

供參考用

二零零四年十一月八日

立法會資訊科技及廣播事務委員會

對香港電話有限公司的收費由事前規管轉為事後規管

引言

本文件向各議員簡介電訊管理局(電訊局)在二零零四年十月八日就建議更改香港電話有限公司(香港電話公司)的收費規管展開的諮詢。諮詢期將於二零零四年十一月十九日結束。

背景

2. 電訊局在二零零三年九月二十三日及十一月二十八日就香港電話公司申請免去其在商業直通電話線及住宅直通電話線市場的主導地位發出兩份諮詢文件。該兩份諮詢文件曾探討對香港電話公司的收費實施事後¹規管去代替現行規管模式的可能性。

3. 在進一步考慮現行及另行規管模式的優點後，電訊管理局局長(電訊局長)認為值得進一步研究對香港電話有限公司的收費實施事後規管制度的模式。因此，電訊局在二零零四年十月八日展開獨立諮詢。就此獨立諮詢發出的諮詢文件建議，透過發出新的固定傳送者牌照，對香港電話公司的收費由事前²規管轉為事後規管。

諮詢文件

香港的固定電話服務

4. 在一九九五年以前，固定電話服務是由香港電話公司所壟斷。隨後，政府逐步開放固定電話市場。至二零零三年，固定電話市場已全面開放，再沒有對提供固定電話服務的牌照數目作任何規管限制。現時，共有 11 個持牌商。由於新營辦商加入市場帶來競爭，香港電話公司的市場佔有率已逐步減少，目前約為 70%。

¹ 事後規管一般指在營辦商濫用其主導地位後，或從事其他反競爭行為後，規管者可對其進行制裁。

² 事前規管一般指營辦商需要就收費定價(包括提供折扣或價格優惠)取得規管者的事先批准。

5. 自一九九五年起，電訊局長推行多項規管措施，包括協調掘路、協助進入樓宇、開放接達至樓宇內置線路系統、號碼轉攜，以及強制性的第一類及第二類互連。這些措施均抱有共同政策目標，就是減低進入固定電話市場的障礙。

6. 年初，政府基於營辦商為 75% 至 80% 的樓宇住戶興建接入網絡設施時不會遇到明顯障礙，就第二類互連公布了新的規管政策。這政策將由現時至二零零八年期間逐步實施。

7. 除固定電話營辦商之間的競爭外，流動服務及網絡(VoIP)電話服務等新服務相繼湧現。這些服務均挑戰傳統固定電話服務作為消費者的「必需品」地位。在二零零二年，固定電話只佔香港的電訊服務總收入約 16%。此外，流動服務用戶的數目已超過固定線路用戶的數目。

現時對香港電話公司的收費規管

8. 現時規管香港電話公司根據固定電訊網絡服務(固網服務)牌照提供不同電訊服務的收費的程序是在一九九五年制訂，而電訊局長是在開放固定電話市場時發出有關牌照。由於香港電話公司在開放初期擁有龐大市場力量，所以為根據其牌照監察其收費，香港電話公司被事先推定為佔主導地位，除非或直至電訊局長得出相反結論。到此為止，電訊局長並沒有就香港電話公司在固定電話服務的地位有如此結論。

9. 因此，香港電話公司仍需要就每次固定電話服務收費的折扣、優惠或更改事先取得電訊局長的批准。香港電話公司在每次申請時，均必需向電訊局長提交相關的成本資料作利潤分析，以斷定是否涉及任何被禁止的定價行為。如此嚴謹的詳細審查旨在確保香港電話公司沒有濫用其市場力量，從事反競爭行為。例如，低於成本的價格可以是以妨礙競爭為目的的掠奪性定價策略。電訊局長在收到申請後，必需在 30 天內批准或否決任何收費更改，而對新服務的收費，則需要在 45 天內批准或否決。香港電話公司亦必需在新收費生效前，在政府憲報公布其個別收費計劃。在二零零三年，香港電話公司就固定電話收費提出了 66 個申請，電訊局長批准了其中 58 個，而更改收費及批准或否決新服務的收費實際所需的平均時間分別為 17 天及 25 天。

事前及事後規管

10. 原則上，只有在市場欠缺有效競爭時，才會以規管干預作為「補救措施」。這些補救措施應該「切合」市場的競爭狀況。展望將來，電訊局長事先批准香港電話公司的固定電話服務價格的規定可能不合時宜。故此，電訊局長建議將香港

電話公司的事前規管革新為事後規管。

11. 在市場從壟斷經營的結構中轉型的初期，固有營辦商的市場力量龐大，其策略行為可能阻止所有新營辦商進入市場。因此，當局應該採取事前規管措施，以保障新競爭的發展。隨著電訊市場繼續發展，針對固有營辦商的事前規管措施應逐步轉為事後規管。

國際最佳慣例

12. 電訊局的建議亦符合國際最佳慣例。英國的通訊業規管機構 Ofcom 在二零零三年十一月向被認為在「固定窄頻零售服務市場」佔有龐大市場力量的英國電訊施加的事前規管條件當中，並不包括英國電訊須事先徵求 Ofcom 批准收費的規定。向英國電訊施加的「補救措施」包括價格上限、禁止不當價格歧視、公布收費和通知 Ofcom 有關收費，以及獨立帳目等。澳洲在一九九七年全面開放市場，即使當時澳洲電訊(Telstra)仍然佔有市場主導地位，仍以事後規管取代事前規管。根據有關規定，Telstra 須向澳洲競爭及消費者委員會 (ACCC) 提交價格資料。倘若公眾利益超過競爭減少及商業利益受影響所造成的損害，ACCC 有權公布上述價格資料。但這些事後規管措施並不包括價格須由 ACCC 事先批准的規定。

現行牌照制度：兩極化模式

13. 根據現有牌照限制，除非及直至電訊局長免去其主導地位，否則，香港電話公司將繼續受限於事前規管措施。相反，電訊局長如欲豁免某些事前價格規管方面的責任，則非主動免去其主導地位不可。這種兩極化模式並不符合規管水平應當切合市場情況的原則。

14. 維持完整的事後規管保障，是香港放寬電訊規管措施取得長遠成功的要素。電訊局關注到，倘若主動免去主導地位，可能限制或妨礙當局日後就香港電話公司的不當行為引用《電訊條例》(該條例) 第 7L 條。這是在一九九五年擬備香港電話公司牌照時沒有預計的情況，亦是建議另行規管模式的依據，以消除任何法律上的疑問。

事後規管保障消費者權益

15. 在事後規管制度下，《電訊條例》就電訊持牌人的反競爭行為向消費者提供妥善保障作出規定。

16. 首先，該條例第 7K(1)條規定，持牌人不得作出電訊局長認為目的是在於防止或大幅限制電訊市場的競爭的行為，亦不得作出局長認為會有如此效果的行為。第二，該條例第 7L(1)條規定，在電訊市場處於優勢的持牌人，不得濫用其優勢。第三，該條例第 7N(1)條規定，倘若電訊局長認為有關歧視具有防止或大幅限制電訊市場的競爭的目的或效果，並在不損害第 7K 條的實施的原則下，在電訊市場處於優勢的持牌人，不得在收費或提供服務條件方面對在市場獲取服務的人之間存有歧視。

17. 故此，包括香港電話公司在內的所有持牌人提供電訊服務時的反競爭行為將一直受事後規管措施限制。消費者的選擇及保障將不會因為採用我們的建議而受到影響。

更換牌照

18. 根據《電訊（傳送者牌照）規例》³，現有固網服務牌照的持牌商有權交回現有固網服務牌照⁴，以換取電訊局長發出固定傳送者牌照⁵。倘若香港電話公司交回現有固網服務牌照，以換取考慮中新的固定傳送者牌照，有關價格規管的條款便可修訂，同時亦可避免主動免去主導地位的法律風險。由於這種方法將跟現行發牌制度有重大分別，所以必須達到以下條件方可實施：

- (a) 香港電話公司同意換領傳送者牌照及交回現有固網服務牌照；及
- (b) 根據該條例第 6C 條，諮詢公眾及受影響的人士。

牌照條件的修訂建議

19. 概括而言，建議的傳送者牌照與香港電話公司的現有牌照有下列分別：

- (a) 收費及價格優惠無需再經由電訊局長事先批准，但反競爭行為將受限於該條例下的罰款及第三者索償的制裁。
- (b) 香港電話公司必須公布標準收費，並在此等收費以外的優惠生效之前 7 天通知電訊局長，俾能迅速有效地辨識是否存在反競爭行為。
- (c) 如牽涉合理的消費者利益，電訊局長將酌情公布香港電話公司的優惠，

³ 該條例第 7(2)條的規定。

⁴ 傳送者規例第 4(3)條。

⁵ 該條例第 7(5)條。

例如住宅電話服務收費等。

- (d) 跟該條例重複的牌照條件（因為相應條文已在 2000 年修訂時納入該條例）將予刪除。
- (e) 有關主導地位測試的牌照條件將予刪除。當局將不再事先推定主導地位存在或不存在。
- (f) 香港電話公司須實行「現時成本」會計措施，並在電訊局長作出要求時提交有關資料，以協助當局根據事後規管制度進行調查。

電訊管理局

二零零四年十一月一日