

外國對全球資訊網絡接駁服務
及聯線服務提供者
所採取的政策

立法局秘書處
資料研究及圖書館服務部
一九九五年十二月

外國對全球資訊網絡接駁服務 及聯線服務提供者所採取的政策

背景

警方在一九九五年三月以無牌經營及其他理由，對七個全球資訊網絡接駁服務提供者採取掃蕩行動。此項行動已引起公眾人士對本港保護電子傳送資料及規管電訊服務事宜的關注。為回應公眾人士的關注，立法局資訊政策事務委員會要求本部研究全球資訊網絡及電子布告板系統的問題。

2. 一九九五年六月五日舉行的事務委員會會議席上，本部曾提交題為《全球資訊網絡及有關的問題》的報告。該份文件的結論指出，全球資訊網絡是有用的資料來源，亦是與世界各地通訊的重要工具。該份文件同時指出，本港應參與有助本港保持國際金融、商業及服務中心地位的國際及地區性電訊計劃。此舉對香港十分重要。

3. 一九九五年六月事務委員會會議席上，若干資訊科技的業內人士批評現行電訊監管制度對資訊的自由流通造成限制，以及未能趕上電訊科技的發展。議員認為政府當局現時應該檢討電訊法例背後的政策目的。鑑於政府當局正全面檢討《電訊條例》，包括對全球資訊網絡接駁服務提供者的發牌事宜，檢討該等政策目的顯得尤為重要。

4. 議員要求有關方面進一步研究外國對全球資訊網絡接駁服務提供者所實施的政策及其背後的理據。鑑於全球資訊網絡僅屬以電子形式透過電訊網絡提供資料及傳遞信息服務的其中一種方式，本文件的研究範圍涵蓋規管全球資訊網絡及聯線服務的規例。

政策目的及監管機制

5. 透過全球資訊網絡及其他聯線服務，進行通訊的各方無論距離多遠，均可採用該等效率高而費用廉的服務即時互相聯繫及接收資訊。註¹ 全球資訊網絡接駁服務提供者在使公眾人士能以低廉的費用獲得全球資訊網絡接駁服務方面發揮重要的作用。

註¹ 關於全球資訊網絡及聯線服務的一般資料，請參閱RP05/94-95號研究文件：《全球資訊網絡及有關的問題》

6. 電訊法例背後的政策目的，對當局監管全球資訊網絡及聯線服務提供者的寬鬆程度起決定作用；而當局監管該等服務的寬鬆程度，亦會對該等服務的收費率及公眾人士能否獲得該等服務起決定作用。美國、英國等國家認為應鼓勵該等服務的提供者以具競爭性的條件向公眾人士提供聯線服務，因此在管制方面採取讓其自由發展的方式。該等國家的政策目標及監管機制的詳情載於下文。

美國

7. 在美國，全球資訊網絡及電子數據交換等聯線服務均被歸納為「增強型服務」。註² 該等服務的提供者毋須受任何制度監管，因為無論聯邦電訊法例或各州電訊法例均無此類管制條文。

8. 美國聯邦電訊委員會相信，不對增強型服務的市場進行管制，可增加消費者的選擇，以及令電訊網絡的使用更有效率，從而使消費者得益。該委員會表示，在美國，增強型服務的市場競爭十分激烈，並相信市場力量可保障公眾利益，令收費合理，以及使市民可獲提供該等服務。

9. 美國的監管機構並無藉電訊法例達致其他政策目標。例如在保障消費者免受不公平的經營手法所剝削方面，美國政府會透過反壟斷法例保障消費者的利益。與其他在美國經營的業務一樣，全球資訊網絡接駁服務及聯線服務提供者均須受反壟斷法規管，嚴禁價格操縱、價格歧視及掠奪性定價等活動。此等管制與香港的情況並不相同，下文將會就此方面進行討論。

英國

10. 在英國，全球資訊網絡及其他聯線服務的提供者均屬增值數據服務提供者的類別。該等服務提供根據一種名為「電訊服務分類牌照」的分類牌照經營。在此制度下，個別的服務提供者毋須向當局提出申請、發出通知或繳付費用。然而，該等供應商必須遵守有關的發牌條件。該等條件的主要作用是確保只有經批准的器材方可與公共電訊網絡系統接駁。

註² 根據韋斯特聯邦判決紀錄(West's Federal Reporter)1993年第693F.2d卷第205頁，增強型服務的定義為“透過用以在各州之間進行通訊的公共傳送者傳輸設備向用戶提供的服務，而該等服務須使用電腦處理應用軟件對用戶所傳送的資料在格式、內容、代碼、共同界面設定或其他類似的方面進行處理；或以該等軟件向用戶提供附加的、不同的或經重新組織的資料，或使用戶與已儲存的資料進行相互聯繫。”

11. 英國電訊部認為毋須為競爭非常激烈的市場，例如提供全球資訊網絡接駁及聯線服務的市場，訂立詳盡的規例。該部亦認為鑑於電子網絡並非如公共交換電話網絡般為公眾人士提供必需的服務，所以無需對服務提供者實施過多規管。

12. 英國與美國一樣，傾向以其他有關的法例規管增值數據服務提供者在其他方面的事宜，而並非透過電訊法例進行規管。增值數據服務提供者須受公平貿易法令及競爭法令的規管，該等法令的主要作用是確保有關公司在市場的行為不會損害公眾利益。此外，英國政府現正草擬一條新的法案，名為誹謗(刊物的責任)法案，藉以保障報刊發行商及全球資訊網絡接駁服務提供者等「公共傳送者」，使其毋須負上「無知地散播」誹謗性資料的責任。

澳洲

13. 澳洲對全球資訊網絡接駁服務提供者及聯線服務提供者的監管機制與英國的監管機制相若。根據國際服務提供者分類牌照，全球資訊網絡接駁服務提供者及國際聯線服務提供者所提供的服務，均屬於增值服務。當局並無就增值服務的使用、互相連接或轉售訂立任何限制。服務提供者只需遵守分類牌照的一般條件，例如技術及操作標準等。

14. 採用分類發牌制度的目的，是要精簡行政程序，使處理方法更加靈活，以及盡量減低需要進行監管的程度。澳洲電訊管理局認為國際服務提供者分類發牌制度是一個極具成效的監管方法，因為該項制度將服務提供者須予注意的有關事項一並列出，以及為協助服務供應商進入有關的市場提供渠道。

香港的情況

15. 根據《電訊條例》第8條的規定，提供一種涉及裝置或維持一種電訊工具的電訊服務，須申領牌照。透過公共電訊網絡向公眾人士提供此類服務須予領取的牌照為「公共非專利電訊服務」(PNETS)牌照。符合電訊管理局就電訊服務制定的發牌準則的全球資訊網絡接駁服務及聯線服務的提供者，均需申領PNETS牌照。(有關準則載於下文第21段)

16. 電訊管理局希望透過PNETS發牌制度達致下列政策目的：

- 保障客戶的數據及信息可以保持機密

- 保障客戶免受歧視性或不公平經營手法的剝削
- 保證恪守國際義務
- 保證遵守本地的監管法制，例如不可侵犯當局已發出的各項專利權
- 保證網絡的連接性能。

17. 根據上文所述，香港政府傾向透過《電訊條例》達致多個目的。舉例而言，政府當局希望藉該條例保障電訊服務客戶的利益之餘，同時以此保證網絡的連接性能。相比之下，美國及英國的趨勢是將電訊法例與其他政策目的分開處理。此舉使電訊法例在為電訊業提供一個自由發展的環境方面更能具連貫性。此外，在管制聯線服務提供者及其他商業機構的商業行為方面，採用同一套法例，例如反壟斷法、公平交易法或競爭法等，較為合乎邏輯。

18. 雖然電訊管理局已將對全球資訊網絡接駁服務提供者的管制減至最低，本港的監管機制仍較其他若干先進國家複雜。根據現行的發牌制度，申領PNETS牌照需時14天，而每年牌費則為750元。為使電訊服務監管機制更加精簡，電訊管理局計劃對各個服務提供者採用「分類發牌」的方法。根據擬議的制度，服務提供者無需申請獨立牌照或繳付牌費，但仍需遵守有關發牌條件的規定。此舉能使香港在提供全球資訊網絡及聯線服務方面設立靈活精簡的監管機制，與英國及澳洲等國家保持一致。

19. 雖然電訊管理局實在無意限制全球資訊網絡接駁服務的發展，電訊服務的定義已為服務提供者帶來問題及引起混淆。自從當局於一九九五年三月對七個全球資訊網絡接駁服務提供者採取掃蕩行動以來，電訊管理局已數次澄清及闡釋其對有關定義的詮釋。倘出現新的服務，當局或需進一步予以澄清。鑑於在聯線服務提供者是否需要繳付稱為接駁費的附加電話費方面，當局對有關定義的詮釋將起決定作用，此一問題特別富爭議性。

I. 電訊服務的定義引起的問題

20. 所有聯線服務均採用相同的科技。該種科技涉及應用電腦處理有關資料，及透過電話線進行傳輸的工作，此等服務的種類可包括：

- 電子郵件

- 多用戶通話
- 電信會議
- 具有多種不同功能的「萬維網」。註³ 此等功能包括資料檢索、檔案轉遞及閱讀新聞。

21. 一九九五年三月，電訊管理局在一份聲明中提出下列三項基本發牌條件。

- 是否有為客戶傳遞信息的實體電訊裝置
- 有關服務的客戶是否能使用該服務與其他有關服務的客戶通訊或互換信息，例如透過電子郵件進行
- 該服務是否公眾人士一般可以獲得的

22. 根據上述條件，提供包括資料檢索，電子郵件及全球資訊網絡接駁等廣泛服務的全球資訊網絡接駁服務提供者，以及電子數據交換、電子郵件及電信會議等信息傳遞服務的提供者，均需申領牌照。

23. 倘某種服務僅為透過電訊網絡出售資料，而並不涉及傳遞信息，根據電訊管理局的準則，該種服務不會被視為電訊服務。有關服務的提供者被界定為經營其他業務的公共電訊網絡使用者，無需申領 PNETS 牌照。

24. 香港似乎是將提供純資料服務與涉及信息傳遞的服務加以區分的唯一地區。此份報告涵蓋的其他國家均無如此區分。此種區分實際上已經造成混淆，全球資訊網絡接駁服務提供者因而對此感到不滿。有關詳情載於下文。

區分資料服務及信息傳遞服務所引起的問題

25. 鑑於現行的監管機制對純資料服務及信息傳遞服務有不同的處理方法，若干服務提供者或會選擇將信息傳遞服務與其提供的其他

註³ 「萬維網」採用多種不同的電腦技術，能以多媒體及容易接駁的方式顯示及聯繫在全球資訊網絡傳播的資料。用戶無需給予複雜指令，只需在指定文本或範圍的位置按動滑鼠便可探索網絡內的各種資料。雖然「萬維網」現時應用在全球資訊網絡上，但其實亦可用於任何其他電腦網絡顯示或聯繫資料。

服務分開經營，藉此免受法例的規限及減低經營成本。當局在處理信息傳遞服務與資料服務方面的分別如下：

服務功能	傳遞信息	資料服務
PNETS牌照	需要	不需要
接駁費 ^{註4}	需要	不需要
以300為字頭作識別用途的電話線 ^{註5}	需要	不需要

26. 以信息傳遞作為界定電訊服務的決定性因素甚具爭議性，並已令服務提供者感到混淆。此外，當局對「傳遞信息」及「資料服務」的區分仍有商榷之處。雖然電訊管理局已列舉全球資訊網絡接駁服務提供者為需申領牌照的例子之一，但並無清楚說明該等服務提供者需為其提供的所有全球資訊網絡服務，或只屬傳遞信息部分的服務申領牌照。部分全球資訊網絡接駁服務提供者曾採用普通電話線，而並非以300為字頭的電話線，向用戶提供全球資訊網絡部分範圍的服務(例如萬維網)，有關定義引起的混亂從此可見一斑。該等服務提供者辯稱接駁萬維網是一種資料服務，當局不應為此徵收接駁費。

27. 電訊管理局於一九九五年十二月二日作出裁決，規定香港電話公司可就並非源自提供者，但由提供者提供予客戶的資料及檔案(即透過萬維網從全球不同地方的數據中檢索資料及檔案)向接駁服務提供者徵收接駁費。此項收費背後的理據是，全球資訊網絡接駁服務提供者的運作方式，基本上是作為節點，在萬維網數據及終端用戶之間傳遞信息，因此他們屬於電訊服務經營者，並需申領PNETS牌照及繳付接駁費。

28. 電訊管理局進一步闡釋，只有在全球資訊網絡接駁服務提供者將萬維網上的資料全新裝組為另一種具有不同特性的服務的情況下，該等提供者才可被視為傳播屬於他們的資料，無需申領PNETS牌照。

29. 電訊管理局目前須根據每項聯線服務的個別情況逐一考慮應否進行規管，從此可見現行定義的局限。由於使用電腦處理應用軟件及透過電話線傳遞的嶄新聯線服務的種類不斷增加，有關定義將會令服務提供者及客戶感到十分混淆。

註4 香港電話公司向PNETS持牌人徵收的接駁費，目前收費率為每小時5.4元。

註5 除非服務提供者於提供服務時採用以300為字頭的特別電話號碼以資識別，否則香港電話公司不能徵收接駁費。

II. 對PNETS牌照持有人徵收的接駁費

30. 香港政府在規管主要的電話服務經營者時，認為PNETS持牌人的線路使用率高，因此准許香港電話公司向該等持牌人徵收接駁費，使電話公司可在收回成本之餘，獲得合理的回報。全球資訊網絡及聯線服務提供者均屬PNETS持牌人，須繳付69元年費，以及按每條電話線每小時5.4元計算繳交接駁費。此收費率明顯高於商業用戶每條電話線每月98元的劃一收費率。

31. 在美國及英國，全球資訊網絡及聯線服務提供者採取的處理方法所獲的對待與其他商業用戶相同，即毋須繳付不同的費用。在英國，增值服務提供者甚至可能因為其電話線的使用率高而符合獲得較高折扣的資格。

接駁費對終端用戶的影響

32. 在香港，終端用戶需就住宅電話線及商業電話線分別繳付每月65元及98元的費用。縱使該等用戶或會每日佔用電話線多個小時，亦毋須就使用其電話線與朋友談話、發出傳真文件或信息，以及從私人網絡檢索資料等活動繳付任何附加費用。然而，倘該等用戶使用全球資訊網絡，則即使他們只是藉此進行發出電子信息或傳真等同類型活動，亦需在繳付標準的租線費用之餘，繳付附加費用，因為接駁服務提供者將部分或全部接駁費轉嫁予有關用戶。

33. 在英國，本地通話的收費乃按通話時間的長短而定⁶；不論客戶使用其電話線供談話、發出傳真、透過全球資訊網絡傳遞信息或檢索資料，有關的收費率均與本地通話收費率相同。

34. 在美國，終端用戶只需繳付劃一的費用，便可作無限次本地通話。不論終端用戶使用電話談話、發出傳真、在私人網絡內傳遞信息或透過全球資訊網絡傳遞信息及檢索資料，其電話費亦保持不變。經比較香港(圖1)及美國(圖2)的全球資訊網絡收費後，可證明美國的終端用戶將可較本港的終端用戶更自由地在全球資訊網絡上馳騁。

電訊管理局的檢討

35. 電訊管理局承認，現時就接駁收費制定的立法機制也許並非最恰當的安排⁷，因為現時已有多項如全球資訊網絡服務等新科技

註6 舉例而言，英國最大的電話公司——英國電訊，將收費率訂為每分鐘1便士至3.95便士不等，視乎使用時段而定。

註7 見電訊管理局於一九九五年十二月二日發表的聲明第13頁第32至33段。

出現，而且在短期內很可能還有更多新服務陸續推出。電訊管理局現正檢討接駁費的收費水平及徵收有關費用的方式。整個檢討過程預計於一九九六年四月完成。倘檢討結果導致任何事項更改，電訊管理局將會建議進行有關的法例修訂。

結論

36. 在現代社會，全球資訊網絡及聯線服務已成為在獲取資料及進行通訊方面費用廉宜及效率卓越的方法。倘當局對提供該等服務進行嚴格的控制及規管，將會窒礙此種通訊工具的發展。西方國家推行的政策是不加管制及讓其自由發展。在香港，有關的發牌制度簡單廉宜，而政府當局計劃推行一個分類發牌制度，以進一步簡化有關程序。然而，政府當局須改善其對需予以發牌的服務種類所作的定義，以免出現混淆。

37. 當局在建立向全球資訊網絡及其他聯線服務提供者收取電話費用的制度時，應確保服務提供者可獲公平對待，以及鼓勵服務提供者採用較具競爭力的收費率向客戶提供服務。倘服務提供者能以合理的價格提供全球資訊網絡及其他聯線服務，終端用戶將可獲益。此舉有助香港與世界其他地區有效率地進行通訊及交換信息。

RP 04/95-96

立法局秘書處

資料研究及圖書館服務部

一九九五年十二月

表1 香港若干全球資訊網絡接駁服務提供者的
全球資訊網絡服務收費

名稱*	收費	每月收費	每小時收費	裝設／登記費	按每天4小時計算的每月收費	備註
Supernet	175元 (包括7小時非繁忙時間或17.5小時繁忙時間)		非繁忙時間：10元 繁忙時間：25元	不適用	非繁忙時間：1,200元 繁忙時間：3,000元	最低收費每月175元
網聯國際	100元		20元	不適用	2,500元	最低收費每月100元
香港星光國際網絡	168元		5.4元	不適用	816元	不適用
香港天網	150元		非繁忙時間：9.4元 繁忙時間：15.4元	不適用	非繁忙時間：1,128元 繁忙時間：1,848元	最低收費：每月150元
環球資訊網絡有限公司	168元 (包括10小時)		15元	不適用	1,818元	不適用

資料來源：全球資訊網絡。電子郵遞地址：<http://the list.com/cgi-thelist/>

* 全球資訊網絡接駁服務提供者的名稱

表2 美國若干全球資訊網絡接駁服務提供者的
全球資訊網絡服務收費

名稱*	收費	每月收費	每小時收費	裝設／登記費	按每天4小時計算的每月收費	備註
Tribune Internet Services		117元 (使用時間不限)	不適用	不適用	117元	不適用
Albany Net		234元 (包括720小時)	不適用	不適用	234元	不適用
Telebyte Northwest Internet Services		195元 (包括120小時)	11.7元	273元	195元	不適用
Global Telecommunication		273元 (包括120小時)	不適用	不適用	273元	不適用
Internet Online Services		226.2元 (劃一收費率)	不適用	不適用	226.2元	不適用

資料來源：全球資訊網絡。電子郵遞地址：<http://the list.com/cgi-thelist/>
所有收費均以港元折算(1美元=7.8港元)

* 全球資訊網絡接駁服務提供者的名稱

參考資料：

澳洲

1991年電訊法令

英國

1992年電訊局就自設牌照及電訊服務牌照發出的說明指引

1984年電訊法令

美國

關於美國上訴法院及臨時緊急上訴法院爭議及決定的個案的韋斯特聯邦判決紀錄(West's Federal Reporter)第693F.2d卷(1983)