

參考資料

二零零六年十一月十三日

立法會資訊科技及廣播事務委員會

放寬規管以配合固定及流動匯流

目的

本文件旨在向各議員簡介電訊管理局局長（電訊局長）於二零零六年七月十四日發出的公眾諮詢文件。該諮詢文件對現行部分電訊規管架構作出檢討，以配合固定及流動匯流的發展。

背景

2. 現時，市場上有兩類電訊服務，即固定服務及流動服務。典型的固定服務包括傳統固定電話線路服務及寬頻互聯網接達服務。另一方面，流動營辦商則提供流行的蜂窩式流動電話服務。傳統上，固定及流動服務在不同的發牌制度下予以規管，兩類營辦商在牌照下的權責並不相同。

3. 隨著市場及技術迅速發展，固定和流動網絡及其服務的分界漸趨模糊。這種現象一般稱為固定及流動匯流。現時對部分顧客而言，流動服務已可取代固定服務。在提升第三代流動網絡至所謂「第3.5代」標準後，流動營辦商在技術上將有能力為客戶在移動情況下及在固定地點提供寬頻接駁。同樣地，WiMax等新寬頻無線接達技術，將使固網營辦商在技術上有能力為客戶提供固定及流動服務。在固定及流動匯流的環境下，客戶可使用單一網絡及單一供應商的服務，不論他們是固定客戶或流動客戶，都可收到單一帳單，並透過單一號碼和單一終端進行通訊。預計固定及流動匯流能夠為顧客帶來創新服務和方便。

4. 政府一貫對電訊業採取市場主導政策。固定及流動服務匯流屬於科技發展，而營辦商將評估市場是否需要推出有關服務及推出服務的時間。因此，固定及流動匯流的實現，以至於其步伐及範疇，並非取決於電訊局長，反而應由市場決定。電訊局長的角色，在於確保規管環境有助固定及流動匯流的出現，使市場對固定及流動匯流有需求時，營辦商可以推出服務而免受不必要的規管限制，消費者則可以及時享用固定及流動匯流所帶來的創新服務和效益。故此，電訊局長必須確保競爭環境公平，同時

避免不必要的規管干預，讓市場力量能夠有效運作。

5. 繼續採用不同的方式規管固網及流動營辦商（見下述第 13 段），或會扭曲公平的競爭環境，長遠而言不同的規管方式本身也許難以維持。作為業界規管者，電訊局長認為有需要檢討現有規管架構，藉以在固定流動匯流的環境下推動技術應用、基礎設施投資、市場發展及服務創新，令業界及消費者獲益。

6. 為此，電訊局長在二零零五年九月二十一日展開固定及流動匯流規管檢討的第一輪諮詢，邀請業界就實行綜合發牌制度及相關問題發表意見。雖然部分意見書就建議綜合發牌制度的詳細安排提出意見，但多家網絡營辦商建議電訊局長全面檢討與固定及流動匯流相關的根本問題，不然，以零碎方式處理這問題將對投資決定造成不良影響。

顧問研究

7. 為探討及評估因應固定及流動匯流可能需要作出的規管改變，電訊局長於二零零六年上半年委託顧問公司進行研究。顧問公司認為現時固網及流動營辦商的規管方式存在很多項主要的不對稱安排。電訊局已向業界分發顧問報告，並於二零零六年五月舉辦了業界工作坊。電訊局在進行第二輪諮詢時已公布顧問報告¹供公眾參考。

第二輪公眾諮詢

8. 經考慮顧問公司的建議、各界人士的回應及就第一份諮詢文件提交的意見書，電訊局長於二零零六年七月十四日發出第二份諮詢文件，就固定及流動匯流環境下的多項放寬規管措施徵詢業界及公眾的意見。諮詢工作原定於二零零六年十月十四日結束，但其後因應部分業界人士要求，延長諮詢期至十月二十七日。

第二份諮詢文件－主要問題及初步建議

9. 第二份諮詢文件探討了多個固定及流動匯流的主要規管障礙，並列明處理有關問題的初步意見。主要問題包括：

¹ 由歐文(Ovum)撰寫名為「就配合香港『固定及流動匯流』進行規管架構檢討顧問報告」載於電訊局網站 <http://www.ofta.gov.hk>。

- i. 固定及流動網絡的互連結算安排；
- ii. 服務供應商接駁固定及流動網絡的互連費；
- iii. 發牌制度；
- iv. 固定及流動網絡之間的電話號碼可攜性；
- v. 電話號碼計劃。

10. 在以上問題中，由於固定及流動網絡之間的互連結算安排關乎流動及固網營辦商每年約六億元的結算成本，這問題較具爭議性。第二份諮詢文件初步建議糾正目前固網及流動營辦商的不對稱規管，營造一個有利投資匯流技術及服務的規管環境，以滿足任何有關的需求。預計這項初步建議將對營辦商及消費者造成重大的影響，其他問題的影響則較為次要。

11. 諮詢文件的行政摘要載於附件。下文第 12 至 29 段將扼要討論各項主要問題及電訊局長的初步意見。

互連結算安排

12. 網絡之間需要進行互連以便接駁不同網絡的使用者能進行通訊。互連費是互連條款及條件一重要元素，即網絡營辦商須向另一網絡營辦商支付處理互連通訊的費用。要指出的是，這是營辦商之間的結算費，有別於網絡營辦商向其客戶徵收的通話費。

13. 根據固網及流動營辦商的現行互連收費安排，流動營辦商須向固網營辦商繳付固定至流動及流動至固定的通話互連費。這種不對稱安排（即流動營辦商必須就收發通話向固網營辦商付費）稱為「流動網絡付費」。流動營辦商在現行互連結算安排下向固網營辦商繳付的費用每年約六億港元。

14. 現行這種不對稱規管安排追溯至一九八零年代初，當時流動服務仍在萌芽階段，被視為高檔服務。當時本地固定電話服務的收費在規管下以固定的月費方式收取，收費水平低於營運成本，而有關虧損則由國際電話服務的盈利作出補貼。另一方面，當時被視為高檔的流動服務一直不受價格規管。考慮到流動營辦商按通話分鐘向客戶收費，流動營辦商向壟斷經營的固網營辦商繳付固定至流動及流動至固定的通話互連費，當時被視為合理。如不採用這種「流動網絡付費」的不對稱安排，當時擁有專營權的固網營辦商將需要提高固定月費，以彌補為流動營辦商收發通話的成本。

15. 然而，隨著市場多年來的發展，一九八零年代初實施「流動網絡付費」安排的基本因素經已改變。首先，由二零零一年起，固定電話服務獲准加價，可以完全收回成本，但流動服務的收費水平多年來卻大幅下降。第二，雖然理論上流動服務的按用量收費仍然存在，但實際上大部分客戶均使用固定費用的服務計劃，其通話分鐘足以滿足他們的需要。第三，流動服務的滲透率經已超過本港的人口，自一九九九年十一月起流動服務的用戶亦已超越固定服務。故此，繼續將流動服務視為增值服務不應維持下去。

16. 即使不考慮固定及流動匯流的前景，「流動網絡付費」本身是一種由流動網絡業界向固定網絡業界的補貼，這安排可能令固網及流動服務的跨平台競爭環境出現傾斜。在市場競爭下，兩類相互競爭的基礎設施投資者之間的補貼是不應長期維持下去的。

17. 在市場主導政策下，只應在市場力量明顯失效或很可能失效時（或有其他凌駕性因素）維持現有干預或引入新的干預規管。原則上，施加規管只適用於當市場仍未建立有效競爭時及在市場失效時，以達到理想的政策目標。鑒於現時的固網及流動市場經已出現有效競爭，我們有必要仔細檢討是否保留現行的規管方式。

18. 顧問公司認為，現行「流動網絡付費」的不對稱安排並不符合國際最佳慣例。電訊局長採用現行規管指引已超過二十年，時至今日，實際上可能扭曲競爭，因而阻礙日後固定及流動匯流的發展。

19. 至於現行固定及流動網絡的不對稱互連安排，電訊局長在第二份諮詢文件中提出三個基本問題：

- (i) 是否應取消現行列明流動營辦商須向固網營辦商就固定至流動及流動至如固定的通話付費（即「流動網絡付費」機制）的規管指引？
- (ii) 若是，電訊局長應否發出新的規管指引，列明用以取代「流動網絡付費」的機制？
- (iii) 若是，應以甚麼機制取而代之？

20. 電訊局長以開放的態度聽取公眾對這些問題的意見。問題(i)是關於在電訊業界以市場主導的政策下，只有在市場可能無法達致保障公眾利益目標的情況下，才應繼續使用現行規管指引，而電訊局長就市場會否可能失效收集公眾意見及證據。問題(ii)是關於應否以新的規管指引取代，而

電訊局長特別諮詢公眾有關指引會方便抑或扭曲固定及流動網絡營辦商之間透過商業洽談達成互連結算結果。有關問題(iii)，顧問公司探討多個替代機制的方案²。電訊局長邀請社會人士就不同方案的好處及壞處、以及那一個方案最能保障業界及消費者的利益提出意見。

21. 第二份諮詢文件初步建議設定一個適當的過渡期（如兩年），在過渡期內，現行「流動網絡付費」的規管指引將繼續適用，並在過渡期後取消。網絡營辦商將可自由磋商在過渡期後適用的互連條款及條件，並採用雙方都接受的結算方案。不過，鑑於「互連互通」對香港市民日常生活及商業運作的重要性，若商業洽談失敗及證實市場失效，電訊局長將建議運用《電訊條例》第36A條的權力決定個別網絡在過渡期後的互連條款及條件。

來自服務供應商的互連費

22. 服務供應商須就透過網絡接達其客戶向網絡營辦商繳付互連費，當中最常見的是對外電訊服務供應商向本地網絡營辦商繳付的本地接駁費，以透過本地網絡傳送最終用戶所收發的對外通訊。

23. 現行的本地接駁費安排以一九九八年所引入的架構為基礎，固有的固網營辦商（電訊盈科）目前的本地接駁費水平是由電訊局長在二零零一年決定的。至於其他固網營辦商及流動營辦商的本地接駁費，我們則鼓勵他們透過商業方式自行釐訂。流動營辦商現時在傳送對外電訊通訊方面正與固網營辦商競爭。在競爭及不對稱規管下，他們目前無法收取流動本地接駁費。由於固定流動互連費的不對稱，令對外電訊服務供應商與流動營辦商作出直接接駁安排在財務上毫不吸引。

24. 顧問公司認為，現時固網及流動營辦商的規管指引存在不對稱安排，建議將之撤銷。

25. 電訊局長初步認為，即使固網及流動互連沒有現存的「流動網絡付費」規管指引，市場失效的可能性不大，而在本地接駁費市場，現存的規管指引正扭曲競爭。電訊局長建議放寬規管本地固定網絡接駁費安排。這意味着電訊局長將不會主動就任何網絡營辦商的本地網絡接駁費水平

² 顧問公司已研究多個結算方案，包括「致電網絡付費」（美國、歐洲及香港的固網至固網互連使用）、「流動網絡付費」（香港及新加坡使用）、「毋須拆帳」（香港的流動至流動互連及互聯網基幹互連使用、以及沒有任何地方採用的「接電網絡付費」。顧問公司推薦如電訊局長須作出裁決，「毋須拆帳」是最佳方案。

作出裁決，而會讓市場釐定水平。但為保障公眾及消費者利益，電訊局長保留在商業洽淡失敗及証實市場失效時才根據第 36A 條作出裁決的權利。

發牌制度 - 綜合牌照

26. 在現行架構下，固定及流動服務是根據兩個不同的發牌制度予以發牌及規管。換言之，若網絡營辦商擬同時提供固定及流動服務，便需要申請兩個牌照(即固定傳送者牌照及流動傳送者牌照)。此外，匯流服務該受哪一個牌照(固定或流動)所規管將難以確定。

27. 在二零零五年進行的第一輪諮詢，電訊局長已建議設立綜合傳送者牌照，以提供固定服務、流動服務及匯流服務。在綜合傳送者牌照下，只提供固定服務的網絡營辦商及只提供流動服務的網絡營辦商將按相同的計算方法釐訂所須繳交的牌照費，並享有大致相同的權責。第二份諮詢文件進一步徵詢回應者對此問題的意見。

電話號碼可攜性及電話號碼計劃

28. 根據現行規管架構，固定線路用戶可將其電話號碼由一固網營辦商轉攜至另一固網營辦商。同樣地，流動用戶亦可將其流動電話號碼由一流動營辦商轉攜至另一流動營辦商。然而，現時尚未能提供固定及流動服務之間的號碼轉攜。在固定及流動匯流的環境下，電訊用戶有可能獲指派單一號碼便能使用固定及流動服務。我們需要考慮應否讓不同網絡平台(固定或流動)之間轉攜號碼，以配合固定流動匯流的要求。

29. 顧問公司認為，由於匯流服務在市面上仍未以商業方式推出，因此，並無迫切需要改變現行做法。此外，現時並無有關公眾取向的資料。在第二份諮詢文件中，電訊局長建議進一步就此課題進行市場研究，以評估此要求是否有市場需求。

現況

30. 截至二零零六年十月二十七日的限期內，電訊局長共接獲 21 份就第二份諮詢文件提交的意見書(見電訊局網站：<http://www.ofta.gov.hk>)。與此同時，固有固網營辦商香港電話有限公司(電訊盈科)並無提交意見書，反而就公眾諮詢程序向法庭申請司法覆核及要求暫時擱置。法庭其後就申請給予許可，但拒絕暫時擱置的要求，因此，固定及流動匯流的諮詢程序將會繼續。

31. 在電訊局長接獲的意見書中，對建議放寬規管以配合固定及流動匯流意見紛紜。初步分析顯示，約有一半的意見書支持逐步撤銷固網及流動營辦商之間的互連不對稱安排，而有部分意見書關注這可能引致固定線路成本增加及固網營辦商減少投資。

未來路向

32. 電訊局長將仔細分析所接獲的意見書，並承諾在充分考慮各界人士的意見後，才會決定未來路向。電訊局長日後會向各位匯報事態的最新進展，並會考慮現正進行的法律程序。歡迎各位議員對諮詢事項提出意見。

電訊管理局

二零零六年十一月十三日

放寬規管以配合固定及流動匯流 第二份諮詢文件

行政摘要

S1. 隨著市場及技術持續活躍發展，固定和流動網絡及其服務的分野漸趨模糊。這種一般被稱為「固定及流動匯流」的現象，預計能夠帶來更多創新服務，令消費者受惠。

S2. 政府一貫對電訊業採取市場主導政策。因此，固定及流動匯流的發展，以至於其步伐及範疇，並非取決於電訊管理局局長（電訊局長）。固定及流動匯流未來的路向應由市場決定。電訊局長的角色，在於確保規管環境有助固定及流動匯流的出現，使市場對固定及流動匯流有需求時，消費者可以及時享用固定及流動匯流所帶來的創新服務和效益。

S3. 有利的規管環境需要多項因素，包括盡量減少市場及技術發展的障礙、盡量避免扭曲競爭，以及訂定清晰和可預見的規管架構，以便業界作出明智的投資決定。鑑於上述因素，電訊局長在二零零五年九月展開固定及流動匯流規管檢討的第一輪諮詢，並於二零零六年上半年進行顧問研究。

S4. 顧問研究探討了多項重要課題，包括固定及流動網絡互連結算安排、本地網絡接駁費安排、發牌制度、電話號碼可攜性及電話號碼計劃等。

S5. 在市場主導方式的規管原則下，只應在市場力量明顯失效或很可能失效時維持現有干預或引入新的干預規管。故此，在固定及流動網絡的互連結算安排方面，是次諮詢的關鍵問題是，若撤銷傳統的規管指引，即流動營辦商就收發固網及流動網絡之間的通話向固網營辦商付費的規定（「流動網絡付費」機制），會否引致市場失效。

S6. 電訊局長至今仍未有可靠的證據，證明若現有流動網絡付費的規管指引最終被撤銷，將導致市場失效。此外，電訊局長採用現行規管指引已超過十年，時至今日，實際上可能扭曲競爭，因而阻礙日後固定及流動匯流的發展。故此，電訊局長建議設定兩年的過渡期，並在過渡期內取消現行流動網絡付費的規管指引。

S7. 在過渡期內，現行的規管指引將繼續適用。網絡營辦商將可自由磋商在過渡期後適用的互連條款及條件（如雙方同意，在過渡期內亦可），並採用雙方都接受的結算方案。不過，鑑於「互連互通」對香港市民日常生活及商業運作的重要性，若商業洽談失敗及證實市場失效，電訊局長將運用《電訊條例》第 36A 條的權力決定個別網絡在過渡期後的互連條款及條件。

S8. 如証實市場失效，而電訊局長答允作出裁決，電訊局長會考慮每宗個案的特殊情況及適用的規管指引，按最合適的結算方案作出裁決。在採用結算方案時，電訊局長必定會依循既定的程序，諮詢受影響的各方。

S9. 雖然沒有就電訊局長如何行使第 36A 條下的權力制訂指引，可能是對網絡營辦商之間的商業磋商作出最低干預的做法，但這可能會產生很多不明朗的規管因素，與提供清晰及可預見的規管架構以方便明智投資決定的目標互相矛盾。因此，對於電訊局長應否就被要求裁決固網及流動網絡之間的互連條款及條件時如何行使第 36A 條下權力重新發出指引，電訊局長擬徵詢業界的意見。

S10. 如結論認為應重新發出有關指引，該指引應避免對固定及流動匯流環境下的競爭過程造成扭曲。關於顧問研究所探討的結算方案，以及受影響的各方的建議，電訊局長會就不同方案的利弊，包括對流動及固網營辦商之間現時及未來的競爭影響、對競爭造成的任何扭曲及對電訊市場(包括固定及流動匯流)的發展等尋找證據。

S11. 對於本地網絡接駁費安排，顧問研究認為，現時固網及流動營辦商的規管指引存在不對稱安排，建議將之撤銷。電訊局長初步認為，即使沒有現存的規管指引，市場失效的可能性不大，而在固定及流動匯流的環境下，現存的規管指引將會扭曲競爭。電訊局長建議放寬規管本地固定網絡接駁費安排，與現行流動網絡的非規管安排一致，藉以撤銷不對稱安排。這意味着電訊局長將不會主動就所有網絡的本地網絡接駁費水平作出裁決，而祇會在商業洽談失敗及証實市場失效時才根據第 36A 條作出裁決。

S12. 至於電話號碼可攜性及電話號碼計劃，顧問研究認為並沒有迫切需要作出改變，但建議作進一步研究以確定需要。電訊局長將在適當時候就此課題作進一步的市場研究。