

參考資料  
二零零四年五月十日

## 立法會資訊科技及廣播事務委員會

### 電訊管理局局長指引 香港電訊市場的合併收購

#### 導言

政府在二零零四年四月十九日的會議（該會議）上，向資訊科技及廣播事務委員會（委員會）簡介「電訊管理局局長指引：香港電訊市場的合併收購」（併購指引）第二輪諮詢的結果及建議的下一步工作。在該會議上，政府透過簡報及討論文件（LC Paper No. CB(1)1507/03-04(06)），詳盡解釋政府就第二輪諮詢期間收到的主要意見的回應。委員會亦得悉政府擬於併購指引公布後，在二零零四年五月的憲報刊登《2003年電訊（修訂）條例》的生效日期公告。

2. 在該會議上，政府亦已口頭回覆議員就電訊盈科有限公司（電訊盈科）及和記電訊（香港）有限公司（和記）分別於二零零四年四月十五日及四月十七日致函委員會而作出的查詢。政府應委員會主席的要求，現已就上述函件的有關問題作出詳細書面回覆，以供議員參考（附件）。

#### 最新發展

3. 當局已就併購指引進行兩輪廣泛的諮詢。電訊管理局局長（電訊局長）亦已會見各有關的團體，詳細討論他們的意見。此外，政府曾於二零零三年十月及二零零四年四月向委員會作出簡介。

4. 電訊局長經考慮各代表團體和議員的意見後，併購指引經已定稿。我們相信，併購指引符合國際最佳做法，在提供明確性予業界和保障消費者的利益之間取得適當平衡。我們亦曾諮詢倫敦 King's College 的 Richard Whish 教授對併購指引的獨立意見。教授認為，併購指引為《2003 年電訊（修訂）條例》提供良好的應用基礎，並與其他司法管轄區有關規管合併及收購的政策一致，包括美國、歐盟、英國及澳洲（有關意見載於 <http://www.ofta.gov.hk>）。併購指引已於二零零四年五月三日公布，並可從 <http://www.ofta.gov.hk> 下載。

5. 政府擬於二零零四年五月十四日在憲報刊登《2003 年電訊（修訂）條例》的生效日期公告，俾使該條例能於本立法會會期內生效。

**電訊管理局**  
**二零零四年五月**

電訊盈科有限公司及和記電訊（香港）有限公司對  
「電訊管理局局長（電訊局長）指引：香港電訊市場合併及收購」（「併購指引」）擬本的意見摘要及  
政府當局的回應

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
1. 安全網	電訊盈科	<ul style="list-style-type: none"> <li>採用全球最佳做法祇是起始點。安全網應修改至適合香港市場。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>需要留意的是，「安全網」指標屬於「甄別標準」，以甄別出那些顯然沒有大幅減少競爭的合併收購（併購）（相對於那些可能會大幅減少競爭的併購）。不在安全網內的併購並不一定代表該併購會造成《2003年電訊（修訂）條例》（該條例）所述大幅減少競爭的效果，只意味著電訊局長應作進一步調查。在作出適當調查後，電訊局長可能得出併購不會大幅減少競爭的結論。另一方面，如上限訂得過於寬鬆，一些可能會大幅減少競爭的併購可能會被過早排除，而電訊局長並無機會作出適當調查。</li> </ul>

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們已在符合國際最佳做法的情形下，採納業界有關加入更多「安全網」條文的建議： <ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 已加入根據美國橫向合併指引的 HHI 參考資料。英國公平貿易局公布的指引亦採用類似上限 / 指標；及</li> <li>(b) 加入第二個「安全網」，跟隨澳洲競爭局的做法，使用 CR4 的標準。與單一指標相比，這種做法可擴大「安全網」的範圍，加強提供明確性予業界，亦可確保香港採用國際認可的標準。</li> </ul> </li> <li>• 我們已細心研究電訊盈科建議的經修訂 HHI 指數，並在我們發出的經修訂併購指引中，加入其建議，以便業界提出意見。但所收集的意見未能就應該使用的安全網指標達成共識。電訊局長認為建議的經修訂 HHI 並不合適，因為：</li> </ul>

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
			<p>(a) 香港將會偏離國際最佳做法，雖然業界一直促請電訊局長在其他範疇採用國際最佳做法。電訊局長認為就「安全網」指標而言，並沒有任何理據偏離有關做法。</p> <p>(b) 雖然使用這些「安全網」指標的國家包括最大及最小的經濟體系，相關的「安全網」上限大體上卻屬一致，並甚少作出重大修改。這些上限指出規管者一般在何種情況下不擬調查有關併購。</p> <p>(c) 值得注意的是，新加坡沒有採用任何「安全網」指標，不過資訊通訊發展局(IDA)指出，在電訊行業而言，倘若合併後的實體的市場佔有率低於40%，單方行使市場力量的問題會較少。這與併購指引中標準/傳統CR4比例採用的有關上限相似。新加IDA並沒有就協調行使市場力量訂立「安全網」。</p>

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
			<p>(d) 電訊盈科建議的經修訂 HHI，是根據流動市場大部分併購活動均無須電訊局長進行初步調查的假設，但電訊局長並不接納這項假設，因這並不是依據適當競爭分析得出的結論。建議的經修訂 HHI 亦會大大擴闊國際最佳做法所採用的「安全網」，令很多併購活動跌入「安全網」內，而電訊局長並無機會就這些併購作出調查。事實上，電訊盈科亦未能指出任何海外國家有相關的先例。</p> <p>(e) 消費者委員會反對修改標準的安全網指標。此外，有些國際營辦商如 AT&amp;T 贊成使用傳統的 HHI 上限，並反對使用經修訂的上限。電訊用戶小組亦表示政府應跟隨國際最佳做法。</p>

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
		<ul style="list-style-type: none"> <li>不清楚安全網實際上是否安全網，也不清楚電訊局長是否只是「不大可能」檢討低於指標「範圍」的合併活動。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>該指引只是行政指引。電訊局長不能明確地表明永遠不會調查在安全網內的併購。字眼上使用「不大可能」而非肯定的「不會」，主要是出於法律理由。行政指引（包括併購指引）不能凌駕法例或約束法例賦予規管機構（包括電訊局長）的酌情決定權，這是已獲認可的原則。海外司法管轄區的合併指引亦使用類似的字眼。</li> </ul>
2. 「先行者」	電訊盈科和記	<ul style="list-style-type: none"> <li>至於營辦商製造進入市場障礙的策略行為，海外指引（包括美國、歐盟、英國及澳洲）僅指固有營辦商。海外指引未有提及「先行者」優勢。故此，率先進入市場所得的優勢可能被視為反</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>與其他海外司法管轄區的合併指引一樣，電訊局長認為，「先行者」優勢實際上指固有營辦商（即所有已在有關市場的營辦商）的行為。電訊局長已在併購指引作出澄清。</li> <li>在電訊局長的併購指引，電訊局長並無對「先行者」（即固有營辦商）有負面意見。電訊局長的併購指引包括「先行者」（即固有營辦商）優勢，目的是評估併購活動對競爭造成的效果，而非「先行者」（即固有營辦商）的行為本身。「先行者」（即固有營辦商）優勢對進入市場的</li> </ul>

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
		<p>競爭。香港的規管制度對「先行者」優勢持負面態度，情況令人憂慮。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 應該刪除整段有關策略行為及「先行者」優勢的章節，因為假定甚少或沒有營辦商進入市場。這是屬於「行為」方面的關注，不應載於併購指引，而是由競爭指引處理。</li> </ul>	<p>障礙可能造成影響，繼而影響市場的競爭水平，因為相對於新營辦商而言，固有營辦商的既有位置令他們享有提高進入市場障礙的策略優勢。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 其他司法管轄區亦廣泛確認策略（即固有營辦商）優勢的原則。例如，歐盟指引<sup>1</sup>列明，「固有營辦商亦可能享有技術優勢，例如在取用重要設施、自然資源、創新及研發項目或知識產權方面得到優惠待遇，令競爭公司難以取得成功...由於固有營辦商的既有市場位置，進入市場的障礙亦可能存在」。英國合併指引<sup>2</sup>則列明，「公平貿易局將考慮固有營辦商絕對和策略的優勢，以及進入市場的成本...策略優勢是指固有營辦商由於既有地位（先行者優勢）而比新營辦商佔有優勢，或固有營辦商在新營辦商進入市場時，被預期作出大幅減價或投資剩餘容量或額外品牌等策略行為，以阻嚇新營辦商進入市</li> </ul>

<sup>1</sup> Guidelines on the Assessment of Horizontal Mergers under the Council Regulation on the Control of Concentrations between Undertakings (2004/C 31/03)

<sup>2</sup> 公平貿易局發出的 Substantive Assessment Guidance on Mergers (二零零三年五月)



事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
			場」。電訊局長的併購指引經已修訂，加入澳洲指引有關「先行者」(即固有營辦商)優勢的例子。
3. 範圍	電訊盈科	<ul style="list-style-type: none"> <li>根據《電訊條例》第 2 條的定義，傳送者牌照持牌人包括所有使用網絡器材或設備向公眾提供服務的牌照持牌人。這不但包括固定及流動牌照持牌人，亦可能包括對外電訊服務及公共非專利電訊服務牌照持牌人。指引生效之前，有需要更正有關的電訊規例和指引內的文</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>根據《電訊條例》第 2 條，「傳送者牌照」指「就設置或維持...電訊網絡而發出的牌照，...地點之間傳送的，而該等位於香港的地點是被未批租政府土地所分開的」。由此可知，該牌照是用於(i)設置或維持地點之間的電訊網絡；及(ii)該等位於香港的地點是被未批租政府土地所分開的。電訊盈科認為所有設置或維持電訊器材或設備的牌照持牌人都符合資格成為傳送者牌照持牌人，但事實上並非如此。</li> <li>《電訊(傳送者牌照)規例》(第 106V 章)進一步就「傳送者牌照」所包括的牌照種類提供清楚的解釋，《電訊(傳送者牌照)規例》明確指出在末批租政府土地上設置或維持網絡的固定或流動傳送者屬於傳送者牌照持牌人。另一方面，對外電訊服務供應商和互聯網服務供應</li> </ul>

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
		本錯誤。	<p>商等電訊營辦商沒有在未批租政府土地上設置或維持任何網絡，而是依賴傳送者所經營的網絡或電訊基礎設施提供服務。他們是《電訊條例》第 7 條下的公共非專利電訊服務牌照持牌人，並非傳送者牌照持牌人。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們的「傳送者牌照」制度及其他非傳送者牌照制度的分別清晰恰當，並非電訊盈科所認為的文本有錯誤。</li> </ul>
4. 舉證準則	電訊盈科	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 合併各方必須就提高效率聲稱提供詳盡的佐證。規定各方證明和保證日後的事情 / 結果，似乎過於嚴苛。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 舉證準則為衡量相對可能性的民事標準，有關各方須就其聲稱提出佐證，讓電訊局長得以合理方法進行核實。其他司法管轄區亦有採用類似的舉證準則： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 歐盟規定聲稱的效率必須「提供佐證及相當可能發生」，歐盟的合併指引亦列明「效率必須有利於消費者、只能透過合併達致及可供核實」。</li> </ul> </li> </ul>

事項	團體 / 個人	提出的關注 / 意見	政府當局的回應
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 英國規定效率必須具備「有力的證據」。澳洲當局要求「強烈和可信」的證據。</li> <li>• 電訊局長將需要合理地信納有關效率確有其事及符合上述規定。</li> </ul>
5. 海外先例及例子	電訊盈科	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 指引應包括判例法，以提高可預料性。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 我們已採納這項意見，盡可能在指引加入更多相關的海外案例。雖然海外案例具有參考價值，但他們只會在與電訊局長所考慮的個案的事實相關，以及其他有關的情形下有參考價值。香港的情形，以及考慮中的個案的事實，與該些海外案例可能不盡相同。</li> </ul>

電訊管理局  
二零零四年五月