目標

9. 自暫停發出固網服務牌照限期延長的二年以來，業內人士曾多次向本會提及新固定電訊網絡服務商的市場佔有率仍然未有改善，未能伸展至整個香港市場。事實上，雖然市場參與者宣稱地區性覆蓋，在於住宅用戶方面已接近政府所訂下目標的百分之五十，但其中一位固定電訊網絡服務商則聲稱新加入的固網服務商只佔實際市場百分之五的比率。而另一位固網服務商則認為新固網服務商的市場活動只集中在盈利比較好的商業用戶，而忽略了利潤較少的住宅用戶市場。這些都反映鼓勵競爭而設定的監管機制，如上文所述之目標，未能達致所有預期效果。
10. 這不禁令人懷疑，未來會否有足夠競爭在市場出現，滿足所有電訊用戶需要。我們擔心市場情況未能令競爭對手因彼此擁有相若競爭位置，能互相商議出一些有效率解決問題的方案來。反之電訊商日漸轉化為依賴或利用監管環境，透過電訊管理局的決定及干預，去達到某些商業目標之情況出現。

適度的互連費用

11. 在這種情況下，消委會認為電訊管理局在制定其工作時，焦點應集中以設施為本的競爭，相信無論以前或現在，這都仍然是鼓勵競爭的最好方法，賴以達成政府的目標。
12. 互連政策扮演著一個重要的角色，可引導公司注重投資網絡基建，帶來長久動態效益，從而惠及整體經濟和消費者。原則上，比對提供一個「建立或購買」的靜態選擇，互連費用應能合理和平均地補償營辦商在網絡設施上的效益投資成本，鼓勵市場參與投資網絡基建。
13. 當市場上有多個不同的接達網絡，有相比等量電訊流量時，充足的雙向互聯才會出現。在訂立政策時，動態效益與靜態效益的取捨，很大程度上影響市場發展，能否出現提供廣泛服務規模較大的經營者。
14. 如有足夠網絡供應時，網絡之間的競爭將會淡化電訊管理局在互連費用決策上的仲裁角色。足夠的競爭還可使互連費用帶到一個由市場決定的有效益水平上。
15. 因此，消委會認為在檢討互連方法時，監管者如何行使監管權力，重點應該放在確保政府以電訊設施為本的競爭，目標使用戶可享受競爭帶來的好處。特別是在鼓勵營辦商著重有效網絡建設投資，本會相信「向前看」的成本計算方案是為適合的，更容易帶來競爭。

可量度目標

16. 在本會先前呈交上立法會資訊科技及廣播事務委員會的文件中，有關擴大電訊網絡服務之覆蓋問題中提及制定市場競爭目標的意見，如市場佔有率，可以用作衡量互連安

排的效益。定期公佈新固網商業務進展，如市場佔有率和地區覆蓋情況，提供一定透明度給消費者，讓大眾知道現時促進競爭的監管機制能有效地達致預期目標。

17. 在著手進行此項工作時，本會強調電訊局有需要認定競爭的好處是要令各階層的電訊用戶受惠。不單靠市場比率來量度競爭程度，鑑別地區性和用戶背景的覆蓋範圍，也可用來檢討政府整體的目標。

滙流規管

18. 過去電訊局提出有關公共交換式電話網絡可能被寬頻或互聯網規約網絡所取替之趨勢的問題。業界討論後，認為在滙流技術發展過程中這是不可避免的趨勢。政府的目標是在合理的成本和最佳之經濟效益的原則下，提供廣泛而高質素的電訊服務給社會大眾，有需要利用所有可供使用的網絡。這涉及跨越不同技術平台的網絡互連的政策問題。
19. 在互連諮詢文件中，電訊管理局認為有關互連原則的檢討，固定電訊網絡服務，公共流動無線電話網絡和公共非專利電訊服務網絡要分開處理。在一個科技急促發展的環境裏，政府實在有必要在橫跨不同技術平台或不同滙流技術的互連政策上，採取近似的原則。在此原則下，每種技術都被容許在相約環境上競爭，而不會違反政府一向主張的技術中立立場。
20. 事實上，要挑選一項成功的技術或最好的技術平台是一件艱巨的工作。消委會相信此等問題應留待市場自行決定，而不應利用不同的處理方法，例如不同的互連原則，從而去引導投資者對不同科技的選擇。
21. 此外，另一個重要的問題，就是應該配合一個怎樣的監管制度，在新滙流技術環境中鼓勵全方位發展及提供足夠的監管。
22. 一些業內的意見認為引進全面廣泛涵蓋的競爭法是有必要的，進而取替現時以直接行政監管及因應個別行業特定方式的規管制度。要實行一套全面的競爭監管系統，是要適用於所有市場參與者，毋需界分其經營行業。如地產、廣播、內容供應等。
23. 自一九九六年消委會發表「公平競爭政策：香港經濟繁榮之關鍵」報告之後，消委會一直支持香港有需要設立公平競爭委員會執行全面競爭法。現在消委會仍然堅持這方法去解決競爭問題。
24. 然而，因電訊行業某些特點與別不同，現時仍需要繼續實行一些監管措施，針對這行業的運作情況。例如，現有處於瓶頸位置的地區性迴路問題及其他對新經營者和現有的市場參與者有關的基礎建設所帶出的接達問題，正由於這些與別不同的特點，加上固網電訊市場現時仍沒有主要結構性的改變，繼續使用直接的行政手段干預確實有其需要，單依靠電訊業的競爭法未必能處理所有問題。
25. 關於處理一些反競爭行為，消委會明白要配合電訊發展服務，一個偏重培養新經營者的監管制度，可能會令供應電訊有關的產品和服務之市場動態競爭受影響。
26. 但是電訊業和廣播業都是極為複雜的行業，這行業結合了橫向及縱向市場結構而成，

競爭或許仍未全面建立。市場佔有者有機會從事一些違反競爭的行為。正因下遊市場競爭者大都要依賴市場佔有者的網絡和設施，故有營辦商大有可能透過其缺少競爭的市場之優勢進行一些反競爭性的補貼。增加其在有競爭的市場或競爭正顯露的市場中之市場能力。成爲締造公平營商競爭環境的威脅。

27. 在這些情況下，消委會將不願意支持減少針對廣播業及電訊業所設立的特別措施，除非有市場結構條件，競爭基礎已達致一定程度，可以影響或抵消市場佔有者的市場能力，同時能逐漸減少破壞競爭活動出現。
28. 要帶來以上良好的營商環境，除可依賴繼續推動有效益設施爲本的競爭外，或企業自行重組，藉此除去透過某市場優勢去提升其整體市場能力，爲要達致其整體集團廣闊目標的誘因。

消費者委員會
2001年11月