

有利電訊業投資的規管環境

電訊管理局總監區文浩

最近一兩年，電訊業界普遍存在一個意見：「香港市場過小，牌照數目過多，引致過度競爭，影響投資意欲。電訊局過去的規管措施又過度偏重消費者利益，未有充分照顧投資者的利益。」

政府的電訊業政策目標是促進市場競爭，以提高電訊業的效率，使消費者和用戶都能享用質優價廉服務和有更多服務選擇，但維持有利投資的環境，亦是政府的政策目標之一。電訊局的規管措施一向是以這些政策目標為根據。

電訊市場競爭對消費者帶來的利益，是有目共睹的。競爭亦是鼓勵投資的手法之一，開放市場提供投資機會，使新投資者可以進入市場投資，亦可激勵固有經營者再投資，以保持其競爭地位。

競爭的目的是更有效率配置社會資源。競爭改善了電訊行業的效率，增加了消費者在電訊支出以外的可支配收入，從而轉投其他經濟行業。效率優良的電訊服務，鞏固香港作為國際金融、貿易中心的地位，帶來經濟增長和就業機會。蓬勃的電訊業亦帶給相關行業，例如承辦商、廣告、內容及應用服務行業的收入和就業機會。部分電訊業的工種，例如客戶呼叫中心移入內地，引致本港電訊業就業人數下降，這是兩地人力成本差異的問題。近兩年來，一些與電訊政策無關的外來因素亦影響了電訊業的收入和資本開支，所以單看短期的電訊業的收入和就業來判斷政策的成效，並非全面。

業界經常將流動服務市場的利潤萎縮歸咎於電訊局發牌過多。經營網絡服務自然需要經濟規模，但市場可以容納多少個競爭者，信納市場經濟的規管機構都普遍接受應由市場決定。當年電管局發出六個 1800 兆赫 PCS 牌照時，共有十四家公司申請，投資者的財務顧問相信曾對當年市場的收入水平和未來增長的展望作出評估，認為香港可容納這六個新的網絡，申請才會這樣踴躍，投得牌照者亦可集資建設網絡，當時亦沒有理由要阻礙想進入市場的投資者。現在如果市場情況改變，以致不能支持六間經營商，應交由市場決定是否需要整合，不應歸咎於發牌政策。

「過度競爭」如果是有的話，是不可能長期存在的，因為如果市場競爭過度激烈，價格過低，自然會有營辦商退出市場，市場供應減少，價格便會回到令投資者可以獲得正常回報的水平，不用政府干預。實施市場經濟的國家地區，都是着重以促進

競爭的手段來改進電訊業的效率，從而提高國民生產，至今未聞有為「過度競爭」而作出政策檢討。

要市場有效調節經營者的數目，進入、退出市場的規管障礙都應該盡量消除，今年修訂的《電訊條例》，加入規管併購活動的條文，目的並非要在進出市場設置規管關卡，反而是使市場進出的規則更清晰，從而減低進出市場的規管障礙。值得注意的是，在制訂規管併購活動條文之前，併購活動並非沒有規管，例如根據第三代流動服務牌照條款，任何持牌人的擁有或控制權如有改變，都要得到電訊局長的同意，過去電訊局長的審批准則未在法律上確定，但規管併購活動條文生效後，將代替原來牌照上較含糊的規管，併購指引的考慮，在於市場的競爭是否有「大幅度的減少」，並須平衡公眾利益，故併購法例的完善化，應可消除進出市場的規管障礙。

為鼓勵投資，不單要消除市場進、出的規管障礙，還需要一系列的規管措施配合，促進競爭發展。過去十年來，電訊局為開放市場，鼓勵競爭，訂立和執行了一系列的措施。業界提出電訊局的措施過度偏重消費者利益，未有充分照顧投資者的利益，具體上多是指網絡互連的安排，他們認為互連或傳送費用定得過低，不錯會為消費者帶來價廉的服務，但會打擊網絡投資的意欲。

每一電訊服務，包括增值服務，例如應用和內容等，都需經網絡傳送，方可到達消費者和用戶。傳送費用是經營電訊服務的成本。傳送應是網絡商提供的，但電訊服務可以由網絡商或非網絡商提供，因為電訊服務着重服務質素、創新和實用性，未必一定是資本雄厚的網絡商，才可以成功。如果要電訊服務有蓬勃發展，一定在消費者願意付出代價和傳送費用之間有足夠的空間，如果空間不夠，便不可能獨立發展電訊服務，只有網絡商本身提供的服務、應用和內容，才可以在市場立足。

現時的互連及傳送費用的計算，包括固定投資成本，營運成本及資金成本，以給投資者回報，補償他們的投資風險。以這原則計算網絡費用，網絡收入已足以令投資者有足夠的回報，網絡商如果將原來投資網絡的資金作其他風險相若的投資，回報率也是一樣，所以現時計算互連及傳送費用的原則不會減低網絡投資意欲。互連費用是以成本計算，亦是世界貿易組織放進開放電訊市場協議內的原則。

網絡商當然可以在服務層面與各服務供應商競爭，而競爭應是基於服務的價格、質素，內容和應用的吸引力和實用性等，而非是在互連及傳送費用方面給予網絡商優勢，才可鼓勵網絡投資。事實上，網絡商因投資網絡，在網絡資源的控制、使用，已掌握服務供應商沒有的一定優勢，這亦是投資網絡的誘因。

最近，有關國際飛線漫遊轉駁費的裁決，亦是以同樣原則進行。國際飛線漫遊的存在，是因為漫遊服務價格有下調空間，任何服務價格有空間，自然會有其他服務進入市場競爭，過去在專營時期 IDD 回撥服務就是一個好例子。國際飛線漫遊使用了流動網絡的資源，繳交互連費用以補償流動網絡的投資，是理所當然。以宏觀角度來看，減低香港與內地越境通訊費用，對珠三角經濟融合，都起了積極作用，電訊局已作出適當平衡，並非只考慮消費者的短期利益，而忽略投資者的投資意欲，以致消費者的長期利益受損。

香港電訊業需解決的問題，是網絡在批發層面的傳送服務競爭不足的問題，例如寬頻服務，在零售層面，可能存在競爭，但在供應給服務供應商的寬頻網絡服務，只有一個，為甚麼香港本地固網有六、七個，市場開放，而寬頻傳送的批發服務缺乏競爭呢？電訊局的目標是非主導地位的網絡商也能積極提供寬頻傳送批發服務。

我認為改善投資環境，不應採取保護主義、封閉網絡等的一些倒退措施，應從增加需求和鼓勵服務質量、創新着手。政府的數碼 21 策略，為要建設香港成為數碼城市，隨着知識經濟的發展，需求定會增加。鼓勵服務質量、創新，提供產品差異，是扭轉純價格競爭的方法。在規管措施方面，消除市場進出障礙，維持清晰、高透明度、穩定的規管架構，以減低規管風險，建立公平的競爭環境和互連機制，這些行之有效措施，還是維持有利投資的環境的最佳策略。

二零零三年十二月十七日