

香港電話有限公司申請免去其在住宅直通電話市場的主導地位

業界諮詢文件

二零零三年十一月二十八日

導言

1. 電訊管理局局長（電訊局長）接獲香港電話有限公司（香港電話公司）就免去其在住宅直通電話（RDEL）服務市場的主導地位的申請（該申請）。有關申請是根據香港電話公司的固定電訊網絡服務（固網服務）牌照（該牌照）一般條件第 16(2)條及《電訊條例》（該條例）第 7L 條，要求電訊局長根據該牌照一般條件第 44 條，指令在 RDEL 服務市場方面，一般條件第 17、20、21、22 及 23 條不得適用於香港電話公司。

2. 在二零零三年九月二十三日，電訊局長發出有關香港電話公司提出免去其在商業直通電話（BDEL）服務市場的主導地位提出的類似申請（BDEL 申請）的諮詢文件（BDEL 諮詢文件）。在 BDEL 諮詢文件中，電訊局長就應界定商業及住宅服務為合併的抑或獨立的市場諮詢業界（BDEL 諮詢文件問題 1）。電訊局長將考慮業界對以上問題的回應，並據此決定應一併或分別評估兩項免去主導地位的申請。就 BDEL 諮詢文件提交意見書的截止日期是二零零四年一月九日。

3. 電訊局長亦同時邀請業界就該申請提交意見書。為方便討論，電訊局長在本諮詢文件中提出一些初步議題及多項問題，但有興趣的人士可隨時提出其他電訊局長未有特別提及或詢問的相關事宜。電訊局長在決定該申請的接納全部或部分抑或拒絕該申請時將考慮相關意見。為了提高透明度，同時又對香港電話公司公平起見，電訊局長將公開該申請中不屬商業機密的部分。

法律理據

4. 根據該條例第 7L 條及該牌照一般條件第 16(2)條，如電訊局長認為某持牌人能夠在不受其競爭者及顧客的重大競爭性限制下行事，則該持牌人即屬佔有主導優勢。在考慮某持牌人是否佔有主導優勢時，電訊局長將考慮持牌人的市場佔有率、作出定價其他決定的權力、進入市場的障礙、產品差異及促銷的程度、以及電訊局長發出的指引內規定或可能規定的其他相關事宜。

5. 在一九九五年六月的「固定電訊網絡服務牌照的競爭條文的詮釋及應用指引」（該競爭指引）中，電訊局長分析主導地位的相關因素中，包括了「企業關係的性質」。他亦發現在詮釋及應用該條例提及的「市場」、「競爭」及「優勢」等概念時，應加入其他司法管轄區的法理。

6. 該牌照一般條件第 44 條訂明，如電訊局長認為在根據該牌照提供的任何電訊服務市場中，有關持牌人並不符合該牌照一般條件第 16(2)條所指的主導地位，電訊局長可指令，根據他裁定的時間及條件，一般條件第 17、20、21、22 及 23 條的其中一或任何組合所施加的全部或特定責任，不得應用於有關持牌人。

7. 該牌照一般條件第 17、20、21、22 及 23 條特別規定香港電話公司須採用電訊局長 (在會計手冊中) 訂明的若干會計分隔措施，除獲電訊局長核准外，收費不可高於及低於公布的收費，以及提供新服務及更改收費時須獲取電訊局長的核准。

8. 該競投指引亦訂明電訊局長就某持牌人是否處於主導地位得出意見的程序。電訊局長首先根據產品、地理及功能範疇界定相關市場，然後研究該條例第 7L 條，該牌照一般條件第 16(2)條及該競爭指引中就界定的相關市場訂明的因素。

相關市場的定義

9. 「市場」的概念在經濟學理論中有已獲接納的含義，並為其他司法管轄區的競爭法採用。電訊局長將採用需求及供應兩方面廣受採納的「替代性」及「交叉彈性」測試。大體上，市場是指緊密競爭或潛在競爭的地方，界定市場牽涉評估哪些產品足以成為在同一市場中競爭的接近替代品。因此，該申請的相關市場應包括目標服務及所有電訊局長裁定為替代或可能替代的服務。考慮市場的地理界限 (即產品或服務競爭的地域範圍) 及市場的功能層面 (即屬批發抑或零售層面) 亦是相關問題。

產品市場

10. 市場在產品範疇上的正式定義應包括所有在需求及供應方面屬接近替代品的產品或服務：

- 如產品 A 價格上升即時導致消費者使用產品 B 的數量增加 (反之亦然)，則產品 B 是產品 A 的「需求方面替代品」。
- 如產品 A 的價格上升後，生產產品 B 的公司即時將部分生產設施轉為生產產品 A (反之亦然)，則產品 B 是產品 A 的「供應方面替代品」。

在以上兩種情況，B 的存在大幅限制 A 的定價。

11. 該申請有關「RDEL 服務」的「市場」，或在概念上指住宅客戶的終接點及公共交換式電話網絡 (PSTN) 其他客戶的終接點之間的窄頻交換連接。連接包括兩部 – 接駁住宅客戶至最接近的本地機樓的「接達」及經 PSTN 的電訊通訊的「交換及傳輸」¹。電訊局長必須首先研究香港電話公司建議的產品市場定義實際上是否適當及反映當前市場情況。在本文中，電訊局長識別出一些有關「RDEL 服務」及需要進行經濟測試的一般產品及服務類別，以裁定它們是否構成合併或獨立的產品市場：

- 「商業及住宅服務」 - 在需求方面，就通訊模式及完善度而言，顯然商業用戶的需求與住宅用戶的頗為不同。不過，在供應方面，指商

¹ 「交換及傳輸」部分包括受話方網絡的通訊終接。

業及住宅服務在連接大體相同亦言之成理，任何功能上差別實屬人為。目前商業線路的確比住宅線路昂貴，但不可因此順理成章推斷住宅用戶不會因價格改變而使用商業線路（雖然根據商業線路收費，商業線路只可向商業客戶提供）。某些邊緣用戶，如中小型企業（SME）及小型辦公室家居辦公室（SOHO）客戶可能具有住宅及商業客戶的混合特徵。

- 「固定線路及流動²服務」 - 近年來，流動服務在覆蓋地區、服務質素及消費者認知方面與固定線路的差距已逐漸收窄。本港的流動價格低於固定線路價格³的情況很常見，現時流動用戶數目亦多於固定線路用戶⁴。現時，流動服務除不能提供傳真及部份數據服務外，在提供基本話音接駁及通話管理服務上可說是能與固定線路的功能相比。此外，住宅用戶如一般無需較複雜的通話管理及其他固定線路現時較易提供的其他支援服務（如自動跳駁式電話線、專用自動電話交換線路等），流動服務的需求方面替代性便更高。不過，電訊局長認為作出評估前，必須有更多需求方面替代性的證據支持。觀察固定線路與流動服務之間的普及水平因應價格改變的實際改變亦是相關的，特別是在固定線路服務收費重新平衡及流動服務價格競爭的情況下。
- 窄頻及寬頻服務 - 雖然窄頻及寬頻連接可在相同電訊網絡上供應，甚至間中透過同一對地區性環路，但由於兩類服務的功能有別（例如現時寬頻服務主要用於互聯網接駁），用戶一般不會認為寬頻服務是窄頻 RDEL 服務的可行替代品。不過，如日後寬頻服務上的話音電話服務變得更普遍，考慮因素便不相同。其他類型的窄頻服務（如綜合業務數字網絡（ISDN）服務可以是 RDEL 的可行替代品，因為兩者均支援話音服務。如電訊局長認為窄頻及寬頻服務屬不同市場，便必須界定兩項服務之間的分界點。在二零零零年十一月二十五日的電訊局長聲明「寬頻互連」中，界定差別為 144bps 數據速率，即 ISDN 服務的「基本速度」。不過，ISDN 服務提供的數據速率在 64k bps 至 384k bps 之間。）
- RDEL 的話音、傳真及數據應用 - 在需求方面，雖然住宅用戶使用相同電話線路獲取話音、傳真及撥號上網互聯網服務，但這些服務的功能不同。就供應的角度而言，這些服務大致上在電訊網絡提供相同的交換連接。
- 基本線路、通話管理服務及其他增值服務 - 這裡所指的「通話管理服務」及「增值服務」指選用基本線路時可選擇但通常以套餐形式附加的服務，例如來電候接，來電轉駁、電話會議，留言信箱，以及較

² 公共流動無線電通訊服務（PMRS）及個人通訊服務（PCS）。

³ 固定線路用戶可無限接駁，而流動計劃一般是每月限定通話分鐘。因此，兩者的價格不可直接比較。

⁴ 流動服務是個人服務，固定線路則為公司或家庭產品。因此，兩種服務的用戶數目不可直接比較。

近期的短訊服務。附設通話管理服務或增值服務的線路一般稱為「特級線路」。基本及特級線路的內在價值不同，即使不一定削弱不同類別線路之間需求方面替代性的程度，可能在比較市場佔有率方面遇上困難。在供應方面，基本及特別線路是在同一網絡提供。

問題 1：基於需求方面及供應方面替代性的論據，以上各類服務或其他電訊局長未有特別提及的任何相關類型服務，是否構成合併或獨立的产品市場？

地理市場

12. 在香港電話公司早前就「對外通話服務」市場作出不同的免去主導地位申請中，電訊局長已界定本地及對外電訊服務為獨立市場⁵。「RDEL 服務」市場的地理界線是香港特別行政區（香港特區）。不過，另一問題是香港特區市場應否再細分，例如，「RDEL 服務」的香港市場可再按地區或機樓細分。

13. 與產品市場的測試類似，如某地點出現某產品或服務會大幅限制同一或可替代產品或服務在另一地點的定價，該兩個地點便應屬於相同地理市場。基於固定線路服務客戶流動性低，在需求方面，可說是沒有不同地點的服務選擇。另一方面，供應方面替代性將涉及評估在輕微及非過渡性的相對價格增加下，能否在相對較短的相間內進入市場，而不會招致顯著的額外成本或風險。例如英國的公平交易局的市場定義指引（OFT403，一九九九年三月）認為「相對較短的時間」是一年內。電訊局長初步認為採用「一年」為評估供應方面替代性的準則合理，歡迎回應人士就此提出意見。電訊局長應用這些原則，發現在供應方面，不同的地區視乎進入市場的障礙（不論有形、經濟或其他方面）而定有不同的競爭壓力。據此，「RDEL 服務」的市場可被細分。另一方面，基於電訊市場充滿變化的特質，不同的競爭壓力隨着時間出現，製造不定性及導致市場擴大。此外，亦難以收集準確資料，就香港電話公司的市場實力得出具代表性的結論。

問題 2：「RDEL 服務」的地理市場應否細分？如是的話，怎樣細分？

功能市場

14. 香港電話公司在該申請中建議，「RDEL 服務」的功能市場應屬零售層面。電訊局長注意到，雖然在現時的發牌制度下⁶，純 RDEL 轉售商並沒有規管上的進入障礙，設施方面的持牌人⁷（包括主導營辦商）無需在憲報公布為轉售商而設的批發收費。現時，市場上並無純粹提供「RDEL 服務」的轉售商。

⁵ 一九九七年十一月二十八日「香港電話有限公司申請就該公司沒有主導國際商業電話市場發出聲明 – 電訊管理局局長的研究結果第 32 頁 16 段」

⁶ 轉售商操作電訊設施，轉售可領取公共非專利電訊服務（PNETS）牌照。如轉售商並無操作任何電訊設施（純粹轉售），在《電訊條例》第 8(1)(aa)條生效前，轉售無需領牌。該條例生效後，純粹轉售可領取類別牌照。

⁷ 本地固定電訊網絡服務（固網服務）或固定傳送者牌照。

15. 部分本地固網服務營辦商現時依賴第 II 類互連（或稱為分拆地區性環路（ULL）），作為向部分客戶提供「RDEL 服務」必需投入元素。不過，地區性環路的供應與「RDEL 服務」在不同的市場。兩種服務之間並無直接批發/零售關係。由於該申請特別就「RDEL 服務」提出，電訊局長將據此分析主導地位，不論「RDEL 服務」是在自建抑或 ULL 線路提供。

問題 3：RDEL 服務市場的批發及零售水平之間是否存在有意義的分野？

主導地位的評估

16. 根據上文第 5 及 6 段所述，「主導優勢」指持牌人能夠在不受其競爭者及顧客的重大競爭性限制下行事的能力。電訊局長在評估香港電話公司在相關市場的主導地位時將考慮以下因素：

- 市場佔有率及市場集中度
- 實施決定的力量
- 進入市場的障礙
- 產品差異及促銷的程度
- 合作關係的性質
- 其他相關因素

問題 4：在評估該申請中，以上每項因素如何相關，以及電訊局長應怎樣分配重要性？

市場佔有率及市場集中度

17. 市場佔有率雖然不是評估唯一主導地位的決定因素，但卻至關重要。在該競爭指引中，電訊局長訂明以下一套「優勢的可推翻數量推定」：

- 市場佔有率逾 75% 的持牌人將被推定為具主導地位；
- 市場佔有率低於 25% 的持牌人將被推定為非主導地位；及
- 市場佔有率在 25 – 75% 之間則不會受任何推定影響。

這些觸發點只是起步點，並非取代主導地位的定義。如電訊局長獲得或有理由認為某持牌人的市場行為顯示不符有關推定的特徵，可推翻這些主導地位的推定。在該競爭指引中，電訊局長亦認為評估主導地位時引用其他司法管轄區的法理是合適的。根據歐盟及英國的競爭法，持牌人的市場佔有率持續在 50% 以上，如沒

有相反證據，便可推定具主導地位⁸。事實上，電訊局長之前在評估香港電話公司就對外通話服務及對外寬頻服務市場免去主導地位的不同申請中，曾應用 50% 的觸發點⁹。考慮到該競爭指引已實施超逾八年¹⁰，其他司法管轄區已確立不同的推定主導地位觸發點，電訊局長認為必須就該申請採用合適觸發點徵詢業界意見。

問題 5：在沒有相反的證據下，應否推定香港電話公司在若干市場佔有率水平上處於「RDEL 服務」市場的主導地位？如是的話，應在哪個水平？

18. 電訊局長採用適當方法量度市場佔有率是非常重要的，他預期有關量度方法將以用戶或收入計算。視乎定義的產品市場範圍而定，「RDEL 服務」的不同線路或用戶可能有不同的內在價值。就此，收入可能是量度市場佔有率較全面的方法。不過，收集收入數據可能較耗費資源，在匯報過程中可能有較多相隔時間，這可能限制電訊局長就該申請準確及準時地作出結論的能力。

問題 6：香港電話公司「RDEL 服務」的市場佔有率應以用戶(線路)數目，抑或收入額，還是其他適合的方法量度？

19. 電訊局長在評估市場佔有率時，亦應研究有關持牌人在相關市場的市場佔有率的最近記錄。這一般較能反映該持牌人在市場中的競爭地位情況，而不只是在某一時間的市場佔有率的橫切面。他亦可研究有關市場佔有率在一段合理時間內的一致性、持續性及改變程度。不過，電訊局長注意到歷史數據不一定與未來趨勢相關，尤其是在如電訊服務般變動極大的市場。

問題 7：電訊局長在評估香港電話公司「RDEL 服務」的市場佔有率時，應追溯多久以前的記錄？

20. 除市場佔有率的分析外，評估有關市場的競爭程度時另一相關考慮因素是市場集中度。在其他主要的司法管轄區，Herfindahl Hirschman 指數值(HHI)¹¹是量度市場集中度時廣為採納的方法，尤其在評估合併及收購活動方面。如市場的 HHI 低於 1,000，便屬低度集中，HHI 1,000 至 1,800 之間屬中等，HHI 高於 1,800 便屬高度集中¹²。

⁸ 例如歐洲法院在 *AKZO Chemie BV vs Commission* 【1993】5 CMLR 215 一宗中的裁決，英國競爭當局亦依循。

⁹ 參閱二零零二年十月八日及二零零二年六月一日的相關電訊局長聲明

¹⁰ 電訊局長現正檢討該競爭指引，預期在二零零三年年底前進行業界諮詢。

¹¹ HHI 等同市場中每家獨立公司的市場佔有率的平方總和。

¹² 美國司法部及聯邦貿易委員會在一九九二年的橫向合併指引。歐共體及英國的競爭當局均依循同一觸發點。

問題 8：電訊局長分析「RDEL 服務」的市場集中度時，應否採用 HHI 或其他任何廣為採用的量度方式？

實施決定的力量

21. 電訊局長將研究某持牌人就定價或其他策略事宜作出決定時，必須考慮競爭者或客戶反應的程度。獨立行事的力量或定價力量是主導地位的重要指標，因為如持牌人能在提高價格時，預期競爭者或客戶不會有任何反應迫使他再次降低價格的話，他便能提高利潤。規管機制應用於持牌人的有效程度亦可以是影響獨立行事力量的因素之一。

22. 自一九九八年一月起，電訊局長同意香港電話公司在一九九九年至二零零一年期間按漸進的時間表重新平衡 RDEL 收費¹³。電訊局長在首三年為香港電話公司訂立價格上限，其後自二零零二年一月取消價格上限，但在修訂任何收費時仍需電訊局長核准。香港電話公司最終在一九九九年九月將 RDEL 標準收費由每月 68.90 元提高至 90 元，再於二零零一年一月提高至 110 元。除電訊局長核准的一些推廣優惠及折扣外，修訂的收費至今仍然有效。雖然自二零零一年起，香港電話公司已沒有提高 RDEL 收費，但電訊局長必須考慮，在通縮及成本下降的環境下維持相同價格是否等同提高價格。電訊局長亦會考慮有關 RDEL 服務的利潤幅度及香港電話公司與競爭者之間的相對價格水平(即香港電話公司在市場中維持市場溢價的能力)

23. 另一方面，由於收費核准機制規定香港電話公司的服務定價須高於成本，現時他們無法進行掠奪性定價。不過，電訊局長並不排除假設在收費核准不存在的情況下，香港電話公司可策略性地降低 RDEL 收費，試圖將競爭者逐出市場的可能性。

問題 9：香港電話公司有多少能力獨立設定「RDEL 服務」市場的價格？香港電話公司的價格與市場上其他營辦商又有何異同？

進入市場的障礙

24. 市場存在大量進入市場的障礙，讓現有營辦商免受新營辦商的競爭壓力。進入市場的障礙有多種形式，包括規管障礙(例如發牌規定)、有形障礙(例如「瓶頸」設施的控制)、經濟障礙(例如規模經濟及成本優勢)、策略障礙(例如特別為

¹³ 一九九八年一月二十日的香港特區政府與香港電訊有限公司就對外電訊方面的發展的協議(架構協議)

阻嚇他人進入市場從事的行爲)以及固有優勢和既有客戶基礎。

規管障礙

25. 由二零零三年一月一日起，香港的本地固定電話服務市場經已全面開放，包括 RDEL 服務在內的各项服務牌照均沒有預設上限。現時共有 11 家本地固網服務牌照持牌商採用不同的技術平台，雖然部分比較專注發展商業而非住宅服務。顯而易見，即使在狹窄的產品市場定義，「RDEL 服務」市場並不存在規管方面的進入市場障礙。

有形障礙

26. 本地固定電話服務傳統上被視為有形障礙較高的市場，尤以「最後一公里」設施的控制權為然。在香港，電訊局長及政府當局已於近年採取多項新措施減少此等障礙，包括協調道路開鑿的規定¹⁴、教育物業業主及經理有關進入樓宇的權利¹⁵，以及協助樓宇內置配線的互連¹⁶等等。然而，電訊局長亦理解到，法律架構實際上可能無法掃除所有層面的有形障礙。可能繼續存在的有形障礙包括在行人路下開鑿額外管道及沙井的空間限制，以及樓宇內的電訊設備室、設備箱，立管及其他配線設施等等。

問題 10：有形因素對進入香港的「RDEL 服務」市場造成多大障礙？

27. 有形障礙（以及下文討論的經濟障礙）的程度可見於已進入市場的營辦商的網絡覆蓋情況。在該申請中，香港電話公司提交競爭者的覆蓋地圖（申述書附件 1）。有關地圖是根據其他營辦商鋪設管道的道路開鑿記錄數據繪製而成。香港電話公司亦根據每家有線營辦商鋪設管道網絡的 50 米半徑範圍或 LMDS 營辦商發射器的 1000 米範圍，推算競爭者所覆蓋的住宅單位百分比（參閱香港電話公司申述書 25 – 27 頁第 7.5 條）。

28. 就香港電話公司的上述聲稱而言，電訊局長認為，「覆蓋」的定義是評估提供「RDEL 服務」的有形障礙層面的重要因素。如「覆蓋」的定義過分狹窄，有形障礙可能被高估，反之亦然。在這方面，電訊局長留意到香港電話公司評估「覆蓋」所用的標準與現行牌照有所出入，詳情如下：

例如：

- 在 1995 年發給九倉電訊的固網服務牌照特別條件第 1 條下，住宅處所覆蓋的定義有兩個層面：

¹⁴ 參閱於二零零一年十二月十二日發出的道路開鑿指引（第二版）。

¹⁵ 該條例第 14 條及《2000 年建築物(修訂)條例》。

¹⁶ 於二零零二年十月十一日發出名為樓宇內置電訊系統類別牌照的電訊局長聲明。

- **據點**是安裝於住宅樓宇附近的光纖節點，讓樓宇內的客戶在合理的時間內接駁網絡，從而接達牌照持牌人所提供的服務，及
- **通過**指距離住宅處所不多於 10 米，讓有關處所在要求牌照持牌人提供服務後 28 天內接駁該網絡。

- 在 2000 年發給香港有線電視有限公司（有線電視）的固網服務牌照牌照特別條件第 1 條下，「**通過的處所**」是指外牆正門距離最近的網絡部分不多於 10 米的樓宇內的任何住宅處所。
- 在 2000 年發出的本地無線固網服務牌照特別條件第 1 條下，住宅樓宇裝有客戶室外裝置及接口設備，能夠互連至樓宇內置配線系統以提供服務，即屬覆蓋範圍以內。

29. 上述各點提供了網絡「覆蓋」的法律定義。另一項有關「覆蓋」的概念是「**實際覆蓋**」，即競爭者的網絡經已進入有關樓宇，並與樓宇內置鋪線系統進行有形互連，因而可以向樓宇內的客戶提供服務。

30. 然而，在評估競爭者網絡的覆蓋，從而評估競爭者能否對香港電話公司市場決定造成重要的競爭限制時，單純研究法律定義下的「**實際覆蓋**」或覆蓋可能並不足夠。我們可能有需要依據「**可競爭程度**」的經濟原則，即既考慮其他供應是否實際存在，亦包括其他供應商能否因應價格變動立即進入市場。此外，電訊局長留意到，香港電話公司提及的部分營辦商現時可能比較著重商業客戶。然而，這不一定意味這些營辦商不會因應價格變動而進入覆蓋地區的住宅市場。

問題 11：提供「RDEL 服務」的「網絡覆蓋」應如何定義（尤以「距離接近」、「合理的提供服務時間」及「接駁就緒」等概念的量化標準為然）？

問題 12：每家營辦商均須根據問題 11 的覆蓋定義，就其網覆蓋資料的意見個別提供補充文件，包括覆蓋地圖，各區覆蓋的住宅處所/單位分類數字以及覆蓋全港家庭數目的百分比。

經濟障礙

31. 有形及經濟障礙均會影響其他供應商能否迅速進入市場。固定電訊網絡的鋪設一般需要密集的固定資本投資，因此，固定電話服務的規模經濟程度較高，尤以「**最後一公里**」的設施為然。新營辦商尚未於本區或單幢樓宇達致足夠數目的客戶可能無法追上固有營辦商的成本基礎。故此，即使沒有有形障礙，經濟障礙可能妨礙網絡延伸至覆蓋某地區或樓宇。香港人口密度高，大部分住宅樓宇均為多層大廈，是緩解因素之一，因為這意味着「**最後一公里**」設施的投資資金密集度有所降低。

問題 13：固定網絡投資（尤以「最後一英里」設施為然）的資本密集度是否構成進入「RDEL 服務」市場的經濟障礙？

策略障礙、固有優勢及既有客戶基礎

32. 香港開始開放本地固定電話服務市場已有八年時間。雖然香港電話公司現時仍被視為部分本地固網服務市場的主導營辦商，電訊局長認為有需要評估該公司享有的剩餘優勢應否大部分歸因於其優點，而非固有地位或既有客戶基礎所得來的優勢。

問題14：香港電話公司的策略行爲、固有優勢及既有客戶基礎構成進入「RDEL 服務」市場障礙的程度如何？

第 II 類互連政策檢討

33. 電訊局長現正檢討第 II 類互連政策¹⁷，預計將於二零零四年年初作出決定。檢討內容包括應否繼續強制固有營辦商實行第 II 類互連，應否在強制實行第 II 類互連前引入「瓶頸」或「重要設施」的概念，以及應否就不同重要性的設施應用「分級」互連費制度。雖然業界就第 II 類互連發表意見，並不在這次檢討的範圍之內，但有關結果可能影響進入「RDEL 服務」市場的有形或經濟障礙層面。電訊局長估計香港電話公司競爭者的住宅固定電話線當中，現時約有42%依賴第 II 類互連提供服務。然而，電訊局長向業界表明，他對於進入「RDEL 服務」市場障礙層面的分析及結論雖然重要，但不是該申請及第 II 類互連政策檢討的唯一考慮因素。有關分析及結論亦會保持一致。

問題 15：現時的第 II 類互連政策檢討會否影響進入「RDEL 服務」市場的有形或經濟障礙？若會的話，又有何影響？

產品差異及促銷

34. 主導市場的牌照持牌商可能較不傾向與競爭者的產品有所差異或從事大量促銷活動，以吸引客戶。他們擁既有客戶基礎，意味著新的營辦商須以較高的推廣成本提高市場佔有率。競爭市場內的牌照持牌人必需回應消費者的要求。這亦會刺激其他牌照持牌人作出改變，提供更多不同的產品，亦即創新服務。

35. 電訊局長透過收費批准過程，清楚知道香港電話公司就「RDEL 服務」所作出的產品差異及促銷活動的次數和程度，但較難得悉其他競爭者類似活動的情況。電訊局長有需要知道全面的市場狀況，以便就香港電話公司在「RDEL 服務」市場的上述活動中屬於領導者或追隨者得出意見。

問題 16：就「RDEL 服務」市場而言，香港電話公司及其他競爭者的產品差異及促銷活動有多頻密和深入？

企業關係的性質

¹⁷ 於二零零三年五月二十三日發出的第 II 類互連規管政策檢討諮詢文件。

36. 這項因素是研究牌照持牌人的垂直整合程序。控制生產及分銷過程中的所有部分的牌照持牌人在定價方面較有可能不受競爭者限制，並不受競爭影響而獨立運作。

37. 香港電話公司在供應「RDEL 服務」方面屬於垂直整合。電訊局長留意到，部分「RDEL 服務」供應商亦屬垂直整合，提供本身的客戶接達網絡。然而，部分供應商在一定程度上依賴香港電話公司的本地環路設施（透過第 II 類互連）或專線作為客戶接達網絡。故此，他們在提供「RDEL 服務」方面並非完全屬於垂直整合。我們須考慮他們在相關市場限制香港電話公司決定的能力。

38. 現時，電訊局長認為，香港電話公司的所有聯營機構（包括（但不限於）香港國際電訊有限公司及電訊盈科互動多媒體有限公司）在所有主要電訊服務的提供方面均未佔有主導地位。這些聯營公司所供應的產品與 RDEL 服務沒有垂直關係⁵。故此，這些聯營公司的企業關係不應引起關注，影響電訊局長考慮應否免去香港電話公司在「RDEL 服務」市場的主導地位。然而，視乎「RDEL 服務」產品市場的定義範圍，香港電話公司自行提供的其他電訊服務有可能在其相應市場佔有主導地位，例如 BDEL 及本地專線服務。無論如何，這些關注均不完全屬於垂直整合的問題。

問題 17：香港電話公司與其聯營公司之間，或由香港電話公司自行提供的其他服務之間的企業關係性質會否引起提供「RDEL 服務」方面的垂直整合關注？

全面服務責任

39. 根據現有全面服務政策，RDEL 服務屬於「基本服務」的定義範圍。故此，香港電話公司現時就 RDEL 服務的提供擔當全面服務責任。香港電話公司如獲免去主導地位，香港將仍然需要全面服務供應者，不論是香港電話公司或另一家營辦商亦然。然而，電訊局長觀察所得，香港電話公司的競爭對手依然需要一段時間，方可在全面服務責任方面追上香港電話公司的本地固定網絡覆蓋。此外，電訊局長尚未評定就各營辦商按照不同服務（例如 BDEL 及 RDEL）或不同地區分拆全面服務責任是否可行或有效。故此，電訊局長在短期內考慮改變全面服務內容，是不實際的。

40. 電訊局長考慮到若由非主導營辦商擔當全面服務責任，可能出現以下困難：

⁵ 這些聯營公司供應的產品可能與其他服務有垂直關係，例如香港電話公司供應的寬頻傳送服務

- 不同地區之間的價格差異可能與全面服務責任政策不相配。該政策旨在確保市民在任何地點都能一視同仁地在負擔能力範圍內接達基本電訊服務。
- 全面服務供應者可能提供未經規管的價格折扣，將部分「有利可圖」的客戶轉為「無利可圖」的客戶，因而令全面服務成本上脹，對競爭者並不公平。
- 全面服務供應商的 RDEL 服務與其他服務進行服務網綁，可能造成不公平的優勢，因為全面服務責任實際上擴展了全面服務供應者在「無利可圖」的客戶方面的市場，其他營辦商將無法與之競爭。

概括而言，免去主導地位如導致全面服務供應者作出價格折扣、價格差異及服務網綁，可能不利於全面服務責任政策。儘管如此，電訊局長可就現行全面服務政策、全面服務成本的計算方法及／或根據「價格上限」免去主導地位的方法另作諮詢，從而解決上述問題，確保即使在全面服務供應者的服務競爭不足的地點，市民亦能在負擔能力範圍內接達基本電訊服務。

問題 18：倘若電訊局長免去香港電話公司在「RDEL 服務」的主導地位，他應否檢討全面服務責任的指配？反之，電訊局長評估香港電話公司在「RDEL 服務」的市場位置時，應否考慮該公司的全面服務責任？

問題 19：香港電話公司如獲免去「RDEL 服務」市場的主導地位，全面服務成本的計算方法應否予以檢討？

問題 20：當局應否施加「價格上限」作為免去主導地位的條件之一，以確保香港電話公司在服務競爭不足的地點不會加價？

事前及事後規管

41. 香港電話公司表示，免去主導地位僅意味規管由事前變為事後，不會減少電訊局長的規管權力。具體而言，該公司將繼續受限於該條例第 7K 條，或牌照一般條件第 15 條的同等條文，不得在「RDEL 服務」市場從事反競爭行為。然而，電訊局長亦留意到禁止若干策略行為所帶來的後果，例如掠奪性定價、價格差異及使該條例第 7L 條或牌照一般條件第 16 條下的安排不再適用。故此，免去任何主導地位的後果可能並不只於令規管由事前變為事後。

問題 21：倘若電訊局長免去香港電話公司在「RDEL 服務」的主導地位，該條

或本地專線。

例第 7K 條或該牌照一般條件第 15 條下的事後規管是否足以保障競爭？

42. 據電訊局長理解，在英國及澳洲等海外司法管轄區，傳統上屬壟斷的固定電話服務市場在開放及出現競爭後會有一段過渡期。在過渡期內，當局將廢除事前收費批准制度，並依賴事後競爭執行措施管制佔有主導地位的固有營辦商的任何濫用行爲，固有營辦商因此獲准彈性定價。這種方法的結果是固有營辦商（未獲免去市場主導地位）獲准因應競爭彈性定價，條件是該營辦商不得濫用其主導地位（例如掠奪性或剝削性定價）。然而，一般條件第 44 條可能並不准許這種做法。根據一般條件第 44 條，須先免去主導地位，方可豁免收費批准規定。《電訊（傳送者牌照）規例》通過成爲法例後，現有的固網服務牌照持牌人均有權交回固網服務牌照，以交換固定傳送者牌照。雖然當局預計現有權利及責任應結轉至新的傳送者牌照，這亦可能是修改一般條件第 44 條的同等條文的機會，倘若香港電話公司同意，即可設立過渡期，解除有關豁免與免去主導地位的關係。電訊局長承認，這方法偏離現行發牌制度，除非符合下列條件，否則不能實行：

- (a) 業界已獲充分諮詢；及
- (b) 香港電話公司交回固網服務牌照及同意一般條件第 44 條的同等條文的建議修訂。

問題 22：倘若電訊局長發現香港電話公司仍然主導「RDEL 服務」，他應否考慮採用類似其他司法管轄區的市場競爭「過渡期」方法，在維持香港電話公司的主導地位的同時，豁免收費批准的規定？如是的話，香港電話公司交回現有固網服務牌照及獲發傳送者牌照時，一般條件第 44 條的同等條文應否予以修訂，以實施有關方法？

條件

43. 一如第 6 段解釋，倘若電訊局長免去香港電話公司在「RDEL 服務」市場的主導地位，他可豁免該牌照一般條件第 17、20、21、22 及 23 條當中任何條件，或根據這些條件訂立的指定責任。免去主導地位的期間及條件亦將由電訊局長決定。這些條件包括會計分類、收費批准及公布收費的規定。雖然收費批准屬於事前監管，會計分類是識破或防止掠奪性定價、壓縮差價及互相補貼的重要工具，不論在事前及事後規管亦然。公布收費旨在提高透明度，現已同時適用於主導及非主導營辦商。

44. 然而，我們需要強調，這次諮詢所作的經濟分析，旨在就一般條件第 44

條的目的，決定應否免去香港電話公司的主導地位。這將無損於日後的競爭法調查及決定，因為個別個案中在《電訊條例》第 7K 至 7N 條（或相關牌照條件）的市場定義未必與這次檢討相同。故此，牌照持牌人有責任追上市場的改變，遵從所有相關適用的法定或牌照責任。

問題 23：倘若電訊局長免去香港電話公司在「RDEL 服務」的主導地位或採用第 42 段提及的方法，他應否豁免一般條件第 17、20、21、22 及 23 條當中任何條件，或根據這些條件訂立的指定責任？

問題 24：倘若電訊局長免去香港電話公司在「RDEL 服務」的主導地位或採用第 42 段提及的方法，他應否施加「試行」期及／或任何特別條件？

徵詢意見

45. 電訊局長邀請電訊業界及其他有興趣的團體就該申請提出意見。有關意見應以書面方式提交，並於二零零四年二月二十八日或以前送達電訊管理局。電訊局長保留公開所有觀點及意見的權利。因此，意見書內屬商業機密的部分必須清楚註明及附有理由。

46. 意見書應送交：

香港灣仔
皇后大道東 213 號
胡忠大廈 29 樓
電訊管理局
〔經辦人：馮志豪先生〕
傳真號碼：2803 5112
電郵地址：hchfung@ofta.gov.hk

電子版的意見書應電郵至上述地址。

電訊管理局
二零零三年十一月二十八日