

电讯业诉讼与规管政策

电讯管理局总监区文浩

香港电讯业近期有关规管的诉讼频繁，有意见把这现象归咎「监管政策不足」。

二零零零年的《电讯条例》修订，成立了「电讯（竞争条文）上诉委员会」，目的就是为了制衡电讯管理局局长在竞争条文上所具有的权力。上诉委员会成立後，业界会尽量利用这机制，挑战电讯管理局局长的决定，这是立法时已预计及被接受的，诉讼的数目与监管政策是否不足沒有关系。业界提出诉讼，主要有两种原因：第一、电讯管理局局长的决定对营办商的商业利益有重大影响，营办商自然要考虑用尽所有上诉和司法覆核渠道来保障股东利益。第二、电讯局局长的决定，很多都牵涉到营办商之间的利益矛盾，决定无可能得到各方满意，不满的一方为保障利益，便会考虑上诉或司法覆核。基於这些原因，就算有「完美」的监管政策，诉讼仍会是规管制度的一部份。

香港电讯业的诉讼情况，与海外有实施公平竞争法的国家並無重大分

別。如果把英国前电讯署 (Of tel) 在《竞争法》下所作的裁决和竞争上诉审裁处 (Competition Appeal Tribunal) 在网站上的个案清单作一比较，便会发觉上诉是平常事。在美国，联邦通讯委员会 (FCC) 的决定便经常在法院接受挑战。在有些国家，例如澳洲、新西兰、美国、加拿大等，公平竞争机构要执法，必须向上诉审裁处或法院对违法者提出诉讼，司法机关便成为每一个案的裁决者。香港（和有些国家/地区，如英国、欧盟等）沒有採用这种模式，规管机构首先作出裁决，不服的一方可提出上诉或诉讼，这样可以减少法院或上诉审裁处个案的数目，增加效率，但其他重大或较具争议性的个案，利用司法程序作为裁决过程的一部份，以建立制衡机制，实际是与其他以法院和上诉审裁处作为决定机构的模式看齐。

目前对「市场主导者」的所谓「事先批核」式的监管，我们的立场是很清晰的，这类规管的作用是代替市场力量，当竞争市场逐渐形成时，这类规管的力度便会适当地降低，最终当市场存在有效竞争时，这类规管便会由公平竞争条文的「事後规管」代替，电盈(香港电话公司)已向电讯管理局局长提出解除在商业及住宅电话线市场「主导者」地位的申请，就这两项申请，电讯管理局已公开徵求业界意见，並会考虑所有意见书，按公认的竞争经济学准则作出决定，现时的规

管是否到了取消的时候，正是要考虑的关键问题，讨论现时的规管是否过时，应在检讨「市场主导者」地位的过程中进行。在未取消电盈主导者地位前，电讯管理局有责任严格执行现时对市场主导者的「事先批核」式监管，包括价格是否太低，是否在成本之下，妨碍市场竞争的发展。

有意见认为把市场主导者的所谓「事先批核」式的监管，以「事後规管」取代，便会减少诉讼。我认为这建议首先有违原则，对「市场主导者」监管的存废，诉讼数目不应在考虑因素之列。其次，「事後规管」的决定，也可呈交上诉委员会提出上诉，或呈交法院要求司法覆核，七月份生效的电讯业并购规管，无可避免地也会带来一些诉讼。

规管和因它产生的诉讼自然是有成本的，是否值得，就要视乎读者是否认同有效和公平的竞争是会对消费者和社会带来超过规管成本的长远利益。

开放市场，促进及维护公平竞争，是电讯管理局历年的工作方针，电讯管理局在作出决定时，尽量公平、合法、合理，对于个别营办商提出的诉讼，自当据理力争。制衡机制的有效运行，正是监管机制趋向

成熟的具体表现。