

廖振華 香港中文大學經濟系助理教授

Chun-wah Liu

Assistant Professor

Department of Economics, Chinese University of Hong Kong

本文就今年十月三日由電訊管理局局長發出的《第三代流動服務（3G）發牌架構制度的進一步諮詢文件》（諮詢文件）提出意見。

## 1. 關於發牌方式（2.4.2）。

諮詢文件建議採用混合制方法，於舉行頻譜競投前，將先進行預先評審。在面對公平、服務質素、發展風險和競投收入等多重考慮下，混合制不失為一個節衷辦法。有論者認為競投會推高未來的 3G 收費，評審則較為保障消費者的權益。這個說法在經濟學上並無根據，因為競投費用，如果其金額是在競投時已經確定的話，對於經營者來說肯定屬於既往成本（sunk cost），對未來的 3G 收費根本完全沒有影響。而諮詢文件所引述--當市場上缺少 3G 代替性產品時，過高的競投費用會導至經營者抬高 3G 收費，以回收投資成本--的說法（2.2.8），只要市場上有多於一個經營者，在經濟學上便站不住腳。事實上，收費只受發牌數量所決定。

關於逆向拍賣—即就申請者建議的網絡容量批發價進行競逐，以承諾最低價格者取勝—儘管並非重點諮詢項目，但諮詢文件（2.2.11）所言優點—產生最大的經濟和消費者利益—實有值得商榷之處。在經濟學上，逆向拍賣等同「以平均成本定價」（average-cost pricing），或可降低 3G 收費，但卻並非經濟上最優定價方法（sub-optimal），故不能產生最大的經濟和消費者利益。

## 2. 關於發牌數量和預先評審的入圍名額。

根據諮詢文件（3.3.1），頻寬等技術問題決定了發牌數量的上限。其實，從經濟學上促進競爭的角度來看，四個還是六個牌照的影響根本不大所以，決定發出四個牌照是正確的。不過，首輪預先評審的入圍名額卻不宜太少。首先，入圍名額過少不利規模較細但有創意的申請者，因為一間規模較細的經營者，即使是富有創意的，由於經驗和財政能力較遜，未必能在投資金額、鋪設網絡等方面與舊有第二代流動服務（2G）營辦商並駕齊驅。儘管基於公平原則，我贊成諮詢文件（4.1.7）提出的，不應為新的申請者預留 3G 牌照名額；但有限的預先評審入圍名額既對新的申請者造成不公平的進入障礙（entry barrier），且在經濟上帶來效益低下的評選結果。

其次，月前意大利採用類似的混合制方法發出五個 3G 牌照，在舉行頻譜競投時，

其中一個入圍者突然退出競投，使競投者由六個減為五個，剛剛是該國打算發出的牌照數目，余下的競投者得以用遠低於預計的價格投得該批牌照。意國的經驗告訴我們，在舉行頻譜競投時，當競投者數量過於接近牌照數目時，很容易出現類似局面，既有損公平原則，亦影響特區政府的財政收入，傷害廣大市民的利益。這與經濟學的預測--當競投者數量愈少，則出現暗中聯合競投（collusion）的機會愈大--不謀而合。

論者或資疑，預先評審入圍名額過多會否做成競投價格過高、營辦商為求節省成本大幅減低投資、以至影響 3G 延遲推出。這些看法似乎是多慮的，因為競投價格愈高，利息負擔便愈重，營辦商拖延推出 3G 的機會成本便愈大。所以，競投價格愈高，營辦商便愈快推出 3G 服務。值得憂慮的反而是營辦商投資風險的上昇，一旦 3G 的盈利價值低於競投及營辦成本時，營辦商難免面對倒閉的命運，而 3G 服務或會大受影響。不過，隨著 3G 熱潮消退，近日投資者對 3G 的估值急劇下降，競投者出價當趨審慎，頻譜競投價格過高的機會不大，訂立較多預先評審入圍名額帶來的風險很低。

故此，我認為預先評審入圍名額越多越好，只要申請者符合有關投資金額、鋪設網絡和財政能力方面的最低要求，便通過預先評審，有資格參加頻譜競投。理想來說，在申請者符合最低要求的前提下，入圍名額最好不要低於八個的下限。假若符合最低要求申請者的數目不多於四個，頻譜競投應採用「差額競投」的方式，酌量減少發牌數量，以維持公平競爭的環境，保障整體社會的利益。

### 3. 關於競投步驟（2.5）和支款方式（2.5.7）。

就諮詢文件提出的支款方式須達到的目標（2.5.2），筆者大致贊同。但對其中要求支款方式須減小（政府所受）風險一項，則不敢苟同。一般而言，政府財政收支應力求穩定，避免收入波動過大，減小政府所受風險自當為財政預算的重要目標。但 3G 為風險頗高的資訊科技投資產業，社會回報（social benefit）大於私人回報（private benefit），對社會經濟發有重大的界外效應（externalities），在目前資訊科技投資氣候惡化的情況下或有投資不足的危險，由政府負擔一部分收入風險將大為助長 3G 成功的機會。由於這是「收入」風險，而非「成本」風險，政府實際上的財政負擔等於零，因此政府是最有能力承擔這個風險的，符合經濟學上—由最有能力承擔風險的社會成員來承擔風險是最優安排—的要求。

其實諮詢文件有不少分析和建議均未完全按照上述減小風險的目標製訂。諮詢文件亦承認，建議中設有最低保證金額的「專營權費」競投方式，政府難免涉及一定風險。不過，諮詢文件視之為該建議的缺點，筆者則反加應許而已。

關於整筆支款和專形權費以及開放網絡的討論，則容後再談。