

## 有利电讯业投资的规管环境

电讯管理局总监区文浩

最近一两年，电讯业界普遍存在一个意见：「香港市场过小，牌照数目过多，引致过度竞争，影响投资意欲。电讯局过去的规管措施又过度偏重消费者利益，未有充分照顾投资者的利益。」

政府的电讯业政策目标是促进市场竞争，以提高电讯业的效率，使消费者和用户都能享用质优价廉服务和有更多服务选择，但维持有利投资的环境，亦是政府的政策目标之一。电讯局的规管措施一向是以这些政策目标为根据。

电讯市场竞争对消费者带来的利益，是有目共睹的。竞争亦是鼓励投资的手法之一，开放市场提供投资机会，使新投资者可以进入市场投资，亦可激励固有经营者再投资，以保持其竞争地位。

竞争的目的是更有效率配置社会资源。竞争改善了电讯行业的效率，增加了消费者在电讯支出以外的可支配收入，从而转投其他经济行业。效率优良的电讯服务，巩固香港作为国际金融、贸易中心的地位，带来经济增长和就业机会。蓬勃的电讯业亦带给相关行业，例如承办商、广告、内容及应用服务行业的收入和就业机会。部分电讯业的工种，例如客户呼叫中心移入内地，引致本港电讯业就业人数下降，这是两地人力成本差异的问题。近两年来，一些与电讯政策无关的外来因素亦影响了电讯业的收入和资本开支，所以单看短期的电讯业的收入和就业来判断政策的成效，并非全面。

业界经常将流动服务市场的利润萎缩归咎于电讯局发牌过多。经营网络服务自然需要经济规模，但市场可以容纳多少个竞争者，信纳市场经济的规管机构都普遍接受应由市场决定。当年电管局发出六个 1800 兆赫 PCS 牌照时，共有十四家公司申请，投资者的财务顾问相信曾对当年市场的收入水平和未来增长的展望作出评估，认为香港可容纳这六个新的网络，申请才会这样踊跃，投得牌照者亦可集资建设网络，当时亦没有理由要阻碍想进入市场的投资者。现在如果市场情况改变，以致不能支持六间经营商，应交由市场决定是否需要整合，不应归咎于发牌政策。

「过度竞争」如果是有的话，是不可能长期存在的，因为如果市场竞争过度激烈，价格过低，自然会有营办商退出市场，市场供应减少，价格便会回到令投资者可以获得正常回报的水平，不用政府干预。实施市场经济的国家地区，都是着重以促进竞争的手段来改进电讯业的效率，从而提高国民生产，至今未闻有为「过度竞争」而作出政

策检讨。

要市场有效调节经营者的数目，进入、退出市场的规管障碍都应该尽量消除，今年修订的《电讯条例》，加入规管并购活动的条文，目的并非要在进出市场设置规管关卡，反而是使市场进出的规则更清晰，从而减低进出市场的规管障碍。值得注意的是，在制订规管并购活动条文之前，并购活动并非没有规管，例如根据第三代流动服务牌照条款，任何持牌人的拥有或控制权如有改变，都要得到电讯局长的同意，过去电讯局长的审批准则未在法律上确定，但规管并购活动条文生效后，将代替原来牌照上较含糊的规管，并购指引的考虑，在于市场的竞争是否有「大幅度的减少」，并须平衡公众利益，故并购法例的完善化，应可消除进出市场的规管障碍。

为鼓励投资，不单要消除市场进、出的规管障碍，还需要一系列的规管措施配合，促进竞争发展。过去十年来，电讯局为开放市场，鼓励竞争，订立和执行了一系列的措施。业界提出电讯局的措施过度偏重消费者利益，未有充分照顾投资者的利益，具体上多是指网络互连的安排，他们认为互连或传送费用定得过低，不错会为消费者带来价廉的服务，但会打击网络投资的意欲。

每一电讯服务，包括增值服务，例如应用和内容等，都需经网络传送，方可到达消费者和用户。传送费用是经营电讯服务的成本。传送应是网络商提供的，但电讯服务可以由网络商或非网络商提供，因为电讯服务着重服务质素、创新和实用性，未必一定是资本雄厚的网络商，才可以成功。如果要电讯服务有蓬勃发展，一定在消费者愿意付出代价和传送费用之间有足够的空间，如果空间不够，便不可能独立发展电讯服务，只有网络商本身提供的服务、应用和内容，才可以在市场立足。

现时的互连及传送费用的计算，包括固定投资成本，营运成本及资金成本，以给投资者回报，补偿他们的投资风险。以这原则计算网络费用，网络收入已足以令投资者有足够的回报，网络商如果将原来投资网络的资金作其他风险相若的投资，回报率也是一样，所以现时计算互连及传送费用的原则不会减低网络投资意欲。互连费用是以成本计算，亦是世界贸易组织放进开放电讯市场协议内的原则。

网络商当然可以在服务层面与各服务供应商竞争，而竞争应是基于服务的价格、质素，内容和应用的吸引力和实用性等，而非是在互连及传送费用方面给予网络商优势，才可鼓励网络投资。事实上，网络商因投资网络，在网络资源的控制、使用，已掌握服务供应商没有的一定优势，这亦是投资网络的诱因。

最近，有关国际飞线漫游转驳费的裁决，亦是以同样原则进行。国际飞线漫游的存在，

是因为漫游服务价格有下调空间，任何服务价格有空间，自然会有其他服务进入市场竞争，过去在专营时期 IDD 回拨服务就是一个好例子。国际飞线漫游使用了流动网络的资源，缴交互连费用以补偿流动网络的投资，是理所当然。以宏观角度来看，减低香港与内地越境通讯费用，对珠三角经济融合，都起了积极作用，电讯局已作出适当平衡，并非只考虑消费者的短期利益，而忽略投资者的投资意欲，以致消费者的长期利益受损。

香港电讯业需解决的问题，是网络在批发层面的传送服务竞争不足的问题，例如宽频服务，在零售层面，可能存在竞争，但在供应给服务供应商的宽频网络服务，只有一个，为甚么香港本地固网有六、七个，市场开放，而宽频传送的批发服务缺乏竞争呢？电讯局的目标是非主导地位的网络商也能积极提供宽频传送批发服务。

我认为改善投资环境，不应采取保护主义、封闭网络等的一些倒退措施，应从增加需求和鼓励服务质量、创新着手。政府的数码 21 策略，为要建设香港成为数码城市，随着知识经济的发展，需求定会增加。鼓励服务质量、创新，提供产品差异，是扭转纯价格竞争的方法。在规管措施方面，消除市场进出障碍，维持清晰、高透明度、稳定的规管架构，以减低规管风险，建立公平的竞争环境和互连机制，这些行之有效措施，还是维持有利投资的环境的最佳策略。

二零零三年十二月十七日