

呈交立法會資訊科技及廣播事務委員會的意見書

2013年3月27日(星期三)

在**3G**流動服務現有頻譜指配到期後

有關**1.9 - 2.2 GHz**頻率頻譜的安排

多謝，主席。本人很高興今日有機會就這個問題向委員會陳述意見，對於香港流動服務全體終端用戶來說，這個問題確實至為重要。

本人今天陳述的內容主要有三點：

- 「方案1」是通訊事務管理局辦公室（「通訊辦」）徵詢意見的三個方案中最好的一個。
- 按照通訊辦自行的估計，「方案3」將嚴重影響香港商界及消費者享用的**3G**流動服務質量。該方案必須摒棄，以免嚴重損害香港迄今享有的流動服務優勢。
- 通訊辦著重把使用中的頻譜進行拍賣，等同走了錯誤的路徑。在香港如此高效運行且競爭激烈的市場中，通訊辦應改用頻譜買賣的發展路徑，作為微調頻譜分配的市場機制。

本文將以「方案1」及「方案3」為陳述重點，原因是前者最有利於終端用戶，而後者則似乎是商務及經濟發展局局長目前屬意的方案。

「方案1」

方案1是目前可供考慮的三個方案中最好的一個，原因是這個方案對終端用戶造成的干擾最輕微。

本人認為，在服務持續性或服務質量上，香港公眾不應成為犧牲品，以換取強制拍賣可能或者不可能帶來的些微利益。

通訊辦反對「方案1」的主要原因是，儘管現時從業者另有主張（第33段），部分3G頻譜可能會獲得較現時更有效的分配。本人並不排除此一論點在邏輯上的可能性。

然而，若要透過微調現時頻譜分配而實現效率提升，則正確辦法應為建立一個頻譜交易市場，而非強制重新拍賣現時使用中的頻譜。

請容本人稍後再論述頻譜買賣對比重新拍賣的優勢。

「方案3」

一如通訊辦本身理據所揭示，「方案3」將對香港流動服務客戶帶來嚴重的不良後果。

「鑒於服務質量及接收可能蒙受嚴重、持久影響……」（第27段），按照「方案2」強制重新拍賣所有相關頻譜的建議已遭斷然拒納。

至於「方案3」強制重新拍賣三分之一而非所有相關頻譜，亦會帶來相若的嚴重影響，究竟背後的含意是甚麼？

根據通訊辦本身的分析結果：

- 「可以肯定，因頻譜損失而造成的發射站網絡容量下降，必然會對通話或數據連線造成影響……」（第24段）。
- 若每家營運商損失三分之一的3G頻譜，則據通訊辦估計，下載速度的跌幅將「於過渡期間平均多達18%」（第31段）。
- 這項18%的估計跌幅，是假設營運商持續投資於最新科技上（備註10），但若營運商被奪去頻譜，前述假設能否成立實屬莫大疑問。

究竟公眾可獲得甚麼相對利益，值得犧牲通話持續性及可能降低18%的下載速度？

「方案3」所述的情況，部分是基於如下預期：「根據方案3，現有從業者應能以更具效益的方式相互競爭……」（第37段），但請恕直言，這項預測似乎極富疑問：

- 鑒於香港的流動服務市場已屬全球競爭最激烈的市場之一，任何可能增加競爭的措施，只能帶來微不足道的效用 — 當競爭如此激烈時，能夠增加的競爭空間實在非常細小。
- 根據通訊辦建議的拍賣規則，通訊辦承認「……營運1.9 - 2.2 GHz頻帶的營運商數目，有可能由現時的四家減至三家」（第66段）。導致其中一家營運商離場，不會對終端用戶帶來利益。

本人認為，「方案3」將對公眾利益造成損害。根據通訊辦本身的估計，「方案3」要求公眾承受服務質量下降的代價（必然後果），以換取增加競爭的預測（幅度有限且純粹臆測）。

忽視頻譜買賣

通訊辦不允同時考慮頻譜買賣，視之為「另行處理事項」（附件1第15段），此舉實在令人深感遺憾。請恕直言，頻譜買賣始屬當前環境的正確監管工具。

頻譜買賣可讓頻譜使用者自行買賣部分頻譜，以便彼此之間將持有的頻譜調整至合乎需要的幅度。

通訊辦忽視頻譜買賣，屬意頻譜拍賣，此舉誠屬不幸。在當前環境下，拍賣恰如難善其事的鈍器，無助達成通訊辦的政策目標。

縱觀全球，頻譜拍賣固然是非常有效的方法，可利用市場力量以合乎效益的價格妥善分配空置頻譜。然而，若頻譜已在使用當中，則拍賣並非恰當工具。

根據2007年頻譜政策大綱的規定，頻譜買賣既是優越工具，同時也符合「市場為本取向」。

本人支持通訊辦致力「促使頻譜指配給最為珍視且最能妥善運用頻譜的流動網絡營運商」（第34段）。當初頻譜買賣的誕生，正為滿足這項功能。

締造買賣頻譜權利的市場，讓營運商自願買賣，頻譜就可由最為珍視且出價最高的一方取得 — 不論該方是成長中的現有從業者，還是新加入的營運者。而強制重新拍賣所造成的（通訊辦本身亦不得不承認的）種種問題自然不會產生。

結論

歸根究柢，本人謹此建議委員會責成通訊辦：

- 對於3G頻譜的重新指配問題，重新考慮現有建議；

- 結合締造頻譜買賣市場的理念，重新評估「方案1」的優勢；以及
- 對於餘下的方案，進行一次透徹的監管影響評估。

本意見書的陳詞內容不屬機密。

Andrew Simpson博士

代表**Certari Consulting Limited**

www.CertariConsulting.com

2013年3月21日

(Please note: the Chinese language version of this submission has been prepared by a third party translator, based on the original English version.)