

由海纜中斷談到全面服務機制

電訊管理局總監區文浩

上月台灣南面海底地震引起的海纜中斷，再一次提醒了我們，互聯網已經成爲生活的必需品，接通上網服務似乎已經變成任何人的一種「權利」，好像每人都應有基本電話服務一樣。

在電訊業，現時已有「全面服務責任」的安排，即是任何人，無論居住何處，都能以其他客戶相同的價格，得到基本電話服務，而這些基本服務，有提供窄頻上網的功能，所以現時人人皆可接上互聯網的目標經已達到。

但在這資訊時代，窄頻未必能滿足社會的需要，有寬頻連接和沒有寬頻連接的分別可能構成新的「數碼鴻溝」。大家會問「全面服務」是否應要擴展到寬頻服務？

這正是電訊局現時「全面服務責任」諮詢中的問題之一。上月廿八日電訊局發表了有關的諮詢文件，我們提出諮詢是因爲「全面服務責任」機制已實施多年，需要與時並進，以應付市場和科技的改變。但傳媒的注意力差不多都集中在海纜中斷事件，對這諮詢較少報導。其實，「全面服務責任」在各國的電訊規管當局都是很重要的議題。

在幅員廣濶的國家，達致全面服務的成本自然較昂貴，但在香港這人口較密集的地方，達致全面服務也是有一定的成本，因為全面服務牽涉到劃一價格，如果客戶是在較偏遠的地區，向這客戶提供服務可能是虧本的，所以要有補貼才能確保有營辦商願意提供服務。現時全面服務的成本，是由電訊服務之間的互相補貼來負擔，即由利潤較高的服務補貼虧本的基本服務用戶。成本是根據電訊局設立的方法計算，由對外直撥電話（IDD）服務商公平分攤。

如果全面服務擴展到寬頻服務，當然成本會增加。諮詢文件的初步意見是，在現時業內補貼的制度下，全面服務暫不應擴展到寬頻服務。在香港這密集地區，寬頻的覆蓋已可達 98% 的家庭，通過競爭，寬頻價格又已降到差不多每個家庭都可以負擔的水平，市場力量已可令 67% 的家庭接上寬頻。無線科技正在迅速發展，相信短期內可把寬頻服務擴展到偏遠地區，毋須政府干預。

現時的全面服務成本對用戶負擔的影響基本上極為輕微，每分鐘 IDD 通話用戶多繳 1.3 仙，低至幾乎不可察覺的水平。但如因把全面服務擴展到寬頻服務而大幅提高補貼，這便存在一個合理性的問題，如果全面寬頻服務是為消除「數碼鴻溝」，令全民可以使用電子教育、

電子醫療、電子政府等服務，達致一個具包容性的社會，這重要社會目標的開支為何只由某種電訊服務用戶承擔？

最近因海纜事故，有人甚至把全面服務機制看成一種籌集資金的機制，用以支付任何對社會有益的服務或設施，例如一條支援香港的後備陸路光纜，這等於向電訊服務用戶抽稅，來支付這些理想目標的成本。全面服務本來是用來達到市場不能達到的目標，例如，若沒有補貼，社會上某些人便不能獲得基本電話服務。現時沒有證據顯示，沒有補貼，營辦商便不會在對外後備頻寬上投資。對外電訊市場開放以來，市場力量使對外頻寬增加了 100 倍，所有海纜系統都是以商業原則投資的。在緊急事件中，以服務質素打倒競爭對手，正是投資意欲的來源，如果後備頻寬由政府「公平」統籌分配，營辦商之間缺乏競爭，在後備頻寬上的投資反而會減少。所以，電訊局在促使網絡營辦商須準備足夠的後備頻寬和有效的應變計劃時，會小心維護市場的有效運作。