

二零零二年六月十日
會議討論文件

立法會
資訊科技及廣播事務委員會

互連事宜

香港電話有限公司
政府事務總監

舒朗

摘要

1. 政府對電訊業的政策目標，主要是著重網絡投資，並促進以設施為本的競爭。這目標放諸四海皆準，因為基建投資及網絡競爭既能創造就業機會，同時鼓勵創新服務，增多客戶的選擇，亦為消費者帶來長遠利益。
2. 然而，現行的規管架構偏重於分銷競爭，因此不利於基建投資，亦限制就業機會。這種虛有其表的競爭正嚴重窒礙本地電訊業的長遠發展。這個情況引致出現以下的一系列問題，現請立法會及相關決策者仔細研究：
 - (i) 為何促進競爭的方法，至今仍然著重於由各家固網商分銷香港電話公司的本地環路？這個政策早於一九九五年電訊業開放初期，便已採用，當時原意是希望於短時間引發競爭，到了今天，是否應該改弦更張，施行鼓勵基建投資及網絡競爭的政策呢？
 - (ii) 香港的地域範圍細小，極易實現網絡競爭。可是這裏的電訊市場已經開放七年，為什麼至今依然偏重於分銷競爭？
 - (iii) 為什麼香港電訊業須經常依賴政府釐訂分銷價格？為什麼業界經常需要政府／電訊管理局插手干預？這是怎樣的一種政策造成這種狀況？是否有更佳的政策我們沒有選擇？
 - (iv) 還有，在網絡互連做法及收費率方面，香港應怎樣與其他開發市場比較？

基建投資及網絡競爭

3. 要讓本地固網服務市場出現持久的市場競爭，需要不斷開發其他基建網絡。這樣可確保各經營商的成本基礎各有相異，而且日趨高效，同時亦能將先進

的功能運用在其網絡上。以基建為本的市場競爭，能鼓勵經營商投入資金發展，有助刺激本港經濟，創造就業，同時鼓勵推出創新服務。過份依賴分銷電訊服務的競爭模式，既不能取得這些優點，而且明顯會帶來反效果。況且，採用這個模式越久，規管機構也就越難減低經營商對原有網絡的依賴——我們目前要面對的，正正就是種處境。

4. 關於基建網絡競爭所帶來的裨益，英國電訊管理局、經濟合作與發展組織以至本港的消費者委員會均有正面的證明。消委會更在今天提呈的意見裏指出：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。香港大學葉克剛博士也在早前舉行的資訊科技論壇上公開表示，以電話線數目與家庭數目的比較，香港已落於人後；更且，本港的固網基建投資以及電訊業的就業人數，每況愈下。這些統計數字實在令人擔心，這是給本港決策者一個警號，我們必須及早處理這個問題。
5. 整體而言，消費者仍然受其他固網商「揀客」之苦。這些固網商只選擇高收益的地區向客戶提供服務。香港審計署最近發表的**審計報告書**¹，正好揭露了他們的「揀客成績」：約三成住宅用戶（他們應該都是住在共置器材機樓的服務範圍內）遭這些固網商拒絕提供服務。
6. 事實上，現行的互連機制並沒有足夠的誘因，讓這些固網商去大規模開發自己的網絡。他們既然可以用低廉價錢，購入原經營商的網絡設施，予以分銷，為什麼要斥巨資建設自己的網絡呢？問題癥結在於：這機制強行將香港電話的本地環路分銷，以及將分銷服務的互連價格，訂在一個不合理的低水平。這個機制鼓勵其他固網商積極分銷香港電話的設施；同時給予投資者一個錯誤的訊息，以為購買比建網更化算，因而形成了一個偏於服務為本——而非以網絡為本——的競爭環境。結果，原經營商要補貼業內經營者，長遠而言消費者不能受惠。
7. 這正好解釋為什麼加拿大、新加坡、荷蘭等國家逐步停止分拆他們的本地環路，為何加拿大再沒有強制分拆市區的電話線路，也說明為什麼美國正進行法律程序，可能會停止強制分拆該國的電話線路。固然，在開放市場的初期，新營辦商很樂意使用這種以補貼形式進行的網絡接駁；但很明顯，上述的有關監管機構知道，要將新營辦商與原經營商保持距離，才能避免他們過份依賴原有的網絡。在香港這個如此細小地域範圍，能夠取代香港電話本地服務的固網以至無線電訊服務，早已多不勝數。因此，要香港電話開放其設施的

¹ 審計署於二零零二年三月二十日發表的《開放本地固定電訊市場》報告書

要求，已屬多此一舉；至於提早結束分拆本地環路的要求，則是更加明顯。簡單來說，在細小的地域範圍建設新網絡，是非常容易的事情，應該早已在香港實行。

互連費用的成本定價

8. 以國際標準衡量，香港的互連費用極之低廉。根據Ovum最近的一項調查顯示，香港電話的固網終接點費用遠遠低過歐洲及美國所有的電話公司。這個問題的根源在於香港所採用的互連費用定價方法。
9. 電訊管理局選用相當苛刻及不合情理的成本計算標準，使用實際成本或現行成本計算法（以較低者為準），計算原經營商可收取的互連費用。訂定過廉收費的結果是：只能吸引其他固網商持續購入香港電話的本地環路，香港電話不能收回服務成本，使香港電話被迫補貼其他經營商。這種做法正嚴重窒礙各經營商的投資網絡意欲。
10. 電訊管理局所採用的成本計算標準在經濟學上沒有足夠根據，但壓抑價格的動機卻非常明顯。這正如消委會所指出，這種做法會帶來反效果，並對用戶構成損害。就香港電話所知，世界上沒有其他地方的監管機構採用這種方法。原因很簡單，這種方法對原經營商苛刻而無理，兼且對投資者以及用戶有負面的效果。在消費者未受不可彌補的損害之前，我們應即時檢討這個成本計算標準。

電訊管理局對實踐政府開放目標所擔當的角色

11. 電訊管理局負責規管電訊行業，確保政府的政策予以推行，工作之一是確保市場出現公平的運作環境，以便促進恰當的競爭，使消費者能持久受惠。然而，儘管根據發牌條件及《電訊條例》規定，香港有線電視有限公司（「有線電視」）須將其壟斷的網絡開放給業界互連，但電訊管理局至今仍未能實現這一點，香港電話對此深感失望。
12. 有線電視所擁有的網絡覆蓋範圍已非常廣闊。然而，電訊管理局至今仍沒有要求該公司將其網絡開放接駁，而香港電話卻多年前已受強制要求全面分拆其本地環路。與此同時，有線電視卻容許其姊妹機構「有線寬頻」使用其網絡，這不僅違反發牌條件的同等待遇及無不當惠優的要求，也違反了《電訊條例》的規定。電訊管理局對有線電視採取寬鬆處理的這種態度，並不能有助於達致公平競爭的市場環境。要有公平競爭，那兩個網絡都要分拆，或是任何一個網絡也不用分拆。

結論

13. 很明顯，政府開放電訊行業的政策目標，是鼓勵基建投資及以設施為本的競爭。然而，電訊管理局所採取的互連機制有下列四點失誤：

- 於市場開放競爭七年後依然強制香港電話分拆其設施；
- 實施不合情理的互連成本計算標準，懲罰原經營商，使其他經營商得到錯誤的訊息，以為購買服務分銷比建網更化算；
- 阻止香港電話全面收回成本；以及
- 製造不公平的規管市場，

因此之故，電訊管理局不能有效實現政策的目標，同時給人政策錯漏百出的印象。若將目前的情況與國際標準相比較，香港需要認真檢討現行的互連架構。

14. 有關停止分拆本地環路的政策辯論，早應開始。與此同時，現在應重新檢討如何計算互連費用，以便給市場一個正確的訊息。若要出現持續的基建競爭，香港不能再囿於九十年代中的政策，現在便要解決這些問題。香港電話謹此促請立法會盡快辯論這項刻不容緩的議題。

引言

15. 香港電話有限公司(「**香港電話**」)很榮幸有機會就現行的互連安排能否鼓勵固網服務市場的持續競爭，以及能否促進電訊管理局的監管角色提交意見。
16. 現有的互連規管架構早於一九九零年代中建立，當時業界才剛剛開始引入競爭。香港電話深信，現有的互連規管架構不單無法再協助政府達致開放電訊業的政策目標，甚至妨礙香港發展成全球首屈一指的電訊中心。
17. 現有的監管架構並不鼓勵投資，不利創造就業，只能製造虛有其表的競爭而非實質的市場競爭，嚴重窒礙本地電訊業的發展，長遠而言有損用戶的利益。上述情況實在急需解決。因此，香港電話促請立法會、資訊科技及廣播局、公眾人士及未來的部長全面檢討固網服務市場，尤其是現有的互連規管架構。
18. 正如消費者委員會及全球各地的決策者強調，基建投資及網絡競爭是非常可取的機制，有助促進投資、創造就業、開拓嶄新服務、促進市場發展、維持競爭、為客戶提供更多選擇及提升消費者利益。
19. 以上所言正是衡量電訊業成功的標準，而所有決策必須順應這套標準推行，因為這是為消費者帶來最大裨益的基本原則。正因如此，我們必須解決的問題包括：
 - (i) 為何促進競爭的方法，至今仍然著重於由各家固網商分銷香港電話公司的本地環路？這個政策早於一九九五年電訊業開放初期，便已採用，只是希望於短時間引發競爭的權宜之計，到了今天，是否應該改弦更張，施行鼓勵基建投資及網絡競爭的政策呢？
 - (ii) 香港的地域範圍細小，極易實現網絡競爭。可是這裏的電訊市場已經開放七年，為什麼至今依然偏重於分銷競爭？
 - (iii) 為什麼香港電訊業須經常依賴政府釐訂分銷價格？為什麼業界經常需要政府／電訊管理局插手干預？這是怎樣的一種政策造成這種狀況？

是否有更佳的政策我們沒有選擇？

- (iv) 還有，在網絡互連做法及收費率方面，香港應怎樣與其他開發市場比較？

政府對電訊業的政策目標

20. 政府對電訊的政策目標是促進電訊業發展，鞏固香港作為首屈一指電訊樞紐的地位，並且盡量提升對用戶及經濟所帶來的長遠利益。香港要做到這點，關鍵在於需要吸引基建投資、建立廣泛的網絡覆蓋範圍、提升服務質素，以及重點開拓足可媲美全球的嶄新服務。
21. 香港電話與其他固網商各自作出的網絡投資，無疑對達致及維持以上目標非常重要。不過，現有的互連架構未能為香港電話及其他固網商提供足夠的誘因，吸引他們建立本身的網絡，繼而無法鼓勵在基建方面的競爭。有賴基建競爭，電訊業方可提升服務質素、開拓嶄新服務及將競爭及新科技所帶來的裨益惠及本港廣大的消費者。

在香港培養基建競爭環境

22. 基建競爭一直是政府表明要實施的政策，亦是大多數具競爭力的市場偏向採用的政策。不過，由於政府一直透過低於成本的互連價格，推動表面上的競爭，務求達致短期目標，而基建競爭政策的目標往往因而須要作出讓步。此舉鼓勵了分銷競爭，但不利基建投資及網絡競爭。
23. 根據審計署近期發表的**審計報告書**²顯示，調查發現約三成居於六個共置器材機樓服務範圍內的住宅用戶，遭所有其他三家固網商拒絕提供服務。由此可見，現行規管架構有意或無意鼓勵有限度投資，容許「揀客」，容讓其他固網商漠視商業中心區以外用戶的需要，局限了用戶的長遠利益。

²審計署於二零零二年三月二十日發表的《開放本地固定電訊市場》報告書

24. 香港電話無意批評其他固網商的業務計劃。由於規管架構偏重於透過分銷香港電話的本地環路鼓勵競爭，而並非透過以成本為依據的有效分銷及互連收費等積極的經濟獎勵措施，鼓勵業界自行投資建網，最終造成現時的局面實在是在所難免。

推動基建的需要

25. 基建競爭所帶來的裨益深受國際認同。基建競爭就是各自獨立的網絡互相競爭，當然網絡之間亦互相連接，從而達到用戶之間的全面互連。在本港，這類連接稱為第 I 類互連。換言之，其他電訊公司單單分銷香港電話的本地環路（或稱為第 II 類互連）並非是上策，最終將會逐漸遭受淘汰。
26. 在英國，以設施為本的競爭是英國電訊管理局制訂電訊政策的基礎：

[鼓勵網絡競爭這個宗旨]是英國電訊管理局最重要的工作。英國電訊管理局依然致力發展及促進來自網絡經營商及他們本身之間的競爭（基建競爭）。來自服務提供者的競爭，以及服務提供者與網絡經營商互相競爭，可以為消費者提供更多選擇，所以廣受歡迎。不過，網絡服務是達致英國電訊管理局所訂目標的關鍵因素。網絡供應是服務提供者必需的資源，缺乏網絡競爭，消費者的利益有可能會因為網絡服務供應不足及／或收費昂貴而受損。³

27. 英國電訊管理局的見解，與一直努力維護消費者利益的香港消費者委員會不謀而合。在二零零一年十一月提交委員會的意見書⁴及今天提交的意見書當中，消費者委員會公正地指出：

³ 《英國電訊管理局一九九六／九七年及往後的管理計劃》，一九九六年五月，第四章：《鼓勵網絡競爭》

⁴ 消費者委員會「就二零零三年一月一日起全面開放本地固網服務市場向立法會資訊科技及廣播事務委員會提交的意見書」，二零零一年十一月

……以設施為本的競爭，相信無論以前或現在，這都仍是鼓勵競爭的最好方法，賴以達成政府的目標。⁵

28. 同樣，經濟合作與發展組織亦認為爭奪基建整體上會較有利競爭，因此會對社會福利帶來裨益：

有一點值得注意的是，利用其他基建設施可以為有關國家的用戶帶來莫大益處，而大多數情況下會是有利經濟發展……發展其他基建設施可以即時締造機會引入競爭，但當某個國家或地區單靠一個固定網絡提供服務，是絕對不會出現競爭的。在經濟合作與發展組織成員國及其他地方進行的多項研究一致證明，引入競爭有助調低服務價格、提升服務質素及加快和增加服務的普及率。⁶

29. 要在香港電訊市場中為所有固網服務建立持久的競爭，便需要不斷開發其他基建設施。此舉將可確保競爭者的成本基礎各有相異，而且日趨高效，同時亦將先進的功能更充分運用在網絡中。過份依賴分銷電訊服務的競爭模式，反而會造成反效果。況且，採用這個模式越久，規管機構也就越難減低經營商的依賴，越容易墮入因本身對政策存在偏見而造成的困局。可惜這就是我們當今要面對的處境。

30. 於二零零一年十一月十三日舉行的資訊科技論壇上，香港大學 Policy 21 Ltd. 董事葉克剛博士發表了一些關於香港、台灣、新加坡及南韓在網絡發展投資水平方面的有趣數字。特別是近期的調查及國際性研究顯示，以電話線數目與家庭數目的比較，香港的市場領導地位已給台灣及新加坡取代，由第一位下滑至第三位；而香港在固網基建方面的投資亦不斷萎縮，電訊業所提供的職位數目亦持續下跌。這些統計數字正正是向香港決策者發出一個警號，提醒我們必須要鼓勵基建投資及網絡競爭，不應再本末倒置。

⁵ 消費者委員會「就互連安排對固網電訊服務市場的競爭與電訊管理局之角色向立法會資訊科技及廣播事務委員會提交的意見書」，二零零二年六月

⁶ Cave, 《其他電訊基建設施：其競爭政策及對市場結構的影響》，經濟合作與發展組織，一九九五年

31. 根據香港過往的經驗顯示，其他固網商偏向集中為高收益的地區提供服務，並且單單依賴分銷香港電話的本地環路。現有的互連規管架構未能給予固網商足夠的誘因，大舉開發各自的獨立網絡。香港電話相信，現時推行互連規管架構的方法，與鼓勵網絡投資的目標互相矛盾。現時的規管架構給予其他固網商一個錯誤的訊息，以為購買比建網更為化算，因而形成了一個偏於服務為本——而非網絡為本——的競爭環境。現行的互連規管架構，實質上是鼓勵分銷香港電話的電訊服務，但此舉不單無法為消費者帶來長遠利益，對於正計劃大舉投資建設網絡的固網商來說亦不公平，另一方面更要香港電話補貼其競爭對手，實非明智之舉。
32. 一個鼓勵基建競爭而非分銷競爭的互連規管架構，將可為香港提供多個網絡，並且為電訊業吸引更多投資，是支持香港經濟發展的最佳方法。以基建為本的競爭規管架構可創造更多就業機會，促進嶄新服務意念，提升服務質素，加快開發及推出創新、物超所值的服務。在地域面積像香港這樣細小的市場中，分銷競爭應該早在多年前便逐漸淘汰。

分拆本地環路

33. 電訊管理局依靠分銷香港電話的本地環路來創造表面上可以維持競爭的手法，從強制性分拆香港本地環路可見一斑。多個主要海外國家中，原經營商可能需要分拆整個本地環路或上層頻寬本地環路，但香港電話則須提供四種不同的本地環路配置，而每種配置均需要電訊管理局插手介入。
34. 最發人深省的是，正當香港分拆本地環路的規定越趨嚴謹的時候，美國、加拿大、新加坡及荷蘭等地已紛紛逐步停止分拆的本地環路，務求防止新加入的營辦商繼續依賴自開放市場以來一直享用的補貼接入設施，迫使他們在過份依賴原經營商的網絡前自行發展基建。據我們瞭解，新加坡將會於兩年內逐步停止強制分銷本地環路的政策，而在香港這個地域面積細小的市場中，這項政策應該早已開始實行。

35. 這裏帶出了一個明顯的問題，就是要達致政府對於競爭的政策目標，是否需要透過分拆本地環路實行呢？相信不必。

36. 事實上，本地市場現時的競爭水平已達到一個不尋常的水平：

- 一九九二年，香港發出四個數碼窩蜂式流動電訊牌照。
- 一九九五年七月一日，政府發出三個新固網服務牌照。
- 一九九六年，政府再發出六個流動個人通訊服務牌照，現時流動電話用戶的人數已超過固網用戶的人數，而本地電話市場（結合固網及流動）的競爭亦非常激烈。
- 一九九八年，電訊管理局為本地多點配送服務（本地固定無線固網服務牌照）再發出五個本地傳送者牌照。此舉讓電訊公司使用新的無線科技提供服務，完全毋須通過本地固網。此外，有線電視有限公司（「有線電視」）由於能夠透過旗下混合光纖同軸有線網絡提供電訊服務，因而獲發第五個固網服務牌照。
- 二零零一年，政府發出第三代流動電話牌照，電訊管理局亦於本年初宣布有意發出新固定傳送者牌照，將於二零零三年一月一日起生效，而發牌程序現已展開。

37. 由此可見，本地電話市場現已全面開放，而競爭亦非常激烈，市場上共有十個本地固網服務商，當中有五個以有線方式，另外五個以無線方式提供本地電訊服務。另一方面，無線本地電話服務早已足可取代固網本地電話服務。香港電話在市場中的佔有率只有百分之三十五左右，但仍然受到嚴格管制。

審計署明白本地電訊市場的競爭水平，故此在審計報告書中批評：

……香港本地固網電訊服務競爭的發展過程，與其他推行類似市場開放政策的國家相比，有過之而無不及。⁷

⁷ 審計報告第 3.6(c)段

38. 香港人口不足七百萬，面積只有 1,100 平方公里，加上香港市場的規模存在明顯的限制，很明顯全球再沒有其他地方可以在這類市場中容納這麼多的牌照、科技及服務供應商。
39. 於開放市場的初期，新加入的電訊公司可能需要以分銷形式依賴原經營商的網絡，實在無可厚非。但時至今日，市場上除了香港電話的本地電訊服務之外，亦有多不勝數的其他固網及無線電訊服務，根本毋須再強制香港電話分銷旗下設施。市場上存在其他網絡，正好推翻香港電話的網絡是業內不可或缺設施的說法。因此，香港電話情理上再無義務分銷旗下的本地環路。我們認為，第 I 類互連應該繼續保留，但第 II 類互連則應盡快停止。

成本計算標準對基建投資的影響

40. 香港電話致力發展一個合適而平衡的規管架構，此決心從我們就檢討電訊局長第 4、5、6、7（修訂本）及 8 號聲明——網絡互連及有關競爭事宜（「互連聲明」）諮詢文件⁸向電訊管理局提交的意見書中充分反映出來。互連聲明集中為市場參與者及消費者取得最佳的成果，透過在競爭激烈的環境中有效定價收費，為消費者帶來最佳的長遠利益。
41. 國際電訊聯盟(International Telecommunications Union)這樣形容網絡投資與互連定價之間的關係：

監管機構須審慎地取得平衡：假若刻意製造有利的互連條款，過份保護新加入的電訊公司，便會削弱他們自行投資發展網絡的誘因，又或吸引到不符合經濟效益的電訊公司投身市場。新加入的電訊公司或會過份依賴監管機構，長遠來說，反而無法營造有效的競爭環境。⁹

⁸ 最後的互連聲明修訂版於二零零二年三月十八日由電訊管理局出版

⁹ 第四屆監管討論會報告(Report of the Fourth Regulatory Colloquium)《政府在電訊業開放新世紀中不斷轉變的角色 — 互連：監管事宜(The Changing Role of Government in an Era of Telecom Deregulation – Interconnection: Regulatory Issues)》，第 16 及 21 頁，瑞士，日內瓦，國際電訊聯盟，一九九五年四月十九至二十一日

42. 消費者委員會亦所見略同。香港電話非常支持建立一個適當的互連規管架構，為現有固網服務經營者及未來固網服務持牌人提供充足的投資誘因。互連費用與基建投資誘因的直接關係，利用以下一句說話來形容最適合不過：

假若今日制訂的條例鼓吹「正確」收費，但妨礙投資者建立日後的新基建設施，那麼監管所需的長遠成本便很容易會蓋過短暫的利益，最終妨礙對新設施的投資。¹⁰

43. 話雖如此，但對香港電話及其他固網商來說，互連定價所採用的成本計算標準實在打擊基建投資意欲。在電訊管理局經修訂的互連聲明中，電訊管理局採用實際成本或現行成本計算法（以較低者為準）釐定互連費用，繼續阻止香港電話收回服務成本，從而故意壓低互連定價。正如消費者委員會所指，這個做法的最終後果是由於香港電話無法收回成本，所以無意投資本身的網絡，而其他固網商亦基於互連至原經營商的網絡明顯更為化算，故此亦不會投資發展本身的基建設施。
44. 香港電話強烈反對使用實際成本或現行成本計算法（以較低者為準）。將以往成本與現行成本合併，以得出整體收費的實質上意義不大，亦不能用作為有效的投資指引。這個計算方法既不合情理，又毫不客觀，實在非常苛刻，當中反映了電訊管理局堅持分銷方法比建立設施更為可取。經過七年時間的競爭後，電訊管理局依然無法推出一個合理的競爭規管架構，絕對是政策上一大失誤，必須即時予以檢討。

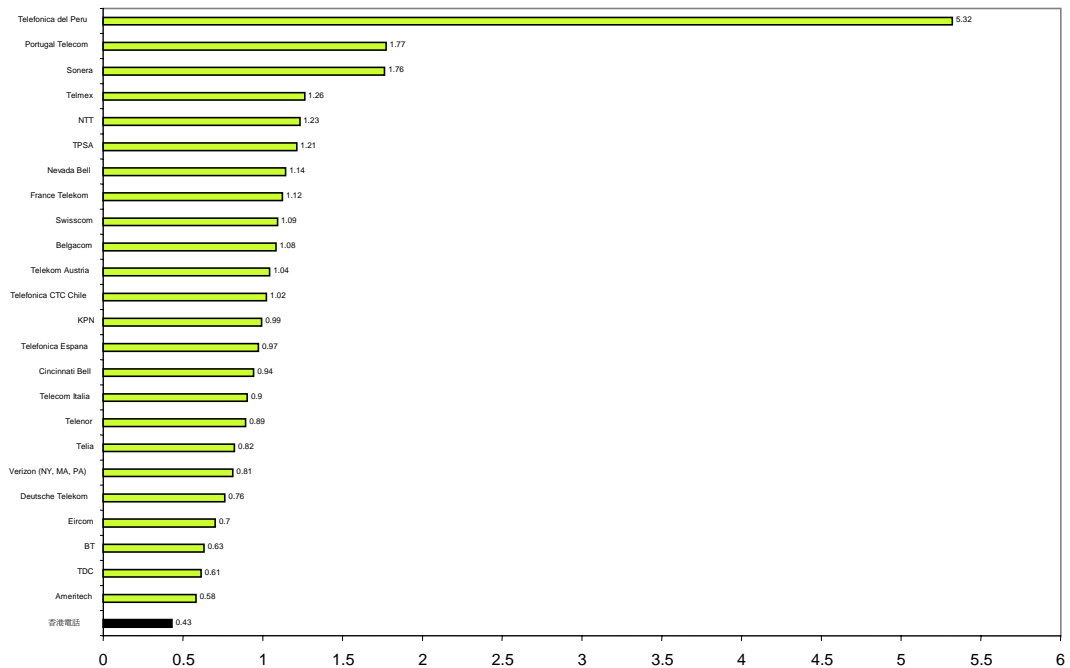
與世界其他地方比較

45. 根據公認的經濟學上最佳做法，只有貫徹用於所有資產的現行成本，方可不偏不倚地為市場提供正確的「建立或購買」選擇。實際成本實質上與投資者作投資決定的過程毫無關係。在決定投資的過程中，實際成本只代表過往收購網絡資產時原經營商在會計記錄中記錄的售價。

¹⁰ King and Moddock, 《解扣基建設施：改革澳洲的公共設施(Unlocking Infrastructure: The Reform of Public Utilities in Australia)》，Allen & Unwin，一九九六年，第 72 頁

46. 縱觀全球，利用現行成本釐定互連費用是大勢所趨。實際成本計算標準即使仍然沿用，亦似乎正逐漸遭受淘汰，取而代之的是較具前瞻意義的現行成本計算方法。據我們所知，再無任何一個國家沿用實際成本或現行成本（以較低者為準）這種苛刻的計算方法。
47. 由獨立監管機構小組(**Independent Regulators Group**)¹¹於二零零一年十一月二十四日發表了一份文件，名為《關於 FL-LRIC 成本模式的實行原則及最佳守則(Principles of implementation and best practice regarding FL-LRIC cost modelling)》，當中建議每個歐盟成員國的國家監管機構(**National Regulatory Authority**)一律採用前瞻性長遠遞增成本(Forward Looking Long Run Incremental Cost)方法來釐定互連費用，亦指出大部分歐盟成員已經或正在引入現行成本計算標準來釐定互連費用。美國、澳洲及加拿大亦已在計算互連定價時採用前瞻性成本計算方法。
48. 電訊管理局採用苛刻的互連成本計算標準，最終導致香港成為全球各地互連費用為最低的地方，絕對是意料中事。下圖顯示全球各地主要電訊公司的固網終接點收費（以每分鐘美仙計）：（香港電話的收費在圖表中以黑色部分顯示）

¹¹ 獨立監管機構小組於一九九七年成立，作為歐洲國家監管機構組成的一個小組，讓成員彼此分享在互連及定價等共同利益事宜的經驗及意見。



資料來源：Interconnect@OVum，二零零二年五月

49. 香港電話的收費明顯遠遠低過其他已發展市場的一般電訊公司。除非我們以為香港電話的營運效率同樣遠遠拋離一般服務提供者，否則互連收費率必定是給人故意壓低，一方面導致香港電話無法收回成本，另一方發出錯誤的訊息，使其他經營商以為購買比建網更為化算，故其他固網商只熱衷分銷香港電話的本地環路，無意建立本身的基建設施。

50. 即使政府要為消費者謀求最大的利益，包括透過持續的競爭降低收費，不過蓄意壓低互連費用定價並非良策。此舉實在對香港電話有欠公平，阻止香港電話收回服務成本，與此同時鼓勵其他電訊公司近乎免費享用原經營商的基建設施。將互連費用壓低至如此不合理的水平，等於強迫香港電話補貼競爭對手。事實上，政府應鼓勵業界投資建立本身的網絡，這樣才是為消費者設想的長遠解決辦法，有助政府創造理想中的競爭市場。

電訊管理局為協助實踐政府政策目標所擔當的角色

51. 電訊管理局負責規管電訊業，確保政府所制訂的政策予以推行。不過，電訊業一般非常複雜，而電訊管理局獲授相當大的自主權和權力，假若缺乏適當的監察及平衡，那麼電訊管理局就會同時充當決策者兼政策推行者的雙重角色。
52. 成立競爭事務審裁處有助防止監管機構處理競爭及互連事宜時權力過大。不過，決策者必須時刻保持警覺，確保電訊管理局不會利用各種程序來限制競爭事務審裁處的職權範圍，破壞監察及平衡制度。事實上，當香港電話就互連事宜向上訴委員會反映意見時，電話管理局第一個反駁的理據是上訴委員會並無司法管轄權，故不應聆訊有關上訴。不過，互連與競爭有直接關係，而建立互連規定本身就是為了限制主導機構在市場上的權力，又或防止主導機構濫用既有的地位。

過份規管市場

53. 就我們所見，電訊業過往十年發展的方式及市場現時的開放程度，顯示電訊業早已不再需要嚴厲的監管機構規管。強迫分拆更多本地環路，並不等於能夠提升競爭水平，更不會等於能夠為消費者帶來更多裨益。最近美國法院審結美國電訊協會(United States Telecom Association)與聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)的案件¹²，此案讓我們明白到監管機構應該認真考慮究竟強迫分銷本地環路帶來的完全假想競爭，是否真的有助政府實踐對競爭所定的政策目標，是否真的能夠為投資團體及消費者帶來所需的裨益。法院繼而發現，聯邦通訊委員會盲目地要求電訊公司分銷本地環路，全完漠視市場競爭。香港電話希望政府能夠引以為鑒，不會重蹈覆轍。

公平的營商環境

¹² 美國上訴法院有關哥倫比亞電路區域的案件(第 00-1012 號)，於二零零二年三月七日答辯，並於二零零二年五月四日裁決

54. 香港電話仍然憂慮目前市場上並無一個公平的營商環境，監管機構以乎對其他固網商的行為採取寬鬆處理的態度，特別是就有線電視而言。

55. 有線電視經營本港唯一的收費電視服務，網絡覆蓋範圍遍及約一百八十萬個家庭，當中近一百三十萬個家庭可接通寬頻互聯網。有線電視透過其姊妹機構「有線寬頻」使用其有線電視網絡，向家庭用戶提供寬頻互聯網服務。明顯有線電視已經是主導經營商。不過，正當香港電話：

(i) 被要求全面分拆本地環路，而在若干情況下漠視此舉對香港電話造成營運困難；以及

(ii) 因當局使用不合理的成本計算方法而被迫補貼競爭對手的同時，

儘管牌照及法律明文規定主導經營商有責任開放其網絡，但監管機構仍未有要求有線電視開放本身的網絡，為其他非聯屬固網商提供互連。

56. 有線電視聲稱，開放網絡存在技術困難。這種說法實在令人費解，亦難以接受。首先，根據外國經營類似混合光纖同軸網的經驗顯示，有線電視所聲稱的技術困難事實上並不存在，或至少可以解決。其次，電訊管理局透過豁免有線電視開放網絡提供互連，形成不公平的規管機制，容許有線電視違反牌照及《電訊條例》而不施加任何懲罰，剝奪其他牌照持有人使用有線電視網絡的權利。只容許「有線寬頻」使用有線電視的網絡，明顯是偏袒「有線寬頻」，屬於不當的優惠，兩者均違反《電訊條例》第7條的規定。

57. 在電訊管理局發出的寬頻互連聲明中，電訊管理局明確承認，其他固網商有需要與香港電話及有線電視的網絡互連：

第二份諮詢文件的回應並無動搖電訊管理局的想法。我們認為與香港電話及有線電視的網絡相比，其他客戶接入網絡由於仍在鋪設當中，最初幾年的覆蓋範圍相當有限。鑑於在最初幾年只能夠靠兩個原經營商網絡其中一個連接上大多數最終用戶，所以互連至原經營商的網絡將會是最

有效的方法，能夠在初期將競爭所帶來的利益惠及消費者。¹³

58. 雖然電訊管理局原則上支持同時開放有線電視的網絡，但至今仍未付諸實行。電訊管理局於二零零一年四月成立同軸電纜寬頻服務分播系統第 II 類互連臨時工作小組(「臨時工作小組」)，討論與有線電視鋪設在樓宇內的同軸電纜分播系統互連的事宜，此舉初時廣受業內人士歡迎，認為是開放有線電視網絡的第一步。不過，雖然電訊管理局起初對此大感興趣，但隨後卻表現冷淡。自臨時工作小組在二零零一年四月十九日召開首次小組會議至今，已經過了一年多的時間，但只不過先後舉行了兩次會議。更糟糕的是，臨時工作小組建議召開的第三次會議至今已兩度遭電訊管理局押後，目前開會日期暫定為二零零二年六月十一日。

結論

59. 很明顯，政府開放電訊業的政策目標，是鼓勵基建投資及以設施為本的競爭。然而，電訊管理局目前所採取的互連機制有下列四點失誤：

- 強制香港電話分拆其設施；
- 鼓勵其他電訊公司分銷香港電話的本地環路；
- 實施不合情理的互連成本計算標準，懲罰原經營商，使其他經營商得到錯誤的訊息，以為購買比建網化算；及
- 阻止香港電話全面收回成本，

以致不能有效實現政策的目標，同時定必令人留下政策錯漏百出的印象。將目前的情況與國際標準相比之下，更顯得有必要認真檢討現行的互連架構。

¹³ 於二零零零年十一月十四日發表有關「寬頻互連」的電訊局長聲明第 2.11 段

60. 電訊管理局必須審慎行事，以確保市場出現公平的營商環境，因為這是營造持久競爭，為消費者締造長遠利益，最終推動香港發展成首屈一指電訊中心的不二法門。

61. 有關應如何以及何時停止分拆本地環路的政策辯論，其實早應開始進行。與此同時，現在應重新檢討如何計算互連費用，以便給市場一個正確的訊息，讓其他經營商明白長遠而言建網比購買更加化算。若要出現持續的基建競爭，現在便要著手解決這些問題。香港不能再故步自封，囿於九十年代中期所制定政策。