

規管者在促進寬頻發展上所扮演的角色

電訊管理局總監區文浩先生

在二零零六年五月十五日舉行的

二零零六年寬頻世界論壇亞洲會議開幕禮的演辭

各位來賓：

我很榮幸獲邀在是次論壇的開幕禮上致辭。首先，歡迎各位參與這次論壇，特別是從世界各地遠道而來的代表。本論壇的主題無疑非常重要，因為若要在資訊社會提升效率、生產力及生活質素，寬頻是不可或缺的基礎設施。今日，我會探討規管者在寬頻發展上所扮演的角色，特別是作為香港的規管者電訊管理局在這方面所扮演的角色。

首先，我想引述一些統計數字，以顯示香港的發展情況。我很高興告訴各位，香港的寬頻發展位居世界前列。目前，寬頻普及率是人口的 24%，住宅普及率則是 65%；固有營辦商的 DSL 網絡已覆蓋 98%的住宅；有線電視營辦商的電纜解調器網絡則已覆蓋超過 90%的住宅，而有 71%的住宅已獲最少一個其他固定網絡營辦商的光纖客戶接達網絡覆蓋。另外，四家第三代寬頻流動網絡經已開始運作。就寬頻應用而言，互聯網電視的住宅普及率是 25%，我相信這是全球最高的比率，而會上其他講者亦肯定會有更深入的介紹。

在其他國家，寬頻發展亦是重要的議題，並正在急速發展中。根據經濟合作及發展組織公布的統計數字，在二零零五年年底，有四個國家的寬頻普及率已達到或超過人口的 25%。南韓的寬頻普及率曾是世界第一，但已跌至第二位。由此可見，沒有任何國家可滿足於現狀。為維持其經濟體系的競爭力，規管者不應滿足於這一代的寬頻基礎設施，他們應促進下一代寬頻網絡的投資，以提供每秒數十兆比特或以上的客戶接達速度。

投資下一代網絡將較傳統網絡承受更大風險：這包括面對開放市場所帶來更激烈的競爭、科技更新、以及就消費者需求的不明朗因素。投資者的工作是評估風險及作出投資決定；而作為規管者，我們則有責任營造有利投資的環境。在香港，所有寬頻基礎設施的投資均屬私人投資及由市場主導。我們未來將著重營造良好的規管環境，以進一步提升寬頻基礎設施。

甚麼是良好規管環境的元素？我認為，這包括最少三個主要元素：首先，開放市場；第二，清晰、具透明度及可預期的規管架構；以及第三，一個能讓市場力量有效運作的公平競爭環境。

開放市場代表降低進入市場的規管障礙，以便投資者在覓得商機後能容易進入市場。新加入的營辦商亦會有助刺激固有營辦商投資及創新，以保持競爭力。

清晰、具透明度及可預期的規管架構有助盡量減低所謂的「規管風險」。營商者應適當地評估及承擔風險。在規管者控制下的風險稱為「規管風險」。為盡量減低這一類風險，我們會盡可能清楚列出規定，作出決定時公開全部理據，及在作出改變前進行全面諮詢，。

為所有營辦商提供公平競爭環境是良好規管環境的第三個要素。投資者一旦進入市場，他們會預期與其他市場參與者進行公平競爭。他們的成敗應取決於所提供的產品或服務的優劣，而非其他外來因素。他們不應被反競爭行為逐出市場，亦不應預期規管措施會有利或不利於個別技術或某營辦商類別。

香港自一九九五年七月起分階段開放，三家新營辦商隨之進入市場與固有營辦商進行競爭，而市場亦於二零零三年一月全面開放。

在過去數十年，我們進行了數次檢討，以確定規管措施切合時宜，以及隨著技術及市場發展提供公平的競爭環境。在這些檢討中，我們留意到規管有其得益及成本，因此我們需要衡量得益和成本，以決定是否維持、修改抑或終止規管措施。

規管旨在達到某些未能透過市場完成的理想公共政策目標，例如令用戶以可負擔的價格接達優質服務，以及保障全面服務、私隱、保安和安全等公眾利益。

這些政策目標當然最好透過市場力量達成。針對個別市場的事先規管旨在於市場有效運作之前，代替市場力量的角色。但當市場能有效運作時，個別市場的事先規管或有需要撤銷。市場的公平競爭應由事後執行的競爭法保障。簡言之，事先規管應用於處理市場失效的問題。

導致市場無法有效運作有很多原因，因而需要事先規管。電訊市場發展通常始於壟斷經營，在達致有效競爭前會有一段過渡期。在這段期間，很多不同因素或導致市場出現「主導者」。固有營辦商或控制部分必要設施，例如「最後一里」的客戶接達網絡。既付成本及達致可行規模經濟的預期困難可能構成進入市場的障礙。由於網絡效應、客戶因轉換服務商而要負擔的成本、固有營辦商的既有穩固地位或排斥行為等，新營辦商或會感到難以在市場擴展。

香港已經歷上述過渡期，而規管者在這時期採取事先規管以保障消費者利益及促進市場競爭發展，包括對固有營辦商的收費施加不對稱規管、在所謂的「第二類

互連」安排中對固有營辦商的客戶接達網絡實施強制接達，效用等同於其他司法管轄區的「分拆地區環路」。這些規定均有助競爭在香港平穩發展，市場能有今天的競爭情況實有賴這些規管。若不對收費施加不對稱規管，剛萌芽的競爭或會被扼殺。若沒有第二類互連，消費者將會較遲才能享受競爭帶來的好處。然而，正如所有規管措施，它們均涉及若干規管成本。以不對稱規管而言，這或會限制固有營辦商回應市場的能力，因而影響規管措施本應所推動的競爭發展。「第二類互連」或會降低固有營辦商及部分新營辦商的投資意欲，因為相對於自建客戶接達網絡，受規管的接達會被視為較便宜和低風險的客戶接達方式。與其他司法管轄區比較，香港的環境較為獨特。由於人口較多及樓宇密集，使鋪設其他客戶接達網絡在技術上及經濟上均屬可行，新營辦商鋪設自建客戶接達網絡的統計數字就是很好的證明。

經考慮市場上的競爭水平、新營辦商的市場佔有率和網絡覆蓋，以及無線接達和網絡電話等繞流技術的出現，我們在二零零四年決定撤銷不再需要的事先規管措施（有需要的事先規管措施當然繼續保留）。不對稱收費規管措施已在二零零五年一月終止。除非固有營辦商在有關地點的地區性環路仍屬「必要設施」，否則固有營辦商電話機樓的強制性第二類互連安排定於二零零八年年中撤銷。倘若樓宇已接駁至少兩個客戶接達網絡，有關安排將提前在接駁第二個網絡後三年內終止。

上述放寬規管的措施營造了寬頻服務進一步發展的規管環境。基本上，與市場開放初期以指定規則為準的事先規管相比，這是一個比較著重由市場主導的事後規管環境。事先規管只會用於處理市場失效問題。我們須審視市場能否達到預期的政策目標。倘若未能達到目標，我們必須在規管得益多於規管所需付出的代價的條件下方會考慮施行規管。我們相信，這些原則將可營造一個有利下一代網絡的投資環境。

投資者對下一代網絡的規管環境深感興趣。究竟是那一些現行規管措施將被修改或取消？甚麼新的規管措施會被引入？他們所投資的基礎設施會否受到強制接達措施的規管，以致他們冒投資風險而得來的競爭優勢被規管削弱？規管措施將如何保障他們與其他營辦商的基礎設施進行互連或接達，從而經營業務？投資者正等待規管者所發出的信號。

在下一代網絡的環境，客戶可以透過多個接達網絡接駁核心或運輸網絡。核心網絡的供應並無任何進入市場的障礙。鑑於本港其他客戶接達網絡的鋪網進度及嶄新無線接達技術，接達層面不太可能出現「樽頸」的問題。故此，以本港環境下的接達及運輸層面而言，我們預計無需要實施類似第二類互連的接達規管。

那麼控制及應用這兩項最高的層面將會否受規管？在下一代網絡的環境，傳統上局限於網絡交換器內的智能將被移往網絡邊緣。這是下一代網絡的一大特點，即服務供應將與網絡營運分拆。這項特點將為沒有投資基礎設施的獨立內容、應用及服務供應商帶來商機。在新環境下，營商方法亦會轉移至不同範疇，令消費者享有更多選擇和更創新的服務。透過如互聯網等的網際規約（IP）基礎設施提供的網絡電話服務便是例子之一。下一代網絡的基礎設施將可造就一個活躍的內容、應用及服務市場，藉以刺激消費者需求，從而增加基礎設施投資的收入。

為達到上述理想的公共政策目標，我們相信「開放接達」比「圍牆花園」更為可取。「開放接達」代表基礎設施營辦商將向內容、應用及服務的第三者供應商開放基礎設施。這些供應商可以使用基礎設施，向客戶提供產品，但當然需要就使用有關基礎設施付費。然而，基礎設施營辦商可能傾向將其基礎設施限於本身或聯營的內容、應用及服務供應商使用，藉以保障此等高層次服務的收入。這就是所謂的「圍牆花園」政策。

世界各地的規管者均須面對同一問題，即在控制及應用層面上，下一代網絡基礎設施應受什麼程度的規管，以達到「開放接達」。我們認為，現在還不是決定是否需要以規管達到「開放接達」的時機。我們應該先容許市場自行探索應走的方向。

公共互聯網提供了一個上佳模式。互聯網一直甚少受到規管，但仍能保持開放。只要最終用戶能夠不受限制地接達公共互聯網上的內容、應用及服務，便能達到「開放接達」的目標。事實上，公共互聯網將成為下一代網絡的核心部分之一。

在檢討網絡電話服務的規管架構時，我們留意到有關服務可以透過公共互聯網，又或透過由寬頻基礎設施營辦商操作，較受控制的網際規約網絡提供。我們認為，基礎設施供應商不應阻止在「盡最大能力」基礎上對互聯網應用的傳送服務。否則，規管者將按照競爭法及其他牌照責任審查他們的行動。他們的客戶在市場上亦有其他選擇。不過，我們不會反對基礎設施供應商就基礎設施的不同傳送服務質素，向最終用戶或服務供應商收取相應費用。基礎設施營辦商需要收入，方可收回投資。不同的服務質素可以開拓新的收入來源。部分服務供應商會知道向最終用戶提供服務質素保證，將可取得市場優勢。由於設施方面存在競爭，市場上亦可提供不同基礎設施，給予服務供應商選擇接駁客戶途徑。因此，「開放接達」授受雙方均有達成商業協議的空間。我們無意倉促規管下一代網絡。我們應該監察市場一段時間，觀察有沒有任何長期性的「樽頸」阻礙市場的有效發展。倘若找出「樽頸」所在，我們不排除會採取相稱規管，處理市場失效的問題。

在結束這次演講前，我想引述政府就建議成立通訊事務管理局發出的諮詢文件，

通訊事務管理局將成為電訊及廣播業匯流的規管者。以下段落是關於未來通訊業規管者的「規管方法」：

「首先，我們知悉各地普遍出現範式轉移的情況，即由主動規管（訂定詳細規則）轉為較寬鬆的方法（着重公平競爭）。」

「其次，新服務將不斷湧現，而帶來結構性轉變的新科技將令規管制度面對不少挑戰。營辦商會試辦或引進新服務，以測試在技術和營商方面，推出這些服務是否可行。部分新服務可能會引來規管制度的問題，但為時不會太長。規管機構須小心處理，因過早為規管而作出干預，可能會窒礙業界革新和投資；如把規管範圍不斷擴展，則可能會出現規管延伸的問題。」

上述兩點概括勾劃了我們對未來下一代網絡環境的規管哲學。

最後，我預祝這次會議成功，以收集思廣益之效。我亦借此機會，再次告知各位香港將於今年十二月四至八日主辦國際電聯 2006 年世界電信展這項電訊業盛事，當中包括寬頻技術、政策及規管問題的高層次討論。我期望屆時再與各位見面。

多謝各位。