

在清晰的規管環境中邁向固定及流動服務匯流

**電訊管理局總監區文浩先生
在二零零五年十一月二十四日
在電訊資訊科技論壇會議上的致辭全文**

各位先生、女士：

電訊行業一直瞬息萬變，未來可能面對更重大的改變，其中一項重要的轉變是「固定及流動服務匯流」。一直以來，固定及流動服務市場為兩個截然不同的市場，各有本身的營辦商、獨立的網絡及個別的規管內容。用戶須分別選用兩種服務，並分開付帳。然而，隨著技術推陳出新，例如無線區域網絡與蜂窩式電話的結合及「寬頻無線接達」技術的出現，情況將有所改變。這兩個獨立的市場將會合而為一。

這些轉變將為市場帶來不明朗因素及風險。沒有人可以確切預知未來的發展，例如，沒有人知道「寬頻無線接達」技術究竟會對第三代網絡構成甚麼影響，而承擔風險是營商必然會面對的一部份。

商業風險包括「規管風險」—即規管在將來可能會有所改變。由於規管須隨技術及市場發展演變，故須不時檢討及在有需要時作出修改。規管環境在過去曾經轉變，將來亦可能有變化，而過去的投資者均在這環境下作出投資決定（例如鋪設第三代網絡、鋪設光纖、合併及收購等）。

作為規管者，電訊局有責任盡量減低規管風險，確保規管方向清晰、可預料及具透明度。倘若規管將來需要迎合技術及市場的發展而作出改變，電訊局必設法確保在決定及作出改變前適當諮詢受影響的各方；這包括讓營辦商有機會提出所關注的事項及參與探討規管的發展方向。

為迎合「固定及流動服務匯流」所需的規管轉變，我們將繼續採用以上所說一向行之有效的方法。電訊局經已及將會就與匯流有關的課題進行一連串諮詢。我們之所以進行不同的個別諮詢，是希望能將有關課題所涉及的不同事宜逐一進行研究，因為透過一次大型諮詢探討所有影響電訊業未來的問題是會面對一定的困難。當所有諮詢完成及整合所收到的意見後，便可勾劃出將來規管環境的大藍圖。

我必須強調的是，電訊局並不是為了進行規管而檢討規管。在進行諮詢時，我們會考慮規管的基本原則。

有效的市場競爭是促進用戶及消費者利益的最佳方法。規管是最佳的機制，並應只有在市場未能達到目標時才行使。

這些目標包括經濟目標（例如使用有限資源獲取最大的社會效益）及社會目標（例如若完全交由市場決定，便無法實現的全面服務）。

規管可用於管理有限的社會資源，例如無線電頻譜、電話號碼及掘路時佔用路面。規管旨在以有效益及有秩序的方式分配有限的資源。

在過去一年，隨著市場競爭愈見成效，電訊局已逐步將「事前規管」改為「事後規管」。前者通常較依賴規管機構的規範，亦是限於個別行業的規管。後者較大程度上由市場主導，並以執行競爭法為依歸。經常有人問到，我們是否仍然需要具規範性及限於個別行業的「事前規管」－在理論上而言，將來我們終有一日不再需要限於個別行業的「事前規管」，而由保障競爭及消費者利益的一般法律取而代之。然而，目前來說，我認為仍然有需要保留最起碼的「事前規管」水平。

互連是其中一個我立即想到的例子。雖然理論上，在多個網絡的環境中，每家網絡營辦商均有與其他網絡互連的商業誘因，因為若要留住客戶，任何網絡營辦商均不得不進行互連，這與競爭發展初期的情況有所不同。在競爭發展初期，由於擁有龐大網絡的固有營辦商差不多已接駁所有客戶，他們便只有很少誘因與新營辦商的較小型網絡進行互連。

然而，根據我們過去的經驗，雖然市場有多個網絡，零售層面亦存在有效競爭，但我們仍未能將一切事宜交由商業洽談解決。我們現正處理固定及流動網絡營辦商之間因商業洽談協議失敗，因而要求電訊局干預的個案。雖然規例經已訂明互連收費應由那一方繳付（即固定及流動網絡之間的不對稱互連安排），而收費水平是唯一需要以商業方式洽談的事項，但爭議仍然發生。在固定及流動服務匯流的環境下，若將一切事宜，包括固定與流動網絡之間的互連收費應由那一方繳付的問題，交由商業洽談解決，我們實未能肯定這是否可行。如果在沒有任何規管干預的情況下，業界因未能達成商業協議，而中斷互連，這是我們不能接受的後果。

因此，我們相信（業界亦已預期）規管者應就互連釐訂若干「事前規管」，例如互連責任、那一方是互連服務供應者、那一方是購買者、那一方應向另一方付款及互連費的計算原則。我們需要就固定及流動服務匯流下上述各項互連規管問題諮詢業界的意見。

市場的有效運作有賴於消除對競爭的障礙。目前流動服務市場的有效運作，可能是因事前所訂定的規則消除了對競爭的障礙。如果這些障礙沒有被消除的話，市場運作是可能出現問題。因此，規管機構應該對潛在的市場失效問題作出預測，並採取預防措施。

電話號碼可攜性是另一種「事前規管」方式，旨在消除一項重大的競爭障礙。這項措施減低消費者轉換營辦商的成本，使各營辦商可在價格、質素及創新方面進行競爭，而不需要再像以往電話號碼可攜性未實施之前，必須依賴客戶須轉換電話號碼的不便而捆綁客戶。在固定及流動服務匯流的環境下，我們需要保留電話號碼可攜安排，並研究應否及如何修改固定號碼可攜及流動號碼可攜的現行機制，從而迎合匯流的環境。

在進行業界諮詢及在委任顧問協助下，電訊局計劃於十二月就固定及流動服務匯流環境的互連費及電話號碼可攜安排展開檢討。檢討期的長短取決於問題的爭議性有多大。如各營辦商能就實際可行，並顧及電訊業長遠發展的利益的方案，達致共識，檢討時間便可大大縮短。

現時固網號碼的字頭為「2」或「3」，流動號碼的字頭則是「6」或「9」。在「2」字頭號碼致電另一個「2」字頭號碼時，涉及對稱互連安排。在「2」字頭號碼致電「9」字頭號碼時，則涉及不對稱互連安排。

在匯流的環境下，使用蜂窩式/無線局域網雙制式手機的「9」字頭號碼用戶可以在戶外使用蜂窩式網絡，在家中則可透過無線局域網接駁點連接固定網絡。當然，該手機在家中仍會使用同一個「9」字頭號碼，否則固定及流動服務匯流的好處便會消失。因此「9」字頭號碼將在家中用作固定通訊。雖然「9」字頭號碼在固定環境中使用，並不容易對此通訊採用對稱互連收費安排。

同樣，在匯流的環境下，在家中使用的寬頻無線接達手機亦可獲指配「2」字頭號碼，因為用途與固定客戶終端機一樣。如在戶外使用該手機，該「2」字頭號碼將在流動環境下使用。同樣地，雖然「2」字頭號碼在流動環境下使用，亦難以簡單方法採用不對稱互連收費安排。

我上面的例子是想說明在將來，部分「2」或「3」字頭的固網號碼將會在流動服務環境下使用，而部分「6」或「9」字頭的流動號碼亦將用於固定服務，現有固定及流動號碼的分開的互連收費及號碼可攜安排將難以執行。因此，業界在討論規管固定及流動服務匯流的規管時，應考慮這方

面的問題，因為維持現狀並不可行。長遠而言，我們需要的是一個沒有將服務分類為固定或流動的匯流安排。我們所面對的問題只是應何時作出改變。我們應否等待至匯流服務客戶較多時方作出改變？若提早或即時作出改變，會否為社會帶來任何淨經濟效益？這些問題將交由我們的顧問研究，並會諮詢業界意見。

就互連收費及號碼可攜而言，我們可能需要將兩個安排合而為一，但在規管某些範疇時，我們可能需要保留現有對固定及流動營辦商所作的個別安排。

第一個例子是營辦商進入樓宇鋪設網絡的安排。我仍然認為需要區分固定及流動網絡。規管的基本原則是，只在市場未能有效運作，即市場運作出現或可能出現問題才作出規管。至於進入樓宇的公用部分鋪設網絡以接達樓宇住戶，《電訊條例》已賦予固定網絡營辦商進入樓宇公用部分的法定權利，而無需向業主支付費用，由於電纜無選擇地必須經過公用部分方能接達客戶，而且從客戶的利益來說，這項安排是必須的。至於進入天台設置流動電話基台，由於天台數目眾多，流動營辦商通常有選擇，因此，法例沒有就流動網絡營辦商的法定接達權利訂定條文，他們需要透過商業協議進入樓宇，這亦適用於為天台附近地區提供服務的固定網絡營辦商收發站。若流動營辦商無選擇地必須進入屏蔽地點才能提供網絡覆蓋，規管者則最終有權作出干預。在固定及流動服務匯流的環境下，我們認為有需要保留這種區分。同時提供兩種服務的匯流營辦商的進入權利將取決於其進入的目的。

第二個例子是取用有限的社會資源。對於無線電頻譜及鋪設地下管道所佔用的路面等有限資源，我們將繼續對固定及流動營辦商作出區分。固網營辦商不會自動擁有頻譜使用權，除非他們成功申請或競投。流動營辦商將不會自動享有掘路權。他們需要提出申請，正如現時申請固定傳送者牌照一樣，並需要就需進行掘路工程的網絡鋪設提交計劃書。

這便會涉及牌照問題。由於資源有限，所以有需要設立牌照，在賦予營辦商權利的同時，並對他們施加相關的責任。發牌並非旨在對進入市場設置障礙。正如我之前所述，施加規管的目的，是為完成市場未能自行達到的目標，以及管理寶貴的社會資源。因此，在匯流的環境下，我們有需要繼續發出牌照，但以不阻礙固定及流動服務匯流的發展為原則，即牌照應准許營辦商同時操作固定及流動服務。此外，若干牌照條件無需區分固定或流動服務，例如有關保障消費者權益的條件。電訊局已就綜合傳送者牌照的形式及牌照條件展開諮詢。

由於將會陸續進行不同的諮詢，部分營辦商可能感到前景不明朗。其實，這並非諮詢帶來的問題，而是市場及技術的發展所引致的。電訊局展開諮詢，是配合發展及消除發展所帶來的不明朗因素。

固定流動互連收費的檢討相當具爭議性，因為任何改變均涉及固定及流動營辦商之間的利益轉移。我認為任何影響均屬短期。長遠來說，市場將確保消費者所支付的費用能夠反映兩類營辦商的收入及成本的轉變。因此，業界如果能確認及接受一個合理、可行及長遠有利消費者和投資者的方案，並以這個方案為共同目標，有需要時制定一個可減低影響的過渡計劃，這必能大大減低所謂「規管風險」。

多謝各位。