

致： 香港灣仔皇后大道東 213 號
胡忠大廈 29 樓
電訊管理局
王錫基局長

王局長：

您好！ 貴局本年三月發表諮詢文件，就第三代流動通訊服務發牌架構徵詢業界意見。新世紀論壇對政府廣納民意的做法表示歡迎。

新世紀論壇經詳細研究 貴局發表的《第三代流動通訊服務發牌架構》諮詢文件後，對若干範疇都有一些意見。謹附上新世紀論壇有關意見書，以供參考，冀 貴局能收集思廣益之效。

謹祝
身體健康！

新世紀論壇副召集人

馬逢國 啟
2000 年 5 月 22 日



新世紀論壇 New Century Forum

《第三代流動服務發牌架構業界諮詢文件》意見書

新世紀論壇

2000年5月22日

電訊管理局於本年三月二十一日發出「第三代流動服務發牌架構的業界諮詢文件」，就本港第三代流動通訊服務的無線電頻譜劃分、發牌方案、甄選營辦商的安排等事宜，諮詢業界意見。新論壇對於政府這種開放、集思廣益的態度表示歡迎。

新論壇認為，香港要成為亞洲區的電訊樞紐，政府在發出新一代電訊服務牌照時，應該基於以下原則：

1. 以公眾利益為依歸，確保有限的公眾資源得以善用，亦要令到消費者可以最合理的價格得到最佳服務及最多的選擇；
2. 盡可能開放電訊市場，以最公平、高度透明和方便的方式發出牌照，令新、舊營辦商擁有均等的機會角逐牌照，並可在公平競爭的環境下經營，並容許最多的營辦商提供服務，以確保市場有足夠的競爭；
3. 政府應該盡量減少對市場的干預，容許營辦商之間自由競爭，但同時亦要制定足夠的規管，一方面要避免出現壟斷的情況，另一方面亦要確保營辦商按照內條款履行承諾。

就著以上幾項原則，新論壇對諮詢文件提出以下的建議：



新世紀論壇 New Century Forum

1. 以招標方式分配頻譜

大氣電波頻譜是有限而珍貴的公眾資源，政府應採用一種公平、高度透明的方式發出第三代流動電話牌照，並盡量達至還富於民的目的。

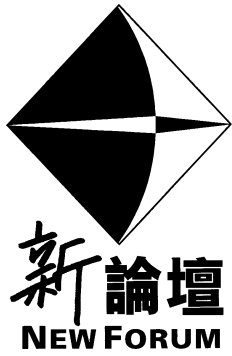
電訊管理局在諮詢文件的 4.7 至 4.13 段中指出，政府傾向採用一貫的「選美」方式，根據營辦商申請書內的建議進行甄選。

諮詢文件亦指出，不宜採用價高者得的競投方式發牌，並羅列一系列原因：此方式會增加營辦商的經營成本開支可能會轉嫁到消費者身上；容易造成大財團壟斷，一些較具創意但規模較少的企業投得牌照的機會較小；將頻譜變成可轉賣商品，部分公司可能會將頻譜轉售而非有意經營第三代流動電話；經營風險亦會有所提高。

1.1 「選美」欠缺透明度

新論壇認為，由電訊局長按一定準則甄選營辦商，是一種主觀、欠缺透明度的方式。而且根據過往的經驗，營辦商在電訊市場的經驗往往佔了甄選條件的相當比重，在這情況下，新的經營者往往較難投得牌照。

若政府承認，土地是有限的資源，須要以競投方式分配，才能達致善用資源的目的，那麼頻譜何嘗不是？事實上，頻譜資源的稀有程度比土地有過之而無不及。過去政府發展數碼港方式，便曾惹來各方的批評。故政府在批出第三代流動通訊牌照時，應該汲取數碼港經驗，切勿重蹈覆轍，否則只會再次被指為「黑箱作業」。



新世紀論壇 New Century Forum

1.2 拍賣易造成財團操控

公開拍賣頻譜是一個可考慮的發牌方法，但當中亦存一定問題，例如較易造成財團之間聯手控制競投價格，而叫價亦較容易受到拍賣現場氣氛所影響，相比招標的方式，未必能反映出頻譜在市場上的真正價值。

至於電訊管理局正在考慮的「間接拍賣」方式，雖然也可體現牌照有價的原則，以及增加發牌程序的透明度，但亦與公開拍賣的方式一樣，未必能以最接近市場的價錢批出牌照。

1.3 招標更能反映市場價值

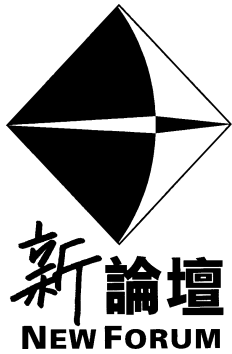
新論壇建議，電訊管理局應以價高者得的招標方式發出第三代流動電話牌照。在這種方式下，政府只需訂定出一系列參與投標的基本要求，例如技術水平、投資額、服務收費和推出服務的時間，以及服務承諾保證金等，只要投標的營辦商符合這些基本要求，政府便應以價高者得的原則批出牌照，甄選過程不應涉及任何主觀判斷。

在這種方式既可免除「選美」制度中人為主觀因素，也可減低在拍賣制度中財團之間聯手控制競投價格的機會。而且由於投標者只有一次的出價機會，故必定會在落標前充份衡量本身的實力和牌照的價值，令牌照可以最貼近市場應有的價值批出。

1.4 價高者得亦有可取之處

1.41 收費取決於市場競爭

諮詢文件又指出，以價高者得的方式發牌存在多項缺點，但新論壇對此有所保留。



新世紀論壇 New Century Forum

首先，在公平競爭的情況下，服務收費的水平是由市場決定，不應將經營成本與收費的關係過分簡化。事實上，即使營辦商以較低價格取得牌照，也不代表服務收費會變得低廉。

以第二代流動電話服務為例，政府當年將有關頻譜免費分配予各營辦商，但當服務剛推出時，收費也十分高昂，直至政府多發六個個人通訊牌照，引入更多競爭時，收費才逐步回落。

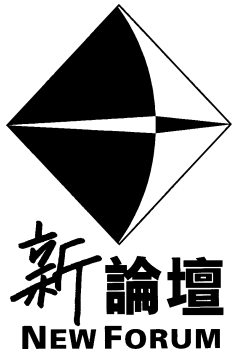
另一方面，營辦商以高價投得服務牌照，亦不代表將來的服務收費會因此而提高。若市場存在足夠的競爭，價格自然會調整至合理的水平。

事實上，近年市場融資的渠道漸趨多元化，第三代流動電話所能提供的增值服務又遠遠多於第二代流動電話，兩者的經營策略和收費方式也大有分別，用戶也可以按照自己的需要和負擔能力選擇服務。有實際需要的用戶多付服務費，也沒有違反「用者自付」的原則。

1.42 營辦商必需具一定財力

對於競投牌照會助長大財團壟斷市場之說，新論壇認為，現時的電訊業投資規模鉅大，營辦商必需擁有充足的財力。規模較遜的公司有意經營這類服務，只要有出色的商業計劃，亦不難尋找財力雄厚的夥伴合資競投頻譜。

若將牌照發給實力不足的營辦商，而這些公司將來因為未能應付市場的激烈競爭而影響到有關服務，最終只會禍及用戶，甚至是整個香港電訊市場的發展。



新世紀論壇

New Century Forum

1.43 投機活動與發牌方式無關

至於諮詢文件認為，要防止部分公司以競投頻譜作投機活動，新論壇認為值得支持。然而，無論是以拍賣、招標，或是甄選的方式發牌，都有可能出現轉售牌照，甚至是轉賣整間公司股權以圖利的情況，政府應該在牌照條款中加入足夠的規管，防止這類投機活動。

再者，若持牌者付出了合符市場的價格投得牌照，即使日後要轉賣牌照，甚至是整間公司的股權，也屬正常的商業行為。政府只需在牌照中加入適當的條款，確保營辦商必須覆行服務承諾，便可避免用戶的服務受到影響。

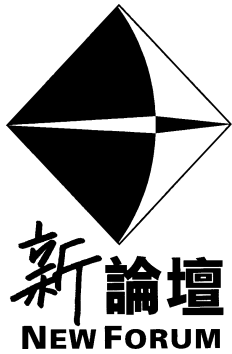
1.44 經營風險應由市場衡量

新論壇明白到，政府會擔心過分增加經營成本可能令營辦商的經營風險提高，最終可能影響到本港電訊市場的發展。然而，營辦商作為商業機構，必定會作出衡量投資的風險，並根據他們的商業計劃出價競投。政府並非營辦商的保母，衡量風險及營利是營辦商的份內事，政府毋須操心。

1.45 高成本推動營辦商改善服務

正因為投得牌照的代價高昂，營辦商必然會充分利用頻譜，盡快推出最具競爭力、最先進、最具創意的服務，以吸引更多客戶，希望佔領市場及爭取盈利。

科技發展一日千里，現時所謂具有創意和先進的技術，兩年後第三代流動電話正式投入服務時，也可能會變得過時。因此，政府的責任應該只是提供足夠的規管，確保營辦商之間可以公平競爭，而並非以其



新世紀論壇 New Century Forum

「有形之手」甄選營辦商。

1.46 收入可用於推動資訊科技

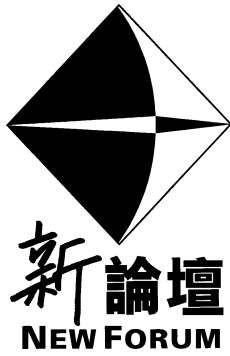
最後，以價高者得的方式發牌可為政府帶來可觀的收入。較早前電訊管理局便估計有關金額合共可能超過六百億元。這筆豐厚的收入不單可紓緩政府的財政負擔和加稅的壓力，而且大大增加了建設社會的資源。

新論壇認為，政府應在發出第三代流動通訊服務牌照所得的收入中，撥出最少一至兩成，用於本港資訊科技的發展，例如可以成立一個基金，推動資訊科技的教育和研究工作等。

2. 一視同仁對待新舊營辦商

新論壇認為，香港要成為亞洲區的電訊及商業中心，便要盡量開放電訊市場，容許不同地區的企業來港與現存的電訊公司公平競爭，並要創造一個公平、開放的營商環境。因此，無論是現存或是新加入市場的營辦商，電訊管理局都應該一視同仁。新、舊的經營者有均等的機會角逐牌照；而在獲發牌照後，兩者也應該享有公平競爭的經營環境。

當然，政府可能會擔心，新經營者缺乏在港經營業務的經驗，或是作出不負責任的行為，例如不依照發牌的條款履行承諾，又或是以不同形式轉賣牌照圖利等。因此，政府大可以在牌照中加入嚴格的條款，確保營辦商會盡力向公眾提供最佳服務。但有關條款對新、舊的營辦商的規管必須一致。



新世紀論壇 New Century Forum

2.1 公平角逐牌照

站在自由經濟的角度而言，新論壇當然希望政府盡量多發牌照，為市場引入競爭。但鑒於電訊管理局現時只能撥出共兩個 60MHz 的頻譜，作為第三代流動通訊的用途。而在目前的技術，再加上香港的特殊環境，營辦商需擁有兩個 15MHz 頻帶才可合符理想地提供第三代流動電通訊服務，故政府只能發出有限數目的牌照。

2.11 新舊營辦商均不應有優惠

基於公平競爭的原則，新論壇認為，無論現有或是新加入的營辦商，都不應享有優先獲發牌照權利，政府也不應特別預留任何牌照供新或舊的營辦商競投。因此，諮詢文件第 4.5 段中所建議的第三及第四個方案所建議，新舊營辦商分開競投牌照的方式並不可取。

2.12 提升網絡代價高昂

在技術上，現有的第二代流動電話營辦商已擁有的兩個 5MHz 頻帶，故只需獲發兩個 10MHz 的頻帶，再提升現有的第二代流動電話網絡的設備，便可以提供第三代流動電話服務。

無可否認，現有的營辦商已擁有第二代流動電話的網絡及大批客戶的優勢。然而，提升現有網絡系統成本高昂，營辦商亦可能需要報廢大批現有的器材。若新舊營辦商同樣是以價高者得方式投得牌照，但政府同時又按照諮詢文件中的第二個方案，硬性規定現有的營辦商只能獲兩個 10MHz 的頻帶，可能會有欠公允。



新世紀論壇 New Century Forum

2.13 新舊營辦商應一律獲發 15MHz

故新論壇認為，無論是新、舊的營辦商，只要成功投得第三代牌照，都可一律獲劃分兩個 15MHz 的頻帶，即採用諮詢文件中建議的第一個方案。

雖然在這方式之下，電訊管理局只可發出四個牌照，數目少於諮詢文件所提的其他三個方案，但卻能保障新、舊營辦商可在公平的條件下競爭。

2.14 日後發出更多牌照

由於技術不斷發展，我們相信數年後政府可提供更多頻帶供日後發展。故長遠而言，政府應該在可能情況下，發出更多流動通訊牌照，為市場引入更多競爭，讓消費者有更多選擇。

2.2 建立公平競爭經營環境

由於現有的營辦商擁有覆蓋廣闊的第二代流動電話網絡，新加入市場的第三代營辦商難以在短期內與之競爭。

為了確保兩者可在公平的基礎上競爭，新論壇支持諮詢文件 5.13 段的建議，強制規定投得第三代牌照的第二代營辦商，在一段時間內，必須向第三代新營辦商的客戶提供第二代流動電話的漫遊服務，讓有關客戶可在第三代網絡未覆蓋的地區，暫時使用第二代服務，而借用第二代網絡的營辦商，必須盡快建立自己的第三代網絡，並要向有關的第二代營辦商作出合理補償。

查詢請致電 91657338，與新論壇資訊科技政策發言人簡永基博士聯絡。