

供參考用
二零零五年五月九日

立法會資訊科技及廣播事務委員會

轉售電訊服務的規管

目的

電訊管理局局長(電訊局長)就建議實施《電訊條例》(第106章)(該條例)第8(1)(aa)條以規管轉售若干電訊服務一事展開公眾諮詢。本文向委員簡介有關情況。

背景

2. 該條例第8(1)條訂明若干活動(包括設置或維持電訊設施,或管有或使用無線電通訊器具),必須領取電訊牌照。為了把在業務運作中要約提供電訊服務但沒有操作有關設施的人士納入規管架構中,我們在二零零零年,引入第8(1)(aa)條。第8(1)(aa)條規定,「在業務運作中,要約提供電訊服務」的人士必須領取牌照。第8(1)(aa)條涵蓋的範圍廣闊,包括業務運作中要約提供任何的電訊服務,對於就要約提供電訊服務的業務運作方式,並沒有任何特別規定。我們一直留意業界發展,以決定需要規管何種運作,因此仍未實施第8(1)(aa)條(以及其定義條文第8(1A)條)。

3. 我們經過檢討,認為部分屬於第8(1)(aa)條範圍的業務運作,確實在規管方面值得關注,但其他可受第8(1)(aa)條規管的業務運作,則不會在規管方面帶來問題。假若把後者納入規管架構,將為經營有關業務的人士帶來遵從規管的負擔,以至遵從規管的成本,卻不會在規管方面,帶來明顯的好處。電訊局長傾向現時不將這些業務運作納入管制,但繼續監察這些業務運作,並於有需要時,將這些業務運作納入管制。

公眾諮詢

4. 二零零四年十月十五日，電訊局長就建議規管以下業務運作，發出諮詢文件(「該諮詢文件」)：

- (a) 以預繳形式轉售電訊服務；及
- (b) 由固定或移動傳送者或於電訊市場佔有優勢的電訊持牌商的相聯法團轉售該相聯傳送者或佔有優勢營辦商提供的電訊服務。

5. 該諮詢在二零零四年十二月十四日結束。電訊局長共收到八份意見書。該諮詢文件及所有意見書已於電訊管理局的網站(<http://www.ofta.gov.hk>)公布。

以預繳形式轉售電訊服務

6. 轉售商最普遍要約提供的預繳電訊服務是預繳電話卡(例如預繳直撥國際電話(IDD)電話卡或流動服務的預繳智能卡)。與要約提供自行操作預繳服務的現有電訊牌照持有人不同，轉售商只需要向持牌營辦商購買服務，然後以本身的品牌「轉售」該服務。

7. 需要規管預繳電訊服務的轉售商的主因，是某些轉售商或會在收到客戶預繳費用後攜款潛逃，造成客戶無法向轉售商追索退款的風險。因此，電訊局長建議對這類轉售商實施發牌監管，以保障消費者利益，以及預防出現該條例下禁止的反競爭行為及具誤導性或欺騙性的行為。

8. 在該諮詢文件中，電訊局長建議設立預繳形式轉售電訊服務類別牌照(「該類別牌照」)，以簡單而低成本的方式，規管這類轉售商。目前從事以預繳形式轉售服務的人士須向電訊局長登記成為類別牌照持有人，方可繼續經營業務。

9. 透過要求轉售商登記成為類別牌照持有人，電訊局長能有效監管轉售商的運作，並在適當時候進行調查，施加規管罰則，以及發出指示作補救行動。

10. 回應該諮詢文件的人士普遍支持規管以預繳形式轉售電訊服務的轉售商及使用類別牌照以進行規管的建議。

類別牌照的範圍

11. 電訊局長在該諮詢文件中建議所有可轉售的電訊服務種類(例如話音或數據服務、本地或對外服務，固定或流動服務)均納入規管。回應該諮詢文件的人士普遍支持該類別牌照的範圍應包括所有電訊服務。

預繳轉售商的準則

12. 「轉售商」是一個寬鬆的概念，可包括不同程度的轉售服務運作。為確保業界及公眾有清楚的概念，電訊局長建議預繳電訊服務的轉售商須符合以下四項準則，方納入建議中的規管制度：

- (a) 根據該條例第8(1A)條(對第8(1)(aa)條的定義條文)所載的方式要約提供電訊服務；
- (b) 轉售(不論是否重新包裝)由其他人操作的電訊服務，並以與其作出安排提供電訊服務的人士的品牌或該人士所指定的品牌以外的品牌要約提供電訊服務；
- (c) 管控所要約提供的電訊服務的收費(即收費由要約提供服務的人士設定，而不是服務供應商設定)；及
- (d) 收取要約提供電訊服務的預繳費用。

根據這四項準則，為持牌營辦商(固定傳送者、移動傳送者、對外電訊服務營辦商(ETS)或流動虛擬網絡營辦商(MVNO)等)僱用以推廣其預繳服務或分銷其預繳電話卡的代理商或營業代表將不會被視為「預繳電訊服務轉售商」。這些代理商或營業代表只會被視為有關持牌人的僱員、代理商或承辦商，而相關的持牌人應就他們的行為負責。回應者一般都不反對該建議，但希望當局能更詳細闡釋及澄清這些準則。

類別牌照的牌照條件

13. 下文將介紹該諮詢文件建議的主要牌照條件。

(a) 登記

14. 回應者普遍支持電訊局長規定預繳服務轉售商在該類別牌照下進行登記的建議。部分回應者更認為轉售商的資料應作更新，以便查詢及追蹤。電訊局長會考慮這些意見。由於預計所涉及的行政成本不高，電訊局長在諮詢文件中解釋，現時不擬徵收任何牌照費或登記費，但會留意有關情況。回應者對此沒有提出反對。

(b) 向客戶提供資料

15. 電訊局長在該諮詢文件建議向類別牌照持有人施加條件，規定他們要約提供電訊服務時，須向客戶提供指定資料，包括持牌人名稱、類別牌照登記號碼、熱線號碼、接駁短碼、接駁指示、收費及預繳服務的有效期。此等資料能讓客戶作出精明的選購決定，而且倘若轉售商未能提供有關的電訊服務，客戶亦可追尋轉售商以追討退款。回應者普遍支持這項建議。

16. 電訊局長在該諮詢文件亦提到，若類別牌照採納此牌照條件，我們亦會向提供預繳電訊服務的現有電訊服務持牌商施加類似條件。回應者對這項建議沒有提出反對。

(c) 財政責任

17. 在該諮詢文件中，電訊局長亦研究規定轉售商經常維持相對於或相等於所收到預繳款項總額的資產淨值，或規定他們先取得以電訊局長為受益人的銀行擔保，方可在類別牌照下登記要約提供預繳服務的可行性。電訊局長就這些規定可否進一步減低轉售商攜同預繳款項潛逃的風險徵詢意見。

18. 消費者委員會對上述規定表示支持，但所有就該諮詢文件提出意見的營辦商及業界團體卻對規定有所保留。就有關「資產淨值」的規定而言，回應者所關注的，是牌照持有人須於電訊局長提出要求時提交經審計的報告以遵從規定，然而，提交的報告只能顯示過往數據，不大可能反映牌

照持有人提交報告時的財政狀況。至於銀行擔保的規定方面，回應者質疑，倘若牌照持有人潛逃，導致電訊局長沒收擔保金，這筆款項是否可用作賠償蒙受損失的客戶，以及他們的損失應如何核實。回應者亦對牌照持有人須承擔因遵從規定而引致的沉重成本亦表示關注。

19. 我們在落實規管制度前會考慮回應者的意見，但部份回應者似乎誤解銀行擔保可以「賠償基金」形式運作，向客戶提供申索賠償。正如該諮詢文件所解釋，銀行擔保旨在確保若轉售商在沒有最低限度的財政資源提供服務時，將不獲准許要約提供預繳服務。如電訊局長沒收銀行擔保金，這筆款項只能撥歸政府。由於成立「賠償基金」需要轉售商注資，或許會導致奉公守法的轉售商補貼那些企圖在收到客戶預繳費用後攜款潛逃的轉售商，因此，我們認為在現階段並不需要設立「賠償基金」。

(d) 其他牌照條件

20. 在該諮詢文件中，電訊局長建議引入其他電訊服務牌照常見的牌照條件（例如與一般遵從規定、以令人滿意的方式要約提供服務、檢查、提供資料的規定、客戶資料保密、帳單或收費的準確性、收費、未經收件人許可的廣告及號碼計劃有關的條件）。回應者未有反對這項建議。

作為傳送者或處於優勢持牌人的相聯法團的轉售商

21. 在該諮詢文件中，電訊局長亦建議實施第 8(1)(aa)條，規管作為傳送者或電訊市場處於優勢持牌人的相聯法團而轉售該相聯傳送者或處於優勢持牌人的服務的公司（轉售相聯法團），並建議以個別牌照方式規管這些轉售相聯法團。這安排可令當局能夠因應有關轉售業務的性質加入適當的牌照條件。

22. 部分固定或移動傳送者開始趨向多元化運作，並設立相聯法團經營與電訊網絡部份無關的電訊服務，包括向最終客戶轉售服務。在電訊市場處於優勢的持牌人（可能是網絡營辦商或服務營辦商）亦可選擇將部分業務分拆給相聯法團。由

於這些相聯法團沒有操作任何電訊設施，所以目前不受發牌監管。在市場上一般參與較高的傳送者受較為詳盡的牌照條件管制，以確保其業務適當運作，但他們卻可將其零售業務分拆給不受任何規管的相關法團。電訊局長認為這種情況並不理想，因此建議實施第 8(1)(aa)條，以確保由這些傳送者或處於優勢持牌人分拆的業務不會在規管架構的範圍以外。

23. 電訊局長建議透過個別牌照規管相聯傳送者轉售電訊服務。電訊局長將設立新的轉售服務牌照，並會因應個別轉售相聯法團及其相聯傳送者的服務和運作性質施加適當的牌照條件。

24. 消費者委員會贊成我們的建議，但各營辦商對建議卻有所保留，特別是關乎對轉售相聯法團作出不同的規管的需要，以及個別牌照的範圍，因為他們可能受到比其他轉售商更嚴格的牌照條件限制。

25. 請委員備悉是項公眾諮詢工作的進展。電訊局長現正考慮意見書的意見，以決定下一步的工作。

工商及科技局
通訊及科技科
二零零五年五月