

消費者委員會
就『香港電訊市場合併收購活動指引』
向立法會資訊科技及廣播事務委員會提交之意見書
(2003年10月)

1. 消費者委員會現就電訊管理局制定的『香港電訊市場合併收購活動指引』向資訊科技及廣播事務委員會提交意見。該指引解釋電訊管理局局長(電管局局長)如何應用和執行《2003年電訊(修訂)條例》。

評定「大幅減少競爭」的方法

2. 指引的第3課(市場定義)和第4課(競爭分析)中所建議電管局局長如何評定某項合併收購活動具有或相當可能具有大幅減少競爭的方法都是國際慣常採用的競爭分析方法。消委會歡迎這些依據外地執行全面競爭法的機構所發出之指引背後的原則。

效益

3. 本會支持指引中第4.80段要求有關人仕在陳述收購合併帶來效益時，合併者須證明所陳述的效益能增加其能力和會刺激市場競爭，而合併的兩方均有責任提供有力證據支持所陳述的效益是可以實現也是合理的要求。
4. 消委會曾在電訊網絡覆蓋範圍向立法會提交意見書之中，強調電管局局長有需要衡量改善競爭會否惠及各電訊市場的用家。
5. 要衡量有關監管制度能否促進競爭，本會建議增加市場資訊，使大家可進一步了解香港電訊市場的競爭本質、其範圍和對市場影響。除市場佔有率之外，市場的資訊還應包括在市場競爭環境下，經營者服務質素的改變，消費者滿意程度的變化和對消費者利益的影響。
6. 本會得悉英國電訊監管機構 — 電訊管理局(OFTEL)會就下列指標確定市場是否達致有效競爭：

a) 消費者所獲的利益

- 相比其他地區消費者，本地消費者可否享受「最佳或近乎最佳服務」。
- 是否有多樣服務提供消費者選擇。
- 消費者對服務的質素是否滿意。
- 價格是否主要反映成本。

b) 消費者行爲

- 消費者是否能夠得知市場資訊，選擇合適的服務。
- 消費者是否有信心使用市場訊息，掌握市場先機。
- 消費者更換服務商是否有障礙。

c) 服務供應者行爲

- 會否主動在價格、服務質素和創新領域上競爭。
- 有沒有反競爭行爲。
- 有沒有合謀協議。
- 會否迎合消費者需要。
- 會否成本效益地提供服務。
- 有沒有新服務供應者加入競爭。

d) 市場結構

- 入市的障礙是否有限度，讓新服務供應者不難入市競爭。
- 有沒有低效益服務供應者。
- 服務供應商是否只能有限度利用某市場優勢增加其他市場競爭力。
- 市場結構是否不斷改變，趨向減少市場集中。

7. 本會得知電管局在 2003 年 6 月發表"有關香港電訊市場競爭效益報告"，內容列舉資料證明香港電訊市場已經符合上文第 6 段提及的一些指標。不過本會提議電管局:

- a) 應就第 6 段所提及的指標，定時在市場收集資料，監察有關市場競爭情況；及
- b) 應在指引說明以上的指標，是會用作衡量提供考慮的資料，評估有關者陳述收購合併帶來的效益。

「公眾得益」的辯解

8. 第 5 課界定電管局局長可行使法例第 7P(1)(b) 及 7P(7)b(iii) 條款賦予權力，批准一些他認為具有或相當可具有大幅減少市場競爭的收購合併活動。行使這權力的準則，在於電管局局長是否信納「公眾得益」會否超越因大幅減少競爭而產生對公眾的損失。
9. 依據指引中的第 4 課，電管局局長可解釋「大幅減少市場競爭」為市場有否因收購或合併活動而使有關經營者產生或增加市場力量。市場力量定義為一個企業在選擇其競爭策略，例如價格、服務或商品選擇和質素時，可毋須理會競爭對手的商業對策。
10. 是否需要引用和衡量「公眾得益」的辯解，電管局局長需先認定有關收購合併活動可能導致大幅產生或增加其市場力量，使該持牌人在選擇其競爭策略，例如價格，服務或商品選擇和質素時，毋須理會競爭對手的商業對策。
11. 據第 5.3 段，電管局局長當某申請人聲稱會讓「公眾得益」時，可要求申請人就如何達到或保持陳述的「公眾得益」作出保證，例如提交保證金作擔保或更改牌照條款。本會支持電管局是項建議。

12. 法例沒有界定何謂「公眾得益」，這可由電管局局長自行決定。指引可以使電管局局長有渠道去讓公眾了解在甚麼情況下，他會引用「公眾得益」理據，批准經調查後而他認為會令持牌大幅產生或增加市場能力的收購或合併活動。
13. 電管局局長（在第 5.4 段）認為「公眾得益」的一個例子可能是任何的消費者利益，而該利益包括：
 - a) 收購或合併後改善效益因而令價格下降
 - b) 更多創新
 - c) 更多選擇
 - d) 增加網絡基建投資因而改善服務質素
 - e) 加強研究發展活動
 - f) 因合併或收購而沒有令服務中斷
14. 本會認為電管局局長可無需以 13 段的(a)-(d)項的公共利益來作為評估某項收購合併活動的得益是否大於由大幅度減低競爭引致之損害。因為若(a)-(d)等項的利益已存在，或仍會存在相關的市場，該市場實際上已有或仍有足夠的競爭。
15. 因此，電管局局長在引證「公眾得益」的辯解時，祇要以(e)和(f)項的利益，以衡量該合併的得益會否大於因大幅減少競爭而造成的任何損害。
16. 根據電訊條例，有必要禁止某些可導致大幅減少競爭的收購和合併活動以保障「公眾得益」。但若電管局局長很清晰地知到某項收購合併可帶來更大的「公眾得益」，他可無需理會競爭所帶來的利益，批准收購合併。
17. 為協助消費者了解實況，電管局局長有需要清楚詳細列明，例如在(e)或(f)的情況下，怎樣行使屬非競爭範圍的「公眾得益」的酌情權來批准有反競爭影響的收購合併活動。