

**2010年6月14日會議
討論文件**

立法會資訊科技及廣播事務委員會

檢討本地接駁費

引言

電訊管理局局長（「電訊局長」）就檢討香港的本地接駁費進行了公眾諮詢，本文件旨在向各委員簡介諮詢結果及未來路向。

背景

2. 本地接駁費指對外電訊服務營辦商（「對外電訊商」）就本地網絡商（包括本地固定網絡營辦商（「固網商」）和流動網絡營辦商（「流動網絡商」）為後者用戶傳送對外通訊而支付予本地網絡商的互連費。本地接駁費自一九九九年對外電訊服務市場開放時引入，讓固網商在容許對外電訊商使用其本地網絡設施提供服務時，按有關成本獲合理補償。當時實施本地接駁費的目的，是鼓勵固網商鋪設自建網絡，促進本地固定電訊服務市場的競爭¹。

3. 根據本地接駁費的規管制度，對外電訊商須就由固網商客戶撥出或終接至固網商客戶的對外通訊繳付本地接駁費。繳付予固有固網商²（即香港電話有限公司及Hong Kong Telecommunications (HKT) Limited）的本地接駁費水平，根據電訊局長於一九九八年十二月作出的一項裁決釐定，該項費用其後於二零零一年六月調低至每分鐘10.6仙至12.6仙³，

¹ 為鼓勵固網商擴展其自建網絡，本地接駁費包括一項「地區性環路」成本，即本地固網商用於維持其電話機樓與顧客之間網絡的「最後線段」的成本。地區性環路成本乃為補償固網商興建網絡的成本而設。

² 「固有固網商」指在市場引入競爭前擁有提供固網服務的專有權利的固網商。就香港的本地固定電訊服務而言，固有固網商指一九九五年七月市場開放前擁有專營權的香港電話有限公司。該公司現為香港電話有限公司及Hong Kong Telecommunications (HKT) Limited，兩者共同持有有關的固定傳送者牌照。

³ 收費的實際水平基於通話路線和方向（即撥入或撥出）不同而有差異。

並沿用至今。其他固網商向對外電訊商徵收的本地接駁費水平，則依據雙方的商業協議釐定，但業界一直參照電訊局長裁定的收費水平作為基準。每年固網商就與本地接駁費相關的淨收入，估計超過港幣1億5,000萬元。

4. 另一方面，流動網絡商所徵收的本地接駁費則不受規管。對外電訊商是否須向流動網絡商繳付本地接駁費，以及收費水平如何，視乎雙方的商業協議而定。從觀察市場情況所得，流動網絡商一般未能收取本地接駁費。

5. 自本地接駁費規管理制度於一九九九年引入後，電訊市場在科技創新(例如固定及流動服務匯流)、市場競爭和規管發展(例如撤銷對固定流動互連費的規管)等方面都經歷了重大轉變。因應這些轉變，現行本地接駁費制度是否仍然適用於現有環境、恰當和有利於業界的持續發展，並促進消費者的權益，實在值得探討。因此，我們有需要全面檢討現行本地接駁費制度。我們於二零零九年六月八日本委員會的會議上，匯報電訊局長計劃於同年下半年就本地接駁費的未來路向諮詢業界。

公眾諮詢

6. 電訊局長於二零零九年十二月發出一份題為《檢討本地接駁費》的諮詢文件（「諮詢文件」），以檢討本地接駁費，並收集持份者對未來路向的意見。諮詢文件的行政摘要載於附件A⁴。

7. 在諮詢文件中，電訊局長載列了數項現行本地接駁費制度的問題，包括：

- (a) 本地接駁費的成本計算方法已經不合時宜。舉例來說，本地接駁費包含地區性環路成本，該成本是為固網商提供誘因，以及補貼它們鋪設自建網絡的費用。這項安排已不合時宜，因為多年前本地及對外通訊市場已經全面開放，固網商現時擴建設施時，多集中考慮市場的需求和競爭情況，

⁴ 諒詢文件的全文（只備英文本）載於以下網頁：

<http://www.ofta.gov.hk/en/report-paper-guide/paper/consultation/20091231.pdf>

而非此項誘因。此外，釐訂本地接駁費所用的成本，是參照當時固有固網商的既有成本計算得來，有關成本於一九九八年訂立，其後於二零零一年作調整。市場與科技發展一日千里，這項成本計算方法已不再適用；

- (b) 在固定及流動匯流環境中，固定與流動網絡及服務的分界漸趨模糊，現行本地接駁費制度不對稱地規管固網商和流動網絡商（即只規定對外電訊商繳付本地接駁費予固網商而未有規定對流動網絡商有相關規定），可能不利於固定及流動匯流發展；以及
- (c) 現行制度在十多年前制訂，只用於規管固有固網商，這套制度可能不再適用於香港目前具競爭性的環境。

電訊局長在收集持份者對此事宜的初步意見後，在諮詢文件中就未來路向列出四個方案，並邀請持份者表達意見。

方案一：維持現狀

8. 此方案建議維持現行本地接駁費制度不變。然而，正如諮詢文件指出，如採納這套方案，現行本地接駁費制度的不足之處將仍然存在。電訊局長認為，除非改變現行本地接駁費制度引致的不良後果，肯定比維持現狀更差劣，否則，此方案並非理想方案。

方案二：維持規管繳付本地接駁費的責任，並將流動網絡商所受的規管與固網商看齊

9. 根據這套方案，對外電訊商有責任向固網商和流動網絡商繳付本地接駁費。電訊局長裁決的本地接駁費水平將適用於整個業界。此方案有助處理現時本地接駁費制度不對稱地規管固網商和流動網絡商的問題。為處理成本計算方法不合時宜的問題，此方案將會引入一套新的成本計算方法，以

取代現有的方法。

10. 如採納方案二，電訊局長會進一步考慮如何釐定收費水平，包括就撥出和撥入的對外通訊繳付的本地接駁費應否不同、繳付予固網商和流動網絡商的本地接駁費應否統一、應否對使用網絡規約電話技術提供的對外通訊同樣徵收本地接駁費⁵，以及本地接駁費的結算機制和計算成本的方法。如實施此方案，電訊局長會訂立過渡期，讓營辦商因應新制度調整其業務計劃。

方案三：維持規管繳付本地接駁費的責任，並放寬規管本地接駁費水平

11. 根據方案三，對外電訊商有責任向固網商和流動網絡商繳付本地接駁費，但該項費用的水平，則按互連的營辦商之間的商業協議而定。此方案有助處理現時本地接駁費制度不對稱地規管固網商和流動網絡商的問題。

12. 如實施這套方案，電訊局長會就計算本地接駁費的原則（包括付費方向、計算本地接駁費的方法以及結算安排）發出規管指引，以便利營辦商之間進行商業談判。與全面撤銷規管（見下文方案四）相比，此方案的好處是可讓營辦商在較明確的情況下商議本地接駁費的實際水平。固網商和流動網絡商向對外電訊服務營辦商收取本地接駁費時，可參考該規管指引行事。現時，本港有超過270家對外電訊服務營辦商，對它們而言，這套規管指引尤具參考價值，因為這些營辦商大多屬中小型企業，未必具備與固網商和流動網絡商商議收費水平所需的資源及議價能力。電訊局長亦會訂立過渡期，協助營辦商就適用於其對外通訊的本地接駁費訂下新的商業協議，以及按新制度調整其業務計劃。

⁵ 現行本地接駁費制度乃根據傳統公共交換電話網絡的運作模式制訂。網絡規約電話的通話與傳統電話通話的分別在於：前者並非靠傳統電話網絡傳送，而是部分或全部透過互聯網規約網絡以分組交換方式傳送。由於預計未來越來越多話音電話的通訊將會透過互聯網規約網絡傳送，本地接駁費應否應用於網絡規約電話的通訊，以及其適用範圍，在檢討本地接駁費制度時是須予以澄清的重要課題。

方案四：全面撤銷規管本地接駁費制度

13. 根據方案四，本地接駁費規管理制度將會全面撤銷。電訊局長將不會就對外通訊的互連費發出規管指引。營辦商是否需要就這類通訊繳付互連費，以及有關的收費水平，將只按它們之間的商業協議而定。如這個方案獲得採納，電訊局長將另行就執行細節和過渡安排諮詢業界。

收到意見的摘要

14. 有關本地接駁費的公眾諮詢已於二零一零年四月九日結束，電訊局長共收到十一份意見書，所有意見書均來自業界。B 提交意見者的名單載於附件B，其意見書已載於電訊管理局網頁。

15. 提交意見者大致可分為三類，包括對外電訊商、流動網絡商和固網商。它們的意見頗為分歧，反映出不同市場經營者所關注的不同事宜。

16. 對外電訊商一般認為應立即廢除本地接駁費制度。它們認為本地接駁費是對外通訊服務的一項主要營運成本，該費用的現有水平過高。部分對外電訊商認為，徵收本地接駁費並不合理，因為本地網絡商從其用戶收取的月費，應足以彌補傳送對外通訊的成本。因此，用戶撥出或接收的對外通訊，不應有別於本地通訊。它們認為，徵收對外通訊的本地接駁費，等同讓固網商和流動網絡商獲取雙重利益。

17. 流動網絡商認為，它們身為設施為本的營辦商，應與固網商享有相同的權利。因此，當它們的網絡基礎設施被用於為其用戶傳送撥出和撥入對外通訊時，它們應同樣獲得對外電訊商補償其成本。它們認為，電訊局長應規定對外電訊商有責任向流動網絡商繳付本地接駁費，該項費用應由電訊局長釐定。

18. 固網商對本地接駁費制度未來路向的意見分歧。有些固網商認為應維持現狀，而經營對外電訊業務有相當比重的固網商則主張完全撤銷本地接駁費制度。固網商對本地接駁

費制度未來路向的立場，似乎取決於在現行制度下它們是否須承擔淨支出（相對於收取淨收入而言），因為這些固網商可能同時屬對外電訊商，須向其他固網商繳付本地接駁費。

須考慮的事宜

19. 檢討本地接駁費，首要的目的是制定公平、現代化並能促進市場服務及技術發展的規管制度。電訊局長在決定採納何種方案時，會考慮各種因素，包括固定與流動通訊服務匯流及嶄新技術的最新發展、秉持市場主導政策的需要、方案對消費者及業界（包括對外電訊商和本地網絡商）可能帶來的影響、過渡和實施安排的可行性，以及持份者與本委員會委員的意見。

未來路向

20. 在現階段，電訊局長對諮詢文件載列的四個方案，或業界可能建議的其他方案，持開放態度。電訊局長會仔細考慮所收到的意見書內提出的意見，以制訂未來路向。如電訊局長初步認為應採納某個方案，將研究實施詳情，並在有需要時展開第二輪諮詢，收集業界及公眾的意見。我們會在適當時候再向本委員會匯報未來路向。

商務及經濟發展局（通訊及科技科）

電訊管理局

二零一零年六月

電訊管理局局長諮詢文件

檢討本地接駁費

行政摘要

簡介

本地接駁費是對外電訊服務營辦商支付予本地網絡商的互連費，補償前者使用後者的本地網絡設施傳送對外通訊予後者的客戶時所涉及的成本。電訊管理局局長(後稱「電訊局長」)於一九九九年開放對外電訊服務市場時首次引入本地接駁費制度。

2. 現行的規管制度只規管固定網絡商(「固網商」)收取的本地接駁費，但流動網絡商所收取的本地接駁費則不受規管。電訊局長於一九九八年十二月訂定的一項裁決，裁定繳付予固有固網商(即香港電話有限公司及 Hong Kong Telecommunications (HKT) Limited)的本地接駁費，而該費用於二零零一年六月調低，並一直沿用至今。儘管其它固網商可自行以商業協議釐定本地接駁費價格，但業界普遍以電訊局長裁定的價格為基準。

現行制度的問題與挑戰

3. 一九九八/九九年制訂的本地接駁費制度，旨在確保固網商讓對外電訊服務營辦商使用前者的網絡提供服務之際，獲合理的補償，及鼓勵固網商鋪設網絡，促進本地固定服務市場的競爭。然而，現時本地電訊市場因科技革新、市場發展及監管制度的變化，與十年前比較已發生根本的改變，故現行本地接駁費是否仍適用於現有環境、相稱而且有利業界的持續發展及保障消費者權益，值得探討。現行本地接駁費制度所面對的問題及挑戰包括：

- 現時本地接駁費不對稱地規管固網商及流動網絡商的制度，是否仍適用於固定流動日漸匯流的環境?
- 本地接駁費制度應否施加於網絡電話的通訊?
- 本地接駁費制度，是否適用於現有及下一代網絡環境?
- 本地接駁費制度應否只規管固有固網商?
- 固定及流動互連費用的管制已於二零零九年四月放寬，是否需要一套適用於流動網絡商而更可預測的本地接駁費制度?
- 現行的本地接駁費的成本計算方法是否已過時?
- 過去十年，本地接駁費超額補償予固有固網商的金額，一直用於削減全面服務補貼，此制度應否維持?
- 有否更有效打擊非法規避本地接駁費的方案?
- 本地接駁費制度應否考慮國際結算方面的最新發展?
- 本地接駁費制度有否空間放寬規管?

建議方案

4. 電訊局長認為，鑑於電訊市場歷年來的科技革新、市場及規管發展，以及現有本地接駁費制度所面對的問題，現時是適當時機全面檢討該制度。他考慮過業界的初步意見及回顧最新市場環境後，就本地接駁費制度的未來發展，提出四項可能方案：

- 方案一：維持現狀
- 方案二：維持規管繳付本地接駁費的責任，而將流動網絡商所受的監管與固網商看齊
- 方案三：維持規管繳付本地接駁費的責任，並放寬規管本地接駁費水平
- 方案四：全面放寬規管有關制度

方案一：維持現狀

5. 方案一乃維持現有本地接駁費制度不變。若電訊局方採納此方案，現有制度的問題將無法處理。電訊局長認為，除非有證據顯示改變現有本地接駁費制度引致的後果，比維持現狀更惡劣，否則，此方案並非理想方案。

方案二：維持規管繳付本地接駁費的責任，並將流動網絡商所受的監管與固網商看齊

6. 方案二乃將繼續規定對外電訊服務營辦商需要繳付本地接駁費予固網商，並將上述規定延伸至繳付予流動網絡商的本地接駁費；該項由電訊局長裁決的費用水平，將會以業界的整體平均值為基礎，並適用於整體業界而非個別網絡商。

7. 如方案二獲採納，電訊局長訂定本地接駁費時，會考慮各有關因素，包括：就撥出和撥入的對外通訊繳付的本地接駁費應否不同、繳付予固網商和流動網絡商的本地接駁費應否統一、使用網絡電話技術提供的對外通訊應否納入本地接駁費制度內；以及本地接駁費的結算機制及計算成本的方法。

8. 如決定採納方案二，電訊局長會就繳付予固網商及流動網絡商的本地接駁費，以及結算及付款機制，作出一項新的裁決，並訂立過渡期，讓營辦商有充足時間因應新制度調整其業務計劃。

方案三：維持規管繳付本地接駁費的責任，並放寬規管本地接駁費水平

9. 方案三乃規定對外電訊服務營辦商有責任繳付本地接駁費予固網商及流動網絡商，但該費用的水平，則按互連的營辦商之間的商業協議而定。電訊局長會就包括本地接駁費費用的原則發出規管指引，以促成營辦商之間的商業協議。為協助市場人士商討本地接駁費的水平，電訊局長提出三個選項：

- (a) 方案 3A – 由對外電訊服務營辦商及發訊 (originating)/ 終接 (terminating) 網絡商商討本地接駁費水平，並訂定商業協議。對外電訊服務營辦商直接向發訊/終接網絡商繳付本地接駁費。
- (b) 方案 3B – 宿主網絡商及發訊/終接網絡商就本地接駁費商討並訂定其水平，而對外電訊服務營辦商則直接向發訊/終接網絡商繳付本地接駁費。
- (c) 方案 3C – 宿主網絡商及發訊/終接網絡商就本地接駁費商討並訂定其批發價格，前者按批發價格繳付費用予後者，與此同時，宿主網絡商按其與對外電訊服務營辦商之間的商業協議徵收本地接駁費。

10. 如採納此方案，電訊局長會訂立過渡期，讓營辦商有充足時間釐定它們之間對外通訊的本地接駁費的商業協議，以及調整它們的業務計劃以適應新制度。電訊局長強調，營辦商就本地接駁費商討協議期間，必須維持「互連互通」，確保消費者可接達他們選擇的的對外電訊服務，而不受商業談判影響。

方案四：全面放寬規管有關制度

11. 方案四乃全面放寬現時受管制的本地接駁費制度，電訊局長將不會就對外通訊的互連費發出規管指引，此類通訊是否需要繳付互連費及其價格，將只會按營辦商的商業協議而定。

12. 如採納此方案，電訊局長將另行諮詢業界執行細節及過渡安排。但一如方案三，電訊局長強調，營辦商必須維持互連互通，確保消費者可接達對外電訊服務。

諮詢意見

13. 電訊局長現邀請各界就諮詢文件內提出的事宜及問題提交意見，並於二零一零年三月六日或以前，以書面形式遞交予電訊管理局。意見書如能以電子方式提交更佳，並可以下列方式遞交予本局：

郵遞：

電訊管理局
香港灣仔
皇后大道東二一三號
胡忠大廈二十九樓
高級電訊工程師 (規管組31)

傳真： 2803 5112

電郵： lacreview@ofta.gov.hk

未來路向

14. 電訊局長對諮詢文件內任何方案，抑或是業界提出的其它方案，持開放態度，但在作決前，他會考慮現行制度的問題、確保消費者利益受保障、確保該方案與政府一向採納的電訊政策相符，以及確保制度能配合未來的科技及市場發展。視乎諮詢期所收集到的意見，局長會對現行制度落實任何改變前，決定是否就個別事宜再行諮詢業界。

電訊管理局

二零零九年十二月三十一日

附件 B

就《檢討本地接駁費》諮詢文件提交意見者名單

1. Asia Pacific Carriers' Coalition
2. 亞洲電訊有限公司
3. 中國移動香港有限公司
4. 香港移動通訊有限公司
5. 香港寬頻網絡有限公司
6. 新世界電訊有限公司
7. 香港電話有限公司
8. 數碼通電訊有限公司
9. 香港對外通訊服務聯會
10. 九倉電訊有限公司
11. Zone Limited