

## 「下一代規管」的挑戰

電訊管理局總監  
區文浩

在十二月舉行的世界電信展的「論壇」中，我將主持一場以「下一代規管」為題的研討會。到底何謂「下一代規管」？它與傳統的規管有甚麼不同？

傳統規管的主要目標是要打破壟斷，引入競爭，所以規管的對象往往是一個在壟斷時代已興建的網絡，規管措施包括容許新競爭者連接這個網絡，和在市場未有充份競爭時規管固有營辦商的價格，以保障公平競爭和消費者利益。

但在「下一代規管」中，規管機構要面對的是還未興建的網絡，不當的規管可能會減低投資在這些新網絡的意欲。但如果完全放開規管，又可能會減少市場競爭。

「下一代網絡」將是一個匯流的網絡，話音、數據、影像均以同一核心網絡傳送，用戶將由不同的接達網絡連接到核心網絡，這些接達網絡可以是有線的，也可以是無線的，可似連接固定用戶，也可以連接流動用戶。「下一代網絡」的設計將容許網絡和服務分離，不同的內容/應用服務商可以通過網絡，向用戶提供服務，網絡便好像一個商場，用戶可以選購合適他們的服務。但是要實現這目標，網絡商必須開放網絡。

在美國國會中，就有「網絡中立」這個激烈的辯論。如果網絡商對所有互聯網上的內容/應用網站都一視同仁，不向這些服務商收取不同等級的傳送費用，那麼，不肯付較高費用的服務商便不會被阻截或放在慢線傳送，這便達到「開放網絡」的目標。但是，不同服務對網絡暢通程度的要求不同，限制網絡提供有質素保證的傳送服務，在技術上是不合理的。「網絡中立」擁護者認為，用戶可根據傳送質素級別付費，反對者則認為，這類限制收類模式的法例將是對「下一代網絡」的重大干預。

在歐盟國家，現時的規管是考慮網絡是否有「重大市場力量」，即等同香港較熟識的「主導地位」，如果沒有，便不能以規管措施規定開放網絡。和美國的「網絡中立」比較，歐盟的措施是較符合經濟規管的原則，即在「市場失效」才作規管，香港的規管也是應用這個原則。一般來說，對長期不能克復的「瓶頸設施」，規管機構才有干預的理據，在接達科技日多，網絡覆蓋日廣的情況下，對網絡規管干預的理據便逐漸減少。香港已有多個網絡在市場上競爭，最近的統計數字顯示 76%的家庭已有最少兩個網絡接駁，所以，大多數的用戶網絡都不是長期的「瓶頸設施」。

有些意見認為，只要網絡之間有競爭，用戶有選擇，便不必擔心網絡不開放的問題，如果某個網絡不開放，用戶可轉到另一個網絡。理論是如此，但實際上用戶轉網有一定不便，況且網絡數目始終有限，而且網絡商都希望用戶用自己提供的內容/應用服務，對他人的服務施加限制是有可能的，現時的 IPTV 和 VoIP 服務也有這些例子。

現在的「下一代網絡」正在起步階段，沒有人能準確知道市場將來的發展情況。但是，在「下一代網絡」上，應用/服務商是否能無障礙地到達用戶，已是規管機構普遍關注的問題。如何在鼓勵投資和開放網絡兩個目標之間取得平衡，將是「下一代規管」的挑戰。