

電訊管理局局長
有關流動電話營辦商
同時變動收費的調查報告

電訊管理局

二零零零年一月二十日

背景

在二零零零年一月三日，電訊管理局局長（「電訊局長」）留意到所有流動電話服務營辦商同時在一月二日調整收費。雖然大部分調整屬於增加收費，但亦有部分下調收費。據所得的資料顯示，電訊局長亦留意到，大部分調整幅度相若或完全相同。

2. 根據所得的資料和他對流動電話市場的認識——即有關市場的性質和該市場在經濟角度下的表現——電訊局長對兩個問題尤為關注：

(a) 這次同時調整收費是否符合流動電話營辦商所持牌照的競爭條款；以及

(b) 就營辦商公布和實施收費調整的方式而言，消費者的權益是否得到充分保障。

3. 本報告和電訊局長的調查結果只涉及對第一個問題的調查。考慮到電訊局長就本個案的競爭事宜調查所得和營辦商的回應，有關營辦商公布和實施收費調整的方式是否足以保障消費者的問題變得沒有那麼迫切。

4. 電訊局長已決定公布有關競爭調查的決定，因他認為延遲公布會對消費者和業界不利。

5. 至於保障消費者的問題，電訊局長會繼續與其他適當的團體（例如消費者委員會）合作，研究流動電話行業在保障消費者方面的現況，並在《電訊條例》和適用的牌照賦予電訊局長的權力範圍內，考慮採取什麼措施，以解決可能存在的問題。

調查

6. 電訊局長在考慮報章所載的資料後，於二零零零年一月三日決定即時展開調查，以確定有關收費變動的報導是否準確，及如報導正確的話，所作的收費調整是否符

合各流動電話營辦商牌照責任。電訊局長於同日去信全部 6 家流動電話持牌商，要求他們提供資料。

7. 獲發信的營辦商包括（依英文名稱順序排列）：

- 香港電訊 CSL 有限公司（「香港電訊 CSL」）—公共無線電通訊服務(PRS)牌照 007、012 和 060 號的持有人；
- 和記電話有限公司（「和記」）—PRS 牌照 009、010 和 058 號的持有人；
- 以 Sunday 名義經營的匯亞通訊有限公司（「Sunday」）PRS 牌照 061 號的持有人；
- 新世界移動電話有限公司（「新世界」）PRS 牌照 057 號的持有人；
- 萬眾電話有限公司（「萬眾」）—PRS 牌照 056 號的持有人；以及
- 數碼通電訊有限公司（「數碼通」）—PRS 牌照 011 和 059 號的持有人。

8. 向持牌商提出的問題均依據他們的牌照條款撰寫。該條款規定：

「……按局長書面要求的方式及時間，向局長提交與持牌人根據本牌照經營的業務有關的資料，包括財政資料、帳目及其他局長為履行根據該條例和本牌照所訂的他的職能合理所需的其他記錄。」

9. 所有持牌商均有回覆電訊局長的問題。但在所有個案中，給予的答覆均需加以澄清，而有些資料似乎與其他持牌商提供的資料有衝突的地方，電訊局長於是決定要求每位持牌商，出席作出口頭澄清及／或詳細的解釋。

10. 會晤於二零零零年一月十日至十二日期間進行。各持牌商均派出行政總裁或常務董事為代表，並由他們認為合適的職員或顧問陪同出席。所有會晤均已錄音，每家公司在會晤結束後均即時獲發錄音帶的拷貝。

11. 電訊局長在會晤後再次去信各持牌商，要求提供在會晤中提及的文件、對某些聲明的書面澄清、以及那些未能在會晤時提供的資料。

12. 電訊局長亦邀請持牌商提供任何其它它希望電訊局長在研究本個案時考慮的資料。

調查的法理依據

13. 這次調查是依據各流動電話營辦商所持的 PRS 牌照內的牌照條款進行，首階段集中調查個案中與競爭有關的事宜，尤其是這次收費調整究竟是由各持牌商獨立決定，抑或是協議或安排的一部分，以防止流動電話市場在操作上的競爭。

14. 本港的流動電話持牌商持有不同類型的牌照，「新」的一類發給使用 PCS 制式的營辦商，而「舊」的一類則發給使用其他蜂窩無線電制式的營辦商。

15. 「舊」牌照的牌照號碼是 007、009、010、011、012，而「新」牌照的牌照號碼是 056、057、058、059、060、061。兩類牌照均包括一般條件第 9 條，即：

「持牌人不得訂立任何協議或安排，以在任何方面防止或限制與經營該服務或獲局長發牌的任何其他電訊服務有關的競爭，不論該協議或安排是否在法律上可強制執行的。」

16. 「新」牌照特別條件第 12 條亦規定：

「(1)(a)持牌人不得從事局長認為在該服務的操作上或在提供或獲取電訊裝置、服務或器具的市場內，其目的或效果是防止競爭或實質上是限制競爭的作為。

(b) 局長認為具有(a)段提述的目的或作用的行為包括（但不限於）

—

(i) 肇定器具或服務的價格的共謀協議；

(2) 在不局限第(1)款所述的行為的一般性原則下，持牌人尤其不得

(a) 在提供或獲取任何電訊裝置、服務或器具的市場方面，訂立具有或相當可能具有防止競爭或實質上限制競爭的目的或效果的任何協議、安排或諒解（不論在法律上是否可強制執行）；

.....」

17. 即使是根據字眼較「嚴格」的一般條件第 9 條，持牌商顯然不得訂立任何協議或安排，以在任何方面防止或限制與該服務在操作上的競爭。每個牌照所介定的服務，是指在特定頻譜範圍內使用蜂窩式通訊技術提供的公共無線電通訊服務。

18. 如電訊局長信納持牌商之間曾存在著有關調整對消費者收費的協議或安排，則這項協議或安排將違反有關牌照條款，這是毫無疑問的，亦沒有持牌商嘗試去爭辯此點。

19. 此外，「新」牌照特別條件第 12 條訂明「釐定器具或服務價格的共謀協議」，可被電訊局長認為其目的或效果是防止競爭或實質上是限制競爭的。

20. 雖然「協議」一詞的意義似乎無需多加解釋，電訊局長認為，「安排」一詞可解釋為——但這不一定是詳盡無遺的解釋——一種合作形式，當中有關各方「曾以某種形式互相溝通，並因這次溝通，各方預期其餘各方均以某種方式行事」。¹

21. 電訊局長希望清楚說明，各持牌商均不受價格管制約束，可以在考慮競爭對手的行為和市場當時的情況後自由變動收費。然而，以任何方式合作，來預先釐定收費變動的水平和日期，以消除或減少競爭風險，是違反牌照競爭條款的。

¹ 請參考 British Basic Slag Ltd 的協議 [1963] 2 All ER 807 at 819

海外經驗

22. 在考慮援用一般條件第 9 條和特別條件第 12 條時，電訊局長曾參考海外地區有關類似事件的經驗，並考慮到市場差別、香港的法例和他獲賦予進行此次調查的權力等因素。電訊局長特別留意到，絕大多數海外地區的經驗均以法院訴訟為基礎，而此次調查則考慮是否有違反牌照條款。

23. 電訊局長特別感興趣的，是在這些海外個案件中：

(a) 調查中的行爲可否視作構成防止或限制競爭的協議或安排的行爲，以及

(b) 所得的證據，包括環境證據，是否足以得出違反有關牌照條件的結論。

24. 儘管其他司法管轄區可能會使用不同術語描述類似的行爲，電訊局長發現歐洲共同體委員會（歐共體）和歐洲共同體法院（歐洲法院）就可能違反《歐洲共同體條約》第 81 條（成立歐洲經濟共同體的舊條約第 85 條）的個案所作的決定甚有幫助。該項決定規定「所有企業之間的協議，……及一致行爲(*concerted practices*)其目標或效果是防止、限制或扭曲競爭.....，而尤其是(a)直接或間接操縱買賣價格或任何其他貿易條款者；.....」均予禁止。

25. 歐洲法院的裁決書表明，雖然持牌商有權獨立決定其價格政策，但不得藉與競爭對手的直接或間接接觸或溝通，作出任何「安排」，就某項行動的重要元素（例如數額、主題、增加的日期和地點）而言，慫恿他人以某種方式行事。

26. 例如在染料案²中，歐共體發現有關公司一致行爲(*concerted practices*)罪名成立，對之處以罰款。有關公司聲稱加價只是寡頭市場內的反射平行行爲(*reflected parallel behaviour*)，因市場內每個生產商均跟隨價格領導者(*price-leader*)發起加價的行動。有關公司辯稱，這

² 裁決 69/243/EEC 和個案 48/69ICI v.歐共體[1972]。

種行爲在關係緊密的市場甚爲自然，因爲所有生產商同樣受到持續利潤下降的情況影響。

27. 歐洲法院在駁回有關上訴的裁決中，認爲雖然平行行爲本身不構成一致行爲，但如平行行爲導致發生與市場正常情況不符的競爭情況，則這行爲等同於一致行爲的有力證據。歐洲法院考慮到八成市場由約十家生產商供應，但各生產商的成本結構和生產模式不盡相同，卻就同類產品同時加價，而所有生產商未有考慮該類產品的不同，同時作出收費變動。歐洲法院繼而表示

「雖然每個國家的市場採取一般、自發的加價似乎不難理解，但可以預期這些加價應視乎不同國家市場的特色而有不同。」

因此，儘管就價格方面採取平行行爲對有關企業來說是吸引和無風險的目標，然而，實在難以相信各家企業對同一組國家的市場的同類產品同時採取同一行動是自發性的。」

相關市場

28. 電訊局長認爲此次調查所涉及的相關市場是使用手提或其他流動手機的流動電話服務市場。

29. 流動電話提供了固定線路電訊（指流動性）或其他形式的流動通訊（例如無線電傳呼）所不能提供的一連串功能和設施。因此，這些其他產品並非流動電話的替代品，即使這些服務與流動電話提供的服務有不同程度的競爭，因此，電訊局長認爲把流動電話市場視爲獨特的市場是適當的。

流動無線電話市場的競爭

30. 現時，網絡方面的競爭只限於 6 家營辦商，原因是可供使用的頻譜有限，故政府不能在第三代流動電話服務面

世前發出更多流動電話服務牌照。因此，目前要進入該市場是存在著障礙。

31. 在這種寡頭壟斷的市場環境中，是否能夠令市場維持高度競爭，很大程度上取決於多個因素。從以下的幾項因素來看，競爭雖然存在，但共謀的情況亦一樣可能發生。

32. 事實是：

- (a) 各持牌商所出售的一種產品，除了牌子上的差別外，即使在覆蓋範圍、服務質素和品牌形象方面有少許分別，但基本上是沒有分別的。在某一營辦商的網絡通話一分鐘，和在其競爭對手的網絡上通話一分鐘沒有甚麼分別；
- (b) 雖然大公司的客戶可能獲得一些秘密的折扣優惠，但收費價格是公開的；
- (c) 需求正急劇增加；及
- (d) 有充分證據顯示過往存在著競爭，

這些都是可喜的現象。然而，進入市場有很大的障礙，特別在頻譜的限制方面。雖然這些因素顯示極有可能出現競爭，但卻不能排除這種寡頭壟斷市場的一致定價是會存在及可獲得更高利潤，而參與一致加價的營辦商又不會引起新的競爭危機。再者，除了進入市場的障礙外，當市場變得更成熟，及當營辦商自一九九九年三月流動電話可攜服務引發激烈競爭穩佔一定的市場比率後，共謀行爲便更容易存在。

證據

33. 在這種性質的個案中，電訊局長在作出決定時很大程度上基於環境證據。每項證據，如果逐一分析，可能不會有所懷疑；或者可能看似可以解釋或支持個別公司聲稱的真確性。某些事實只可以從其他經證實的事情推斷出來。

34. 因此，只有綜合其他如拼圖塊般的環境因素，方能看到事實的全貌。此外，我們必需明白，電訊局長和其他競爭或業界規管機構不同，他的權力實在十分有限。例如：他無權進入持牌商的物業搜查文件、電腦檔案等，或要求當事人宣誓聲明或命令當事人透露所有有關文件的內容。因此，在歐洲的某些案例中，審理委員會所作證供的最重要部分在於詳細的書面報告，包括在營辦商的物業內發現的會議記要及記錄。因此，在參考外國當局的處理手法時，我們應考慮到兩者在調查某宗個案時，其所能取得的證據在數量和種類方面的差異。

35. 以下的證據摘述，旨在闡釋電訊局長在調查結束後對整件事情的理解，並說明他依據什麼理由得出結論。

A. 調整收費：

36. 持牌商曾被問及調整收費的詳情。每家營辦商均提供有關資料。

37. 電訊局長發現幾乎所有營辦商的調整幅度均相同—即使每家營辦商均聲稱這是根據他們自己獨立計算出來的。

38. 除了香港電訊 CSL 只把其中一個服務計劃的收費提高 10 元及和記亦將其碼分多址制式(CDMA)的服務計劃作同樣的調幅外，其餘各營辦商均將收費調高 20 元。然而，在減幅方面，除了個別情況外，亦同樣為 50 元。

B. 作出內部決定的時間：

39. 本局曾詢問各家公司首次商討調整加費及決定將收費調整至二零零零年一月二日公布的水平的日期。該 6 家營辦商聲稱他們在一九九九年十一月至十二月期間已作出決定或已考慮提高收費。然而，大多數營辦商向電訊局長表示並無首次討論調整收費的記錄。即使在某些個案中，所

出示的證據是與調整收費有關，但當中的收費調整幅度與實際調整收費的幅度並不相同。

40. 在大多數個案中，有關營辦商均表示沒有關鍵的證明文件，證實他們曾在某日進行重要討論或作出重要決定。

C.宣布調整收費的時間：

41. 各營辦商宣布調整收費的時間完全相同—在二零零零年一月二日早上宣布。

42. 電訊局長不信納各營辦商在二零零零年一月二日調整價格純屬巧合，又或那是寡頭壟斷市場上的平行行爲。即使某些營辦商聲稱他們早已部署調整收費有一段時間，但當中沒有一家營辦商決定在二零零零年一月二日之前或之後實施調整收費。同時，似乎沒有營辦商有意趁著其他營辦商加價而乘機擴大其市場佔有率。

43. 本局曾查問各營辦商何時將調整收費的詳情通知其職員和分銷商。

44. 所有營辦商表示，雖然他們在一月二日才公布調整的數額，但已在一九九九年十二月十五日至三十日向分銷商和內部職員公開有關數字。在某些個案中，一九九九年十二月三十日派給職員的「問答」資料已包括一份關於「同時加價」是否聯手安排的「問答」資料。

D.調整價格水平的基準：

45. 當營辦商被問及其依據什麼來計算調整收費水平時，電訊局長發現某些營辦商在作出調整前數天才擬訂相關的財務模式，且沒有參考最終定出的數字。此外，有些營辦商聲稱他們是獨自計劃加幅的，但其計算顯示於加費後，他們仍可在吸納新客戶及轉台客戶方面有增長。

46. 沒有一家持牌商能就調整收費提供適當和詳盡資料，說明計算價格的基礎。

E. 關於其他調整收費的資料：

47. 此外，本局亦詢問各家公司何時及怎樣取得其他營辦商更改收費的資料，因為從他們初步提交的資料來看，多家營辦商已預先得悉其他行家將於二零零零年一月二日宣布的正確收費。

48. 4 家公司聲稱他們在去年十二月底首先聽到有關調整收費的傳聞。其中三家公司辯稱，他們在一九九九年十二月三十日已得知其他營辦商調整收費的確實詳情，而兩家公司表示他們只在調整價格公布後才知悉有關詳情。

49. 雖然有關持牌商聲稱定價資料被視為公司內部機密資料，但並無一家持牌商對於收費資料在市場上泄露出感到奇怪。

F. 行政總裁或管理高層召開的會議：

50. 電訊局長獲悉營辦商的行政總裁曾開會商討同業共同關注的事宜。在被問及有關會議時，該些公司承認他們在一九九九年十一月至十二月期間曾召開兩三次會議。出席者為該些公司的行政總裁或其他高層職員。

51. 該些公司至少在其中一次會議上討論過將牌照費轉嫁給客戶的問題。有關營辦商沒有備存這些會議的記錄。

電訊局長考慮的因素

52. 電訊局長信納：

- 6 家持牌商在行政總裁或董事層面有接觸、交換意見或「互通聲氣」；
- 在接觸時曾討論市場的情況，而此舉可先免除對競爭對手未來行動的疑慮；以及

及考慮到

- 市場的性質：
- 所有收費變動均於同日生效；
- 不論是加費或減費，收費變動的幅度相同或相若，尤其明顯的變動是 5 家營辦商同時增加 20 元月費；
- 在差不多所有個案中，他們均承認在競爭對手正式公布收費變動前數天，已知悉他們將會有所行動；
- 在多個關鍵問題上，他們都未能提供滿意的答覆或證明文件，以證實他們的口頭陳述。

他認為從所得的證據顯示，至少存在著某種「默契」，導致在二零零零年一月二日同時調整收費。這等同於 PRS 牌照一般條件第 9 條及特別條件第 12 條所訂明的「安排」。

53. 此外，電訊局長信納每家流動電話持牌商都有參與這種「安排」，雖然若干持牌商所參與的成分較其他持牌商為少。由於他們百分百控制整個流動電話市場，故電訊局長亦認為這種安排防止或限制了流動電話市場的競爭。

54. 基於上述證據和理由，電訊局長信納全部 6 家持牌商曾達成某程度上的協議或參與有關安排，不論這項協議或安排在法律上可否強制執行，亦都防止或限制了流動電話服務操作上的競爭，並且違反了其有關牌照一般條款第 9 條。此外，雖然電訊局長信納當中存在的協議或安排會構成其目的或效果是防止或實質上是限制競爭的行為，但他認為毋須進一步引述「新」牌照的特別條件第 12 條，使現有的分析變得複雜。

決定一結果

55. 電訊局長依據其調查所得和結論，在二零零零年一月十五日去信所有持牌商，並附上有關報告擬稿。電訊局長在信中解釋：根據所獲得的資料，他有意發出指令，並請各營辦商提出申辯，說明為何他不應發出有關指令。

56. 電訊局長擬發出的指令的內容如下：

- a. 持牌人必須即時結束違法行爲，停止與其他 PRS 牌照持有人訂立任何協議或安排（不論在法律上可否強制執行）以防止或限制競爭，而在二零零零年一月二日實施的調整收費以此為依據；
- b. 持牌商不能對在二零零零年一月一日或之前選用其流動電話服務的客戶實施在同年一月二日宣布的收費調整；
- c. 至於在二零零零年一月二日或以後至本報告發出日期期間選用其服務的客戶，則收取二零零零年一月二日調整收費前的月費和使用費。

57. 在呈交給電訊局長的申辯中，所有營辦商均同意撤消在二零零零年一月二日公布的調整收費，承諾向現有客戶及新客戶收取一月以前的收費，及／或容許他們選用任何可供選擇的新服務計劃。

58. 由於所有持牌商迅即決定撤消二零零零年一月二日的收費調整，電訊局長決定毋須發出指令。然而，他已向 6 家營辦商發出警告信，飭令他們日後務須遵從牌照責任，並須設立完善的監察機制，確保他們在牌照許可的範圍內行事。

電訊管理局局長
二零零零年一月二十日