

《公平交易季刊》
第六卷第三期 (87/7) , pp.153-159
◎行政院公平交易委員會

實務報導

香港對自然獨占事業之管制 *

原作者：關永華
中譯者：劉建勳 **

壹、前言

一、本人在此願將香港對某些經濟部門的實務管制經驗，向諸位報告與分享。這些部門以往均具有自然獨占特徵，但現在不再有持續發展的趨勢。雖然，爲了加速競爭對市場支配者仍存有若干規範，但競爭市場卻是當今常態。

二、本文將敘述香港在電力供應、瓦斯和通訊業方面，實施的管制架構。首先簡述香港的競爭政策。香港以具有高度的競爭經濟而自豪，而此種競爭經濟局勢在各有關的調查中，經常名列前茅。政府致力促進公平交易與競爭，並認同市場自由之運作以及政府的最低干預，提供最佳方式，一方面加強競爭和提高效率，另一方面兼顧降低成本及維持合理價格。

* 本文原係香港經濟局副經濟司 Mr. Leo Kwan 於民國八十六年五月，假加拿大魁北克市舉行之亞太經濟合作會議「競爭政策及解除管制研討會」，以英文所發表之演講。鑑於港台同爲亞太經合組織會員，在執行競爭法方面，有諸多互相借鏡之處，爰經原作者同意授權，由公平交易委員會同仁譯爲中文，以嚮讀者。

** 本文翻譯者現爲行政院公平交易委員簡任視察。

貳、電力供給

一、電力公司的地位

香港地區電力係由中華電力有限公司 (CLP) 與香港電燈有限公司 (HEC) 二大民營企業提供，而每公司實際上各有其地理上配電區域。該二公司在其供電區域內並沒有專營權或政府特許之其他排他性權利。

二、管制的必要

香港電力市場不大，而發電場之設立、營運、維護及電力輸配和供應系統所需投資卻不小，所以沒有其他家電力公司設立及參與競爭。因此，香港政府將 CLP 與 HEC 二公司事實上視為獨占事業，並認為有義務予以監督與控管，俾免於該二公司濫用其獨占地位。

三、管制的特性

- (一)香港政府分與該二公司正式訂有「管制計畫協議 (Scheme of Control Agreement, SCA)」，該計畫是自願性 (非強制性) 的協定。
- (二)香港政府與 CLP 簽訂之 SCA 自 1993 年 10 月 1 日正式生效，而與 HEC 簽訂之 SCA 則自 1994 年 1 月 1 日正式生效，其實施期間均為 15 年，即至 2008 年截止。在該二協議中，明定公司、政府 (代表消費者) 應盡之義務及應負之權利；亦包括政府如何監督二電力公司之相關業務，以確保消費者權益。

四、管制計畫的目標

管制計畫的目標如次：

- (一)確保消費者基於合理電價，獲取可靠的及有效率的電力；
- (二)確保公司股東獲有合理之投資報酬，以鼓勵股東續作必要的投資，並隨著電力需求的增加，提供充足的電力；
- (三)協助公司提供其必要的融資，以擴充其基金；
- (四)確保二公司免遭嚴重的金融困境；
- (五)充分達成前項目標，但不以公帑直接補貼且採取最小化之干預。

五、S C A 的主要規定

SCA 的主要規定包括：

- (一) 二公司未來數年融資細部規劃工作及現行規劃執行後之年度審計評核；
- (二) 二公司預擬調整費率的年度評核；
- (三) 公司准許利潤上限之設定，其數額係公司固定資產平均淨額的 13.5 % 加上股東增資之資產的 1.5 %；CLP 股東增資之起算日為 1978 年 10 月 1 日，而 HEC 則為 1979 年 1 月 1 日；
- (四) 籌設「發展基金」，若有超過前項准許利潤上限之盈餘，則可提撥用於公司未來發展基金，或來年赤字發生時用以彌補虧損，俾縮小費率調漲額度；
- (五) 其他 SCA 相關規定之檢討與改善。

六 實施成效

本方案之推行已顯示 SCA 達成確保消費者利益的目的，且為了因應社區能源需求之增加，確保二公司得以供應足夠的電力。很明顯地，香港現行電力實質價格較 1983 年同期便宜約 45 %，而香港電價在東南亞地區亦是很低的，但電力供給卻是非常可靠的。該二公司於過去 10 年間的平均淨報酬占其平均固定資產淨額的 12 %。

七 缺點與限制

SCA 的主要缺點就是對電力超額儲備容量之相關問題，未有明確的規範，此一問題極為重要，因為未來公司的投資報酬率係決定於其資本雇用量的多寡。香港政府會趁 1997 年底開始的中期檢討著手處理這個問題。

八 潛在競爭性

我們的政策是在可行及對消費者有益的情況下引進競爭。為符合這項政策，我們將委託顧問進行一項研究，探討在香港的情況下，加強供電聯網對創造更多競爭機會的作用。

參、瓦斯供給

一、背景

- (一) 香港地區的能源瓦斯依其用途分為供作家用、商業用及工業用三種。依其供應類型，則亦有三類：1. 煤氣係由香港中華煤氣有限公司 (HKCG) 配管供應；

2.液化石油氣 (LPG) 由六個油氣公司供應；3.天然氣由南中國海油氣場配管供應。

(二)煤氣與 LPG 之主要用途為家庭內烹飪、生水加熱煮沸與外燴，以及工商業熱處理過程。雖然中式消費者通常偏愛用瓦斯以明火去烹飪，但就能源利用方面而言，瓦斯與電力是相互競爭的。天然氣僅獨家供應給 CLP，用於火力發電。

二、市場占有率

(一)因香港天然氣現時僅用於火力發電，故我們未予其作競爭分析。瓦斯市場被視為是一成熟的市場。1996 年 HKCG 有最大的市場占有率，約超過 70%，而液化石油氣的市場占有率僅為 30%。

(二) LPG 市場需求自 1993 年開始減少，主要原因係工業部門對 LPG 需求之減少，以及對瓦斯需求由桶裝 LPG 轉為煤氣。

三、HKCG 之優勢地位

當今 HKCG 具有之優勢市場地位，係因公司採取的發展策略及市場力量形成的結果。公司並未被授予特權，且公司在財政和收費方面亦不受管制。若與 LPG 及電力價格相較，煤氣的價格仍具競爭性。HKCG 於過去 10 年在生產力方面有所增強，而其報酬率與受政府監督的二家電力公司比較，大致相若。

四、策略

政府經考慮認為於此一階段對 HKCG 不需管制。然而，從該公司將有日益增加其優勢地位之強烈可能性，以及引起社區的不安定性觀之，政府已逐步鼓勵公司增強其透明化，且刻研究提升瓦斯市場競爭的方法及可能性。

五、增強透明化—諮詢協議

HKCG 業於 1997 年 4 月出於自願性的與香港政府正式簽訂「資訊及諮詢協議 (Information and Consultation agreement)」，該協議主要目的為增強 HKCG 費率設定機制以及調漲預擬費率之理由的透明化。HKCG 同意：

- (一)公開該公司 (未曾公開過的) 歷年財政及營運資訊；
- (二)與政府諮商或應要求向立法局簡報說明費率調整事項、主系統增添或其他服務費用之改變。

六、促進競爭—共同運輸系統之研究

香港政府於 1996 年 9 月委託顧問公司從事瓦斯供給之共同輸送系統可行性之研究。該研究之目的在於檢測香港就瓦斯市場採取共同輸送系統作輸銷與配送，以促進競爭之可行性，而其實施則需符合消費者全民利益及對瓦斯供應者公平之安排。該研究即將完成。政府將依該研究之結果進行公共諮商。

肆、電信事業

一、背景

香港電信事業總是由私人企業經營。政府並無投資於電信事業。政府角色僅在創造與維持公平的經營環境，以促成民間對電信基本設施與服務的投資。電訊管理局 (Office of the Telecommunication Authority, OFTA) 是負責管控香港電信業之專責政府機構。我們採取的一種輕力的管制方法。香港政府允許市場各有關因素之自由運作，只有為了維護公共利益的情況下，管理當局才會作出干預。

隨著市場上競爭的日趨增強，我們已對電信事業採取積極的解除管制。香港的電信市場為當今世界上最自由競爭的市場之一。流動電話及加值型電信服務已成為各產業中具競爭性的部門。香港在 1995 年將競爭引進至本地固定網路電化業。目前僅有的獨占現象就是：政府發給香港國際電訊有限公司 (HKTI) 的專營牌照，該牌照有效期間至 2006 年止，涵蓋若干國際電信網路與語音服務。

二、本地電話業務

(一)香港公共電話業務過去由香港電話公司 (HKTC) 以專營權作獨占經營。香港政府在 1995 年未有延續該公司的專營授權，以使此一市場開放。香港本地固定通訊網路服務 (FTNS) 四大經營者自 1995 年 7 月 1 日領新照，包括現有的 HKTC 及其他三家新經營者。

(二)我們知道僅就發新的證照，並不能確保市場的競爭，以增進消費者權益。三家新的經營者需要時間建立其電訊網路。因此，現存的經營者在本地電話服務供應方面，仍具有相當的市場力量。於市場競爭尚未完全發展成熟之際，我們不能完全依賴市場影響因素，以保護消費者利益。若干管制仍屬必要。管制的目

的在於確證現有獨家經營者不會濫用其市場優勢地位，以阻礙市場競爭的拓展。

- (三)經由立法及發證之管理，我們已採取許多措施以確保市場上維持公平競爭及拓展競爭。
- (四)優勢電信經營者之訂定價格需受電訊管理局之控管，若未經電訊管理局核可，優勢電信經營者不能任意採優惠價格。另一方面，非優勢經營者可依其意願採競爭定價及自由給予折價。優勢經營者之訂價（費率訂定）受總體訂價管制政策之約束，而總體訂價管制政策係以激勵性管制機制為基礎，亦即費率允許調整的年增加率上限，不超過一般物價膨脹率之下的一個既定水平。
- (五)「網路聯繫 (Interconnection)」對促進市場競爭是非常重要的。若缺乏公平的「網路聯繫」系統，則新的三家經營者將不能拓展其業務，而與既存優勢經營者競爭。「網路聯繫」系統在香港地區由市場驅動，儘可能依靠經營者間商業協商；然而，若商業協商失敗或是基於公共利益的考慮，則管理當局亦可能依法裁決「網路聯繫」的條件。由於商業利益的衝突性，導致商業協商總是困難的。為了方便這個程序的進行，電訊管理局發出了指引，傳遞產業明顯信號，讓產業瞭解香港電訊管理局在決策過程中，所考慮的因素和動態。這些指引明確說明「網路聯繫」的費用應以合理的相關成本為基礎。
- (六)「網路聯繫」除了在不同主幹網路之間作常見的聯繫之外，也可接駁到地區線路，尤其，當新經營者仍在拓展線路網路時，此種接駁可促使競爭利益儘速流向消費者。
- (七)設施的共用是競爭發展的基礎。在香港環境下，去複製所有的設施（諸如：橫過道路的管線、機房、及建築物內電纜立管）是相當困難的。因此，對新舊經營者而言，公平的安排是必要的；亦即是在無差別待遇的基礎上，可以接駁到這些基本設施。根據經營者領有執照的條款，電訊管理局若為公共利益，可共用這些所謂「瓶頸」設施。該局亦有權確立共用這些設施之公平條件。
- (八)電話號碼計畫的公平管理是拓展競爭之另一關鍵點。基此理由，香港政府在1993年從當時的本地電話服務之獨占經營者取回對電話號碼計畫的控管。
- (九)若因改用別的經營者之網路，消費者必須變更其電話號碼，則拓展競爭會受到

阻礙。因此，電訊管理局已實施「營辦商電話號碼可攜性 (Operator Number Portability)」，其意指當消費者更換另一電話公司時，他可選擇仍保留用舊電話號碼。香港是全世界首先實施「營辦商電話號碼可攜性」的城市。我們正考慮將此種「營辦商電話號碼可攜性」拓展至流動電話部門。

三國際電信服務

在國際電信方面，我們因發出了獨家經營牌照給 HKTI，欲引進競爭就受到限制。為信守發牌上的條件，我們不欲單方面修改其約定。政府正與 HKTI 進行雙方諮商，討論國際電信未來發展方向，以維持香港在國際區域電信軸心之地位。同時，除 HKTI 具獨占性外，其它海外國際電信領域均已引入競爭。這些業務包括電信回撥 (Call Back)、同一組機構內部使用的發收訊息自我供應電路 (Self-provision of Circuits to Sent and Receive Messages)、專用虛擬網路 (Virtual Private Network, VPN) 服務以及數據電傳之網路轉售分租 (International Simple Resale, ISR) 等。

伍、總結

綜言之，我願表示香港管制自然獨占的方法，就是一查明這些獨占是否真正存在以及應否存在。在電信業方面，我們的結論是該市場不需要有獨占情形，且決定在目前尚有獨占性牌照的限制下，儘速引進競爭。在瓦斯供應方面，我們強調優勢地位經營者之透明化以及考慮共同輸送系統之可行性。在電力供應產業實際上擁有方面，區域性獨占的二公司係透過自願協定，以確保消費者、投資者及香港的利益。

