

## 电讯规管是否与市场经济有矛盾？

电讯管理局总监区文浩

著名的经济学家亚当·史密斯在《国富论》把市场力量比作一「无形之手」，带领一切本来是为追求私利的经济活动，达致对社会的最佳经济效益。电讯管理局一向推行市场主导的规管政策，尽量由市场决定经营商数目、技术、服务种类、价格、质素等，在有需要才依法作出干预。但是这些规管性的干预，是否与市场主导原则有矛盾呢？

首先市场不能达致一切社会希望达致的结果，例如全面普遍服务，在一个成本高于收费的偏远地区，单靠市场力量，该区可能不会获得提供服务，如果有服务商愿意提供服务的话，也可能收取较市区高昂的价格，所以有需要用规管手段来达到全面普遍服务的社会目标。

经济学家都普遍接受，在市场未达完善时，政府干预是有需要的。在缺乏有效竞争的情况下，规管便是要取代市场力量，

当市场逐渐形成时，规管力量便要适当地降低，最终由市场力量代替。

举个例子，两个网络需要互连互通，使两个网络的客户可以互相通话，如果两个网络发展相若，互相都要与对方连接，以满足客户需要，双方就自然能达成商业协议，不用规管机构插手互连条款。电讯管理局在插手互连前，都要求双方经过认真的商业谈判，不会轻易使用法定权力干预。但在市场竞争未有效形成时，例如一新进入市场者与原来经营者谈判互连条件，两个网络的规模悬殊，大的网络对是否与小的网络互连互通，并不在乎，反正没有互连时，客户都会选择参加自己网络，但是对小的网络，如果没有互连互通，根本客户就不会加入，在市场上就无法立足。另一例子是某网络商控制了一些提供服务时的「必需设施」，在市场上并无其他营商供应，该网络商根本是没有商业意欲去及早与其他网络商达成协议，提供「必需设施」方便后者在市场上与前者竞争。这些因市场缺乏有效竞争而引致的不平衡的谈判地位，便有可能要用规管代替市场力量，以达致在一有效竞争的环境下结果。

实行市场主导政策各国的规管机构和世界贸易组织《基本电讯服务协议》签约国都普遍接受，互连费用应以成本计算，因为在有效竞争的环境下，价格会趋向成本，用成本计算的方法，使以规管手段订定的互连费用，接近一在有效市场竞争下所产生的水平。

由于市场力量将带来最佳经济效益，规管的另一目的便是促进市场上有效竞争的发展，这正是对市场占主导地位的经营商实施规管的原因。占市场主导地位的经营商可以有很多方法，妨碍竞争的发展，例如利用在无竞争的地区维持较高价格，以其利润支持在有竞争的地区以低于成本减价，以打击新进入市场的营办商的竞争能力。新进入市场的营办商因未达经济规模，亦需考虑在市场的定价是否足以弥补新进场者的投资及营运成本，主导经营商的选择性减价可能令新进场者无力立足。此外，主导经营商亦可在新经营商未有覆盖前，以长期的合约束缚客户，以致当新经营商的网络覆盖到达时，亦有一段相当长的时期无法考虑新经营商的服务。对规管市场主导地位的经营商实施较严格的规管，审批它的价格申请，

确保价格和其他合约条款不会违反公平竞争规则，目标是使有效竞争早日能在市场形成。

市场上有了有效竞争，规管便是要保护公平竞争，防止妨碍竞争的市场结构重现，这是《电讯条例》中维持公平竞争的条款的目的。去年完成立法程序的规管电讯业合并收购活动条文，目的就是要保护市场的竞争，并非是要干预市场上正常的并购活动，因为并购是市场上的正常商业活动，只是当并购会对市场上的竞争有大幅度的减少，又没有其他公众得益可以平衡因竞争减少而对公众带来的损害时，才会考虑作出干预。

任何规管都无可避免地干预私有产权，资本主义的基础是保护私有产权，但并不代表在任何情况下都不可干预私有产权。例如法律或牌照条款规定在利用网络资产提供服务时，有提供互连服务的义务，是依法对私有产权的干预的一种。《电讯条例》规定电讯局长在决定互连费用时，须根据有关合理成本计算，固网牌照条款亦规定固网商在利用其网络提供互连服务时，可收到合理和足够的补偿。在法律授权下，干预私

有产权是与自由市场无冲突的，在电讯市场的营办商，都是自愿接受电讯法律对私有产权的规限，才进入市场的。

所以电讯规管与市场经济并无矛盾，电理管理局的理念是尽量利用市场力量，在市场未形成时，以合理和适度的规管来代替市场力量，当市场逐渐形成时，规管力量便会适当地降低，强制互连和对主导经营者实行较严格规管等这类所谓「事先批核式」(ex ante)的规管，最终将由市场力量代替。就这类规管而言，规管的长远目标，就是使规管不需存在。

\*\*\*\*\*