

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)1589/00-01號文件

檔號： CB1/SS/3/00

2001年6月22日內務委員會會議文件

《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)規例》及 《電訊(指定須繳付頻譜使用費的頻帶)令》 小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)規例》及《電訊(指定須繳付頻譜使用費的頻帶)令》小組委員會的商議工作。

背景

2. 政府於2001年2月宣布，將會採用混合發牌方法，先作預先評審、再作頻譜競投，發出4個提供第三代流動服務的傳送者牌照。預先評審將可確保合資格的申請人能在指定時間內建設合乎水準的第三代流動服務網絡。在頻譜競投階段，競投人將會就專營權費百分率出價競投，而該出價不可少於設定的最低保證金額。

3. 《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)規例》(“該規例”)及《電訊(指定須繳付頻譜使用費的頻帶)令》(“該命令”)，分別根據立法會於2001年5月16日通過的《2001年電訊(修訂)條例》所修訂的《電訊條例》第32I(1)及(2)條而訂立。該規例訂明在第三代流動服務發牌工作中就所編配的頻譜釐定頻譜使用費的方法。該命令載述須繳付頻譜使用費的4組頻帶。該規例及該命令將於2001年7月4日生效。

小組委員會

4. 在2001年5月4日的內務委員會會議上，議員支持《2001年電訊(修訂)條例草案》在2001年5月16日恢復二讀辯論，並察悉政府當局打算在條例草案獲制定成為法例後，於2001年6月1日在憲報刊登相關的附屬法例。為加快審議工作，議員同意應先成立小組委員會，研究由政府當局提供的該規例及該命令擬稿。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。在2001年6月8日的內務委員會會議上，議員同意由審議附屬法例擬稿的同一個小組委員會，繼續審議在憲報刊登的該規例及該命令。

5. 小組委員會由田北俊議員擔任主席，先後舉行5次會議，並曾與電訊業的團體會晤。曾向小組委員會提交意見的機構名單載於**附錄 II**。

小組委員會的商議工作

6. 下文各段綜述該規例及該命令所引起的主要關注事項。

該規例

“第四名離場者規則”

7. 該規例訂明以專營權費百分率出價的方式進行拍賣，作為釐定頻譜使用費的方法。假如競投人多於4名，當局便會舉行主要拍賣。所有成功競投人均按照同一百分率繳付專營權費，而該百分率將會定於出價最低的成功競投人退出拍賣時的出價(即第四名離場者規則)。如競投人只有4名或不足4名，當局便不會舉行主要拍賣，並會以資訊科技及廣播局局長(“政策局局長”)依據該規例第8條指明的“底價”編配頻譜。

8. 根據上述的第四名離場者規則，當第五名競投人決定退出後，拍賣程序不會結束，而是會繼續進行，直至第四名競投人亦退出時才會結束。專營權費的水平，將會定於所有4名成功競投人願意付出的最高共同專營權費百分率。

9. 小組委員會察悉，6家現有流動服務營辦商一致反對第四名離場者規則。各營辦商籲請政府當局採用第五名離場者規則，即在第五名競投人決定退出拍賣時便結束拍賣程序，而專營權費百分率則定於4名成功競投人當時願意支付的出價。各營辦商認為，當超出原定數目的競投人已被淘汰，留下原定數目的成功競投人時，成功競投人當時的出價便是最符合經濟效益的價格。

10. 各營辦商認為，雖然政府曾經表明，當局的主要目標並非透過拍賣來增加庫房收益，但當局建議採用“第四名離場者規則”，與這個既定立場不符。營辦商認為這個拍賣方法既不公平，又欠缺效率，唯一的用處就是為政府帶來龐大收益。

11. 若干業界營辦商請委員參考海外地區在頻譜競投方面的經驗。從中可以見到，假如獲取第三代流動服務牌照的成本高昂，便會令可供用於網絡投資的資本減少，因而延誤第三代流動服務的推展。營辦商關注到，根據第四名離場者規則，4名成功競投人須繼續爭相出價競投，以致將拍賣價推至遠高於公平市場的價格。其中一家營辦商指出，第四名離場者規則可能會將牌照價格推高約100%。他們提出警告謂，日後的第三代流動服務營辦商可能會透過向其客戶收取偏高的服務費，將其沉重的財政負擔轉嫁給客戶。

12. 政府當局明確表示，當局採用就專營權費百分率進行拍賣，而非即時繳付現金的拍賣方法，便可見政府當局的主要目標並非增加收入。政府知悉最近市場環境逆轉，故此決定採用遞增式的專營權費出價拍賣方法，以鼓勵更多營辦商加入市場，並減輕競投人即時繳付現金的財政負擔。此外，政府當局規定營辦商在為期15年的牌照期內，只須每年提供隨後5年的擔保，而非一次過作出15年的擔保。

13. 有關第四名離場者規則，政府當局指出，流動服務營辦商基於商業方面的考慮，希望能以較低的出價投得頻譜，這是可以理解的。然而，政府當局在詳加研究後，認為第四名離場者規則將會達致政府當局的政策目標，即鼓勵更多營辦商加入市場、加強競爭、防止合謀活動、盡量減低市場扭曲情況，並以具效率的方式編配頻帶。對於頻譜這種珍貴的公共資源而言，這是以釐定編配頻譜“最具效益”價格的公平方法。

14. 對於第四名離場者規則會將拍賣價推高至不合理水平的見解，政府當局並不同意，因為合資格的競投人均會按其願意付出的價格出價。此外，根據第四名離場者的出價而訂定的共同專營權費百分率，實際上可能會低於其他成功競投人所願意支付的出價。另一方面，政府當局警告，假如當局採用第五名離場者規則，便可能會令出價偏低，以致成功競投人日後可能選擇透過轉售牌照圖利，而不會就推展第三代流動服務作出投資。

15. 小組委員會察悉，業界營辦商並不認同政府當局所提出的意見。小組委員會委員雖然同意政府當局所訂定的政策目標，但部分委員質疑採用擬議的第四名離場者規則，是否能得出公平的市場價格。他們關注到，利用上述方法而得出的較高出價，反會成為第三代流動服務持牌人的沉重財政負擔，更可能影響到持牌人的投資及服務推展。這樣不但會窒礙電訊業較長遠的發展，更會大大削弱香港的競爭力，最終連第三代流動服務的客戶亦會身受其害。小組委員會大多數委員均贊成採用第五名離場者規則，即在第五名競投人決定退出拍賣時結束拍賣程序，而第三代流動服務牌照的專營權費百分率則定於4名成功競投人當時願意支付的出價。小組委員會決定，倘若政府當局不修訂該規例，委員會便會為此就該規例提出修訂。

16. 在商議過程中，小組委員會其中一名委員認為當局建議的第四名離場者規則可以接受。由於頻譜是珍貴的公共資源，故此必須善價而沽，再將從中獲得的收入撥作適當用途。該名委員並不完全認同業界提出的意見，即採用“第四名離場者規則”與“第五名離場者規則”所得出的牌照費差別，必然會將拍賣價推高至不合理水平，損害業界及消費者的利益。該名委員認為，以當前的市場環境，競投人不會傾向於為求獲得第三代流動服務牌照而貿然以高價競投。

17. 政府當局經考慮小組委員會的大多數意見，以及探討第五名離場者規則的影響後，同意修訂該規例，規定用以計算專營權費的專營權費百分率，就是所有成功競投人所願意支付的最低共同專營權費百分率。這個百分率不應少於出價最高的第五名競投人所願意支付的專營權費百分率。倘若並無出價最高的第五名競投人(例如其中一名暫

訂成功競投人不再符合資格)，則會以政策局局長所訂定的底價作為專營權費百分率。為修訂該規例第2及4條而提出的決議案擬稿現載於**附錄 III**。

18. 政府當局及小組委員會的法律顧問回答委員時確認，按照上述決議案修訂的條文，將會提供清晰的法律依據，以便當局採用第五名離場者規則。然而，政府當局指出，當局無法計算是項修訂可能對政府收入帶來的影響，因為業界的競投意欲，取決於當時的市場狀況。

網絡營業額

19. 由於第三代流動服務持牌人日後所繳付的頻譜使用費將會以專營權費的形式徵收，而專營權費則會以持牌人的網絡營業額的某個百分率來釐定，因此部分委員及營辦商曾就該規例所界定的“網絡營業額”一詞的範圍提出疑問。

20. 政府當局回應時確認，當局在計算頻譜使用費時，將會計算第三代流動服務持牌人藉使用指配予該持牌人的頻帶在任何電訊網絡提供所有電訊服務而得的網絡營業額。然而，持牌人因提供內容及／或增值服務所得的收入，則無須繳付專營權費。

有關連的競投人

21. 為免同一商業集團在日後支配第三代流動服務市場，該規例訂明須進行現金拍賣，以便在成功競投人當中剔除有關連的競投人。大部分現有的流動服務營辦商曾表示，進行現金拍賣應該是在別無他法的情況下才採用的解決方法，並認為應在進行主要拍賣前，先行解決有關連競投人的問題。

22. 小組委員會察悉政府當局就此所作的澄清，即當局鼓勵有關連的競投人在提交申請前先行處理並剔除彼此之間的相連關係。當局將會要求競投人在預先評審階段，就相連關係作出聲明。為應付各種可能出現的情況，當局如發現有成功競投人彼此之間存在相連關係，仍會給予有關競投人機會，在主要拍賣結束後解除其相連關係。只有在有關連的競投人無法解除相連關係的情況下，當局才會舉行現金拍賣，以在其中選出成功的競投人。

23. 至於“有關連的競投人”一詞的定義，以及處理這類競投人的程序，政府當局表示，電訊管理局已於2001年3月就與此有關的事宜進行諮詢。當局將會就有關連的競投人及其他擁有權事宜訂定拍賣規則，列明有關安排的詳情。

拍賣安排的詳情

24. 小組委員會察悉，雖然主體條例及有關的附屬法例會為發牌架構提供法律依據，但當局將會在刊登於憲報的公告及申請指南中載列拍賣的條款及條件，而有關公告及申請指南均並非附屬法例。

25. 拍賣安排其中一項最具爭議性的特點，就是競投人的數目、身份及拍賣時的出價均會保密。政府當局堅持其意見，認為有必要將有關資料保密，以鼓勵更多營辦商加入市場及防止合謀活動。

26. 營辦商並不同意採取當局建議的保密拍賣方式，認為此舉會令競投人無法獲得所需資料，以致他們無法就其出價作出明智決定。營辦商亦認為，這種“密封式”的競投方法會產生不明朗因素，而這些因素將會令當局無法達致鼓勵更多營辦商加入市場的目標。此外，這種密封式的拍賣程序，可能會在拍賣後被不成功的競投人挑戰。

27. 小組委員會部分委員同意業界的關注，並且質疑，土地拍賣已在香港進行多年，但並無證據顯示這種公開拍賣方式會令有意競投者卻步。然而，一位委員同意，為防止合謀活動，有必要在一定程度上將有關資料保密。

28. 為回應委員對披露資料問題的關注，政府當局同意，在不超越拍賣設計的限制範圍內，將會盡量提高透明度。至於在主要拍賣中的競投價位進展情況，將會透過電訊管理局網站公布，但公布時間將會稍遲於實際時間。主要拍賣及兩次現金拍賣的結果將會在每次拍賣結束後公布。政府當局將會公布有關拍賣程序的詳盡資料，包括不成功競投人的身份及出價。

29. 由於申請指南內將會載有包括底價及拍賣規則詳情等重要資料，故此委員同意營辦商的意見，認為當局必須事前進行諮詢，並須盡早公布申請指南的內容。政府當局回應時表示，當局在擬備申請指南的過程中，已就其中主要內容(例如有關開放網絡規定、有關連的競投人等條文)諮詢業界意見。當局將會在附屬法例制定後才發出申請指南。為方便作出跟進，小組委員會要求政府當局在2001年7月中左右，就公布申請指南一事向資訊科技及廣播事務委員會匯報。

開放網絡規定

30. 小組委員會察悉，雖然附屬法例並無訂明，但日後的第三代流動服務牌照持牌人必須按照強制規定，將其至少30%的第三代流動服務網絡容量租予非聯營的流動虛擬網絡營辦商及／或內容供應商。雖然委員並不反對這項規定，因為這項規定可在服務和內容兩個層面促進以第三代流動服務為平台的競爭，但由於第三代流動服務持牌人所須繳付的專營權費將會按照其網絡營業額計算，委員曾要求政府當局澄清上述規定對網絡營業額的計算所產生的影響。

該命令

31. 小組委員會曾向政府當局反映部分營辦商就4組頻譜的質素所提出的意見。電訊管理局回答時表明，該局明白第三代流動服務的4組頻率在容量及潛在的干擾程度上有些微差異。至於有關差異會否對第三代服務網絡造成干擾，以及干擾的程度，則必須由個別競投人根據他們的營運計劃評估。委員亦知悉，一如該規例訂明，當局會為成

功投得頻譜的競投人舉行現金競投，以決定各競投人選擇特定一組頻率的先後次序。此外，其中一家營辦商的具體量度結果顯示，1964.9至1979.7頻帶受到干擾。關於此事，小組委員會已要求電訊管理局與該營辦商跟進，並於日後向委員匯報有關的調查結果。

32. 小組委員會曾與政府當局商討部分營辦商所提出的建議，即把其中一組建議指配的時分雙工(TDD)頻帶(1914.9至1919.9兆赫)移至TDD頻帶的另一部分。政府當局表示，其他國家會把只可用作TDD的頻帶指配給無須個別領牌的器材使用。鑒於這種器材可能會在香港使用，如香港把該頻帶編配予須領牌的公共服務，便會妨礙上述器材在香港的使用。此外，如有人從外地攜帶這類器材進入本港，亦大有可能對獲發牌照的公共服務造成干擾。因此，政府當局認為不宜依有關建議移動該段TDD頻帶。

33. 至於該命令所建議的頻譜指配方面，小組委員會察悉，電訊管理局局長所建議的頻率劃分表，是參考由歐洲無線電通訊委員會所決定並獲廣泛採納的頻帶計劃而制訂的，而上述頻帶計劃已在英國、德國和新加坡等地採用。在香港採納這個計劃，可讓本港用戶享用國際漫遊服務，在設備方面也有較多選擇。

建議

34. 小組委員會商定，委員會支持經政府當局所提決議案修訂的該規例，並支持該命令。

諮詢意見

35. 請議員支持小組委員會在上文第34段提出的建議。

議會事務部1
立法會秘書處
2001年6月21日

《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)規例》及
《電訊(指定須繳付頻譜使用費的頻帶)令》
小組委員會

委員名單

主席 田北俊議員, JP

委員 朱幼麟議員
李家祥議員, JP
陳國強議員
單仲偕議員
楊孝華議員, JP
楊耀忠議員
劉慧卿議員, JP
陳偉業議員

(總數：9位委員)

秘書 楊少紅小姐

法律顧問 馮秀娟小姐

日期 2001年6月8日

《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)規例》及
《電訊(指定須繳付頻譜使用費的頻帶)令》
小組委員會

曾向小組委員會提交意見的機構名單

1. 香港流動通訊有限公司
2. 和記電訊有限公司
3. 新世界流動電話有限公司
4. 萬眾電話有限公司
5. 數碼通電訊有限公司
6. 匯亞通訊有限公司(Sunday)

《釋義及通則條例》

決議

(根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(2)條)

《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)規例》

議決將於 2001 年 6 月 6 日提交立法會會議省覽的《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)規例》(即刊登於憲報的 2001 年第 115 號法律公告)修訂 —

(a) 在第 2 條中 —

(i) 在第(1)款中 —

(A) 廢除“最高共同專營權費百分率”的定義；

(B) 加入 —

“ “適用專營權費百分率”
(applicable royalty
percentage)就某項拍賣而
言，指 —

(a) 由所有餘下的成功競投人提出；並

(b) 不少於由出價第五高的競投人提出的專營權費百分率出價，

的最低共同專營權費百分率出價；”；

(ii) 在第(2)款中，廢除“最高共同”而代以“適用”；

(b) 在第4條中 —

(i) 廢除“在該拍賣中”；

(ii) 在(a)段中 —

(A) 在“所”之前加入“在(c)段的規限下，在該拍賣中”；

(B) 廢除“最高共同”而代以“適用”；

(iii) 在(b)段中 —

- (A) 在“拍賣所關乎”之前加入“該”；
 - (B) 廢除所有“最高共同”而代以“適用”；
 - (C) 廢除“準。”而代以“準；”；
- (iv) 加入 —
- “(c) 在該拍賣中，如沒有“適用專營權費百分率”的定義所述的、並按照有關條款決定的出價第五高的競投人，則頻譜使用費是有關最低費用，而(b)段及本規例的其他條文須據此解釋。”。