

## 電訊管理局總監在第六次亞太經濟合作組織電訊及資訊業部長會議(TELMIN 6)中以「透過有效政策及規管為數碼科技發展提供條件」為題的全體代表會議上的致辭全文

主席、各位部長，各位嘉賓：

曾俊華局長因有其他公務安排，未能出席這個會議，十分抱歉，並囑我代為參加會議。能夠出席這個部長級會議，實在十分榮幸，我很感謝主辦者的盛情款待，及就會議所作出的妥善安排。

「數碼社會」、「資訊社會」、「網絡社會」…… 無論用哪一個名詞形容我們的將來，我們必須擁有現代及具效率的電訊基礎設施，以充分把握未來的機會。政策及規管對這基礎設施的發展肯定有重要的影響。

今天，我將與各位分享中國香港過往在發展電訊基礎設施的政策及規管的經驗，並展望未來。

### **過往的經驗**

我們的政策及規管是以開放市場及競爭為基礎。自從在一九八零年代引入蜂窩流動技術以來，我們的流動網絡市場都是開放競爭。自一九九五年起，我們逐步開放固定網絡市場的競爭。從二零零三年一月起，電訊市場已全面開放，所有投資均是由市場導向，政府並無提供資助。不過，政府扮演推動者的角色，減少進入市場的障礙及提供公平的競爭環境。電訊業已全面私營化，而我們對外資擁有權沒有任何限制。

我們注意到，單靠開放市場政策不足以發展競爭，特別是當壟斷時代遺留下的主導影響依然在市場存在時。因此，我們實行一些規管措施，以培養競爭的發展。這可以分為三類：

首先，我們實施政策及規管措施以消除對有效競爭的障礙。我們授予固定網絡營辦商法定的樓宇進入權，令他們可在多層大廈內的公用部分鋪設電纜以接達客戶。我們推行「電話號碼可攜性」，以減低消費者轉網的障礙。我們授權規管機構規管在網絡之間的互連，並在營辦商未能達成商業協議時，根據合理的相關成本訂定互連的條款。

其次，我們實施規管措施以加速競爭的發展。我們准許新營辦商根據所謂的「第二類互連」安排，互連至固有營辦商的銅線地區性環路，以便新營辦商在其客戶接達網絡未鋪設至客戶之前，可以開始向客戶提供服務。我們亦准許「間接接達」服務，以便直接連接至某一網絡的客戶可以使用由其他網絡提供的服務，並確保「間接接達」以一視同仁的方式提供。

第三，我們實施規管措施，以監察固有營辦商從壟斷時期遺留的市場力量。我們對固有營辦商的收費實施「事先規管」，以防止在達致全面競爭前出現反競爭的行為。

由於有以上的政策及規管，我們已成功發展一個蓬勃及具競爭性的市場，而這正是中國香港競爭力的主要依賴因素之一。

我們已在本地固定網絡市場創造活躍的競爭。新營辦商在窄頻市場及寬頻市場的佔有率分別為 31%及 48%。這些競爭逐漸轉為以設施為本。新營辦商除自建客戶接達網絡外，亦有依賴固有營辦商的地區性環路以接達客戶。固有營辦商超過 10%的地區性環路已分拆租用於傳送新營辦商的服務。除了固有營辦商的地區性環路的「數字式用戶線路」(DSL) 差不多覆蓋所有住戶外，超過 90%的住戶在有線電視網絡的「電纜解調器」(cable modem) 服務的覆蓋範圍內，69%的住戶被最少一個主要使用「光纖到樓」技術的新營辦商的客戶接達網絡覆蓋，而 41%在最少兩個新營辦商的接達網絡的覆蓋範圍內。

我們的使用率亦很高，寬頻住宅普及率達 62%。營辦商利用住宅寬頻的普及，透過寬頻連接線路提供網絡電話服務及網絡電視服務。四家固定網絡營辦商及其相聯公司已提供「三網合一」服務，即包括話音電話、互聯網接達及收費電視的服務。

市場上的這個競爭水平促使我們檢討在市場開放初期已推行的規管。規管的基本原則是，規管只應用作市場力量的代替品。當市場的競爭水平轉趨激烈，應逐漸減少規管。雖然「第二類互連」在短期內增加競爭，但我們需要將這利益與可能減低接達網絡投資、不利消費者的長遠利益的風險之間作出平衡。由於新營辦商已擴大客戶接達網絡的覆蓋，我們決定在二零零八年六月底終止強制性「第二類互連」，不過若固有營辦商的銅線地區性環路仍然是「必要設施」時則屬例外。就有關對固有營辦商收費的「事先規管」而言，考慮到市場上的競爭情況及可能適用的代替品的供應，我們決定自本年一月起撤銷有關規管。

經過這些轉變後，現有的規管制度是基於在「事後規管」，即事後執行電訊法例的公平競爭條款，以及按個別部分作出所需要的最少「事先規管」，以移除對有效市場的障礙及達到其他政策目的，例如保障消費者及全面服務。一如以往，我們需要繼續檢討規管，並在由規管帶來的效益與成本不成比例時，調整或撤銷規管。

## 展望未來

至於將來的發展，新技術將於未來數年改寫電訊業的面貌。IP 網絡將逐步取代傳統「線路交換式」網絡。新的有線及無線接達技術將提供更高的速度和容量。現有接達網絡將無法滿足將來的需要。很多營辦商現已計劃就「下一代網絡」進行大量投資。

「下一代網絡」有三處地方特別值得政策制訂者及規管者留意。

首先，能夠傳送話音、數據及影象的單一網絡可以促成很多無法透過傳統網絡提供的創新多媒體服務。

第二，使用者將透過使用多種有線及無線技術的多個接達網絡連接核心網絡，並能按照其位置無間地轉用最適合的接達網絡。屆時將可達到使用單一裝置，並透過同一地址隨時隨地維持通訊的目標。

第三，傳統網絡提供服務的智能放置在機樓的交換機內，但「下一代網絡」將此等智能移往用戶裝置及服務和應用供應商的伺服器內。設施及服務因此可以分別提供。除設施供應商外，並未擁有及運作基礎設施的供應商亦可提供服務、應用及內容。

我們必須透過政策及規管措施達到下列兩項目標，方可全面利用「下一代網絡」上述特點的潛力。

首先，我們必須營造及維持有利投資的環境，以鼓勵鋪設使用新技術的先進網絡基礎設施，務求以可負擔的價格覆蓋最多市民。

第二，在這網絡基礎設施之上，我們應該推動一個蓬勃市場，向市民提供服務、應用及內容。市民不但可以受惠於多元化選擇的創新服務，市場亦能為中小型企業製造更多商機。

在適當政策及規管下，這兩項目標可收相輔相承之效。網絡基礎設施的投資增加，將可吸引更多服務、應用及內容。服務、應用及內容的增加亦能帶動網絡需求，從而增加投資者的收入，刺激更多投資。我們必須致力促進這良性循環。

我們認為，「開放網絡」的環境比「封閉市場」（即限制使用者使用提供接駁服務的設施營辦商所選定的服務、應用及內容）更能促進這良性循環。讓我來解釋原因。基礎設施的投資出於商業考慮，基礎設施營辦商的數目無可避免地受到經濟及技術因素限制。故此，倘若所有營辦商均屬設施營辦商，市場便不可能有很多營辦商。雖然中小型企業缺乏投資基礎設施的資源，但他們極可能具備創新觸覺，能夠回應市場對服務、應用及內容的需求。在大量服務供應商的參與下，市場將繼續蓬勃發展。如無「開放網絡」，消費者的選擇及需求便會受到限制基礎設施營辦商數目的經濟及技術因素所局限，不利鋪設基礎設施的投資。

部分基礎設施投資者認為，「開放網絡」有可能減低投資意欲。在投資網絡基礎設施後，他們期望單獨透過有關設施提供服務、應用及內容，不欲與第三者供應商攤分收入。

雖然部分營辦商未有即時採用「開放網絡」的方法，但並不一定代表我們要過早透過規管達到目標。我們傾向依仗市場力量。倘若市場未能做到，我們才會考慮進行規管。本港部分以提供設施及服務的垂直整合形式運作的網絡營辦商，亦已開放其 IP 網絡予第三者 IP 電話服務供應商使用。這顯示市場力量有機會成功運作，我們應該給予市場足夠時間自我修正。

然而，我們需要保留規管作後備措施，藉以解決市場未能達到預期目標的問題。但是對於把為傳統網絡制訂的規管措施應用於新技術，我們須抱審慎態度。「下一代網絡」有別於傳統網絡，可能沒有專營權時代遺留下來的市場力量。旨在打破舊有技術壟斷局面的政策及規管措施可能不適用於新投資。隨著競爭者網絡的出現，「下一代網絡」的市場力量至少會在接達及傳送層面備受削弱。例如，就亞太經合組織現行的「互連原則」內所下定義的「主要供應商」，可能無法在該等層面找到。不過，我們必須留意市場力量在接達及傳送以外層面的出現。在決定應否及何時進行規管時，我們將繼續採用只在效益大於成本的情況下才進行規管的指導原則。

概括而言，我們對「下一代網絡」環境的看法很清晰。我們期望無處不在的網絡基礎設施投資，並期望這設施能以可負擔的成本開放予各方進行接達，包括使用者及供應商。至於怎樣達致「開放網絡」而不會減低基礎設施投資意欲，及毋需不必要的市場干預，則屬於複雜的問題，我現在尚未有確實答案。我希望在這會議及將來與各位交流意見。

## 總結

主席、各位部長、各位來賓，政策及規管措施將會影響新的資訊通訊技術如何促進經濟增長及改善生活質素。怎樣作出明智決策，是政策制訂者及規管者將要面對的挑戰。雖然各經濟體系有不同的特點，但我們可以互相交流經驗。我們誠邀各位到訪中國香港，親身察看我們的電訊政策及規管措施的運作情況。我們將在二零零六年十二月主辦國際電聯 2006 年世界電信展。這項盛事將首次由日內瓦以外的城市主辦，因為我們獨具優勢，可作為通往中國這全球最大資訊通訊科技市場的門戶。除展覽外，全球各地的業界翹楚及主要政策制訂者亦會在論壇聚首一堂，屆時將是互相交流經驗的大好機會，我們期盼各位蒞臨中國香港。

多謝各位。

二零零五年六月二日