

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2035/07-08號文件

檔號：CB1/SS/12/07

2008年6月27日內務委員會會議文件

研究在《電訊條例》下訂立附屬法例以引入綜合傳送者牌照 的小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究在《電訊條例》下訂立附屬法例以引入綜合傳送者牌照的小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

背景

2. 隨着市場及科技發展，固定與流動通訊網絡及服務之間的分界變得日益模糊，因而出現"固定與流動匯流"。為確保香港的規管環境繼續有利於推動固定與流動匯流的發展，電訊管理局局長(下稱"電訊局長")於2005年及2006年先後進行兩次公眾諮詢工作。其後，電訊局長在2007年4月27日發表"放寬規管以配合固定與流動匯流"聲明，建議設立綜合傳送者牌照(下稱"綜合牌照")，作為固定、流動及／或匯流電訊服務的單一發牌工具。

3. 在2007年12月21日，商務及經濟發展局局長發表《根據《電訊條例》設立綜合傳送者牌照諮詢文件》，開列有關綜合牌照的一般條件、有效期及收費結構；電訊局長則同步發表《綜合傳送者牌照發牌架構諮詢文件》，涵蓋擬附於綜合牌照的特別條件、在不同情況下批出綜合牌照的一般方法，以及把現有傳送者牌照轉為綜合牌照的安排。兩項諮詢同於2008年3月4日結束。

附屬法例

4. 為引入綜合牌照，根據《電訊條例》(第106章)訂立的《2008年電訊(傳送者牌照)(修訂)規例》(第132號法律公告)及《2008年電訊(頻譜使用費的水平)(第二代移動服務)(修訂)規例》(第133號法律公告)於2008年5月16日在憲報刊登，並於2008年5月21日立法會會議上提交議員省覽。待有關的先訂立後審議程序在2007-2008年度立法會會期內完成後，該兩項修訂規例將於2008年8月1日起實施。電訊局長會配合2008

年第四季舉行的寬頻無線接達頻譜拍賣，以綜合牌照為寬頻無線接達服務進行發牌。

《2008年電訊(傳送者牌照)(修訂)規例》(第132號法律公告)

5. 《2008年電訊(傳送者牌照)(修訂)規例》的主要建議如下：

(a) 綜合傳送者牌照的定義

根據《電訊(傳送者牌照)(修訂)規例》(第106章，附屬法例V)，綜合牌照將會被界定為一類新的傳送者牌照，營辦商可提供各類現有傳送者牌照(包括固定傳送者牌照、有限制固定傳送者牌照、移動傳送者牌照及有限制移動傳送者牌照，但空間電台傳送者牌照除外)所核准的固定、流動及匯流電訊服務(或任何組合的服務)。

(b) 一般條件

目前適用於傳送者牌照的一般條件，亦將同樣適用於綜合牌照。

(c) 有效期

將會批出的綜合牌照的有效期為15年。如在服務範圍不變的情況下把現有的傳送者牌照轉換為綜合牌照，牌照的有效期則與原有傳送者牌照的剩餘年期相同。

(d) 費用

(i) **定額費用** —— 如綜合牌照准許持牌人提供本地固定或流動通訊服務，或同時提供這兩種服務時，則持牌人須繳付定額年費100萬元。如綜合牌照持牌人只提供對外固定通訊服務，或只提供無線電通訊服務，而該無線電通訊所使用的移動電台主要用於非陸上地點(即只提供陸地移動業務以外的流動通訊服務)，或同時提供這兩種服務時，年費則為較低的10萬元。

(ii) **顧客接駁點費** —— 顧客接駁點費是綜合牌照下每年按用戶數目計算的費用組成部分，金額為每個顧客接駁點8元。

(iii) **號碼費** —— 編配予綜合牌照持牌人的用戶號碼年費為每個號碼3元，不論號碼有否指配予最終客戶。

(iv) 頻譜管理費和基地電台／陸地電台費用 —— 綜合牌照下頻譜管理費和基地電台／陸地電台費用的計算方式，將與現有傳送者牌照所訂的方式相同。

《2008年電訊(頻譜使用費的水平)(第二代移動服務)(修訂)規例》 (第133號法律公告)

6. 當局在第133號法律公告下提出相應修訂，藉以修訂《電訊(頻譜使用費的水平)(第二代移動服務)規例》(第106章，附屬法例AA)，訂明移動傳送者牌照轉換為綜合牌照而所用的頻譜維持不變時，計算頻譜使用費所適用的綜合牌照有效期，應以首次發出有關的移動傳送者牌照的日期計算，情況就如沒有轉換牌照一樣。

小組委員會

7. 在2008年5月23日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，負責研究該兩項修訂規例。陳智思議員獲選為小組委員會主席。小組委員會委員名單載於**附錄I**。小組委員會先後舉行3次會議，與政府當局會商，並聽取業界人士對修訂規例的意見。曾向小組委員會表達意見的團體的名單載於**附錄II**。

8. 為使委員有足夠時間審議修訂規例，在2008年6月18日立法會議上，通過了一項根據《釋義及通則條例》(第1章)第34(4)條動議的決議，把該兩項修訂規例的審議期延展至2008年7月9日。

小組委員會的商議工作

9. 小組委員會察悉，消費者委員會、香港電訊用戶協會及曾向小組委員會表達意見的流動服務營辦商，均表示支持當局設立綜合牌照及重組綜合牌照費用的建議，因為會提供誘因，使營辦商更善用電訊號碼，從而有助延長現時8位數字號碼計劃的使用期，推遲轉用更長數字的號碼計劃。代表團體認為引入號碼費是正確的自我規管工具，以平衡最終用戶、營辦商和公共資源之間的利益；而且為了締造統一的規管環境，在綜合牌照下，所有固網及流動服務營辦商繳付劃一的牌照費是在所難免。

10. 曾向小組委員會表達意見的固網營辦商認為，建議把固定服務的顧客接駁點費由7元增加至8元，並引入3元的號碼費，是不合理、不合時機和不必要的。他們認為電訊管理局(下稱"電訊局")沒有即時需要徵收擬議號碼費，因為該局仍然持有超逾2 000萬個未使用的號碼，以作編配。固網營辦商認為，電訊局在2006-2007年度獲得理想的財務回報，故此該局至少應把牌照費維持在現有水平。其中一家營辦商聲稱，擬議費用意味着固定服務的牌照費每年增加160%，導致有壓力把

成本轉嫁消費者。固網營辦商遂促請電訊局與他們緊密合作，採取行政措施以鼓勵善用號碼，例如再次使用未使用的號碼，取代徵收號碼費。

電話號碼作為稀有資源

11. 關於現時8位數字號碼計劃下的用戶號碼，政府當局表示可供分配的號碼有5 400萬個，當中3 680萬個已編配予營辦商。電訊局持有的未編配號碼和營辦商持有的未使用號碼，目前分別約為1 720萬個和1 650萬個。新號碼的每年耗用率平均為160萬個(120萬個流動服務號碼和40萬個固定服務號碼)，當局估計現時8位數字號碼計劃將於2015年前用罄(屆時所有指定用作流動服務的號碼都用罄)，所以必須以多管齊下的方式，及時引入一些措施，延長8位數字號碼計劃的使用期，否則轉用更長數字的號碼計劃(9位或10位數字)，會令使用者付出高昂代價。

牌照費

12. 小組委員會察悉，電訊局向來致力減少其營運成本，並會把節省的成本回饋營辦商，藉此減少其牌照費。自電訊局成立以來，流動服務營辦商就每個移動電台須繳付的牌照費，已經由1999年的75元減少至現時的18元，在綜合牌照下會進一步減少至8元，而這項費用是以電訊局規管流動服務的開支為依據。關於固定服務，當局建議增加牌照費，按每個顧客接駁點由7元增加至8元，原因是電訊局過往規管固定服務招致虧損，而且預期電訊局在管理固網服務方面的工作量不會在短期內減少，包括處理裁決、互連爭議、消費者投訴、進入樓宇／機樓並置設備事宜，以及檢討電話號碼索引服務等規管事宜。電訊局強調，在釐訂綜合牌照的牌照費時，所採取的原則是收回電訊局管理牌照的成本、劃一固定和流動服務的牌照費，以及為鼓勵善用號碼提供誘因。政府當局認為在綜合牌照下，把劃一的牌照費適用於所有持牌人，是公平的做法。

13. 小組委員會曾討論實施號碼費的理由。委員察悉，固網及流動服務營辦商獲編配號碼的使用率均約為60%。當局會由2008年8月起在綜合牌照下實施號碼費，不論號碼有否分配予最終客戶。這樣會提供財務誘因，使營辦商向電訊局退還閒置的號碼，以減少其營運成本。然而，若現有營辦商選擇在其現行牌照屆滿前不把牌照轉換為綜合牌照，這項費用將不適用。小組委員會又察悉，號碼費不會為電訊局帶來額外收入。每個號碼的年費僅佔固網電話線總營運成本的一小部分(約0.5%)，故此對固網營辦商的成本影響只是微乎其微。政府當局預期，鑑於香港電訊市場競爭激烈，營辦商決定把增加的營運成本轉嫁消費者之前，會審慎考慮市場情況。由於號碼費是綜合牌照的費用組成部分之一，當局會使用綜合牌照為新的電訊服務發牌，例如將於2008年下半年發牌的寬頻無線接達服務，所以釐定綜合牌照的牌照費是刻不容緩，以便為市場投資者提供明朗的營商環境。倘若在綜合牌照發出後的有效期內，在稍後階段才引入號碼費，會被視作對牌照持有人有欠公允。

14. 部分委員認為引入擬議號碼費，藉此不鼓勵營辦商使用號碼，與電訊局需依賴這項費用作為收入的一部分存在矛盾。政府當局解釋，電訊號碼是稀有公共資源，對使用公共資源作商業用途的營辦商徵收費用，以彌補規管機構管理該項資源所需的開支是合理的。現時使用頻譜的營辦商亦須繳付類似的費用，因為頻譜也是稀有公共資源。在預算牌照費收入時，電訊局已預測號碼費收入的變動，不應嚴重影響該局達致訂明的固定資產回報。考慮到需要鼓勵善用電訊號碼及彌補電訊局規管業界所需的開支，目前這項建議已在兩者之間小心取得平衡。

各個收取號碼費方案的評估

15. 陳偉業議員認為電訊局提出劃一的號碼費，純粹為了行政方便。他建議電訊局與營辦商協定營運需要所需的號碼數量，超過了協定數量的號碼應退還電訊局，從而紓緩號碼用罄的壓力，亦不會損害業界的正常運作。他又建議豁免部分擬議號碼費，這項豁免應以每家營辦商過往3年實際使用號碼的情況為依據，而且只就營辦商持有的閒置號碼施加罰款。陳偉業議員呼籲營辦商提出豁免號碼費的方案，供小組委員會考慮。

16. 小組委員會委員察悉，對擬議收費結構作出任何關鍵性的改變，須經公眾諮詢，故要求政府當局評估在綜合牌照下收取號碼費的不同方案，內容如下：

- (a) 號碼費可否只適用於閒置號碼；
- (b) 可否取消擬議號碼費，只就閒置號碼施加罰款；及
- (c) 可否豁免所有綜合牌照持牌人的部分號碼費。

號碼費只適用於閒置號碼

17. 政府當局表示，號碼費只適用於閒置號碼的方案，未能達致推動善用號碼的政策方針。此方案會鼓勵營辦商較寬鬆地分配號碼，以減低或規避繳付號碼費，導致不必要地耗用號碼。目前，電訊局只有已編配予營辦商的號碼數量的資料，但沒有營辦商持有的閒置號碼的資料。因此，電訊局不能準確地評估閒置號碼的數量，以便收取號碼費。況且，"閒置號碼"亦難以界定。預留予客戶作擴充用途的號碼(例如專用自動電話交換機的用戶)、客戶因終止服務而放棄但未能即時再編配的號碼、營辦商內部使用的號碼，以及用於測試和試驗的號碼等，是否屬於"閒置"號碼，都可能引起爭議。事實上，並無其他海外國家只就閒置號碼收取號碼費的安排。

18. 小組委員會在討論號碼費只適用於閒置號碼的方案時察悉，電訊局將需要提高牌照費的其他組成部分(例如顧客接駁點費)，以補償收入下降，才能彌補電訊局的開支。根據電訊局的初步評估，顧客接

駁點費須增加至每個接駁點12元，方可維持相同的收入水平。故此，與政府當局原來的建議相比，此方案會對部分營辦商(尤其是流動服務營辦商)造成嚴重影響。

取消擬議號碼費並只就閒置號碼施加罰款

19. 小組委員會察悉，倘若只就閒置號碼施加罰款，只會更加促使營辦商確保號碼"不被閒置"，藉此避免罰款。由於電訊局營運基金徵收的牌照費，只能旨在收回成本，假如在牌照費加入罰款的元素，可能會引起越權的爭議。因此，要引入就閒置號碼施加罰款，並不可行。

20. 小組委員會又察悉，在只就閒置號碼收取費用及取消擬議號碼費的方案下，電訊局的收入將蒙受更大減幅。根據電訊局的初步評估，顧客接駁點費須增加至每個接駁點15元，方可維持相同的收入水平。與政府原來的建議相比，此方案會對流動服務營辦商造成更嚴重的影響。

豁免部分號碼費

21. 小組委員會在討論可否豁免所有綜合牌照持牌人的部分號碼費時察悉，由於各營辦商有不同的營運需要，要訂定劃一和客觀的標準以釐訂豁免號碼費的號碼數量或百分比，有實際的困難。為確保有公平競爭的環境，電訊局不能夠與個別營辦商磋商號碼數量以得出可豁免的號碼費。此方案對推動善用號碼的政策方針並無幫助。營辦商無論是否有真正的營運需要使用號碼，都可以利用豁免的優惠，申請可獲豁免數目的號碼而毋須繳付任何費用。

22. 經審慎考慮這些方案和營辦商提出的替代建議後，政府當局表示這些建議既不可行，也不可取，未能達致鼓勵營辦商善用號碼資源的政策原意。

徵收號碼費後對綜合牌照的檢討

23. 單仲偕議員認為，徵收號碼費是一項政策改變，對營辦商及其現有用戶將有重大影響。政府當局在落實建議後，應檢討綜合牌照制度，並應在實施號碼費3年後，研究這項費用有否達致其預定目的，延長現時8位數字號碼計劃的使用期。應小組委員會要求，政府當局承諾向資訊科技及廣播事務委員會匯報檢討結果。

改善號碼使用情況的行政措施

24. 小組委員會察悉，電訊局已成立號碼事宜工作小組，成員來自各持份者(包括營辦商、產銷商、消費者委員會、香港電訊用戶協會和香港工程師學會)，負責研究改善號碼使用情況的行政措施。這些措施包括以較小號碼組進行編配(由現時每組10萬個號碼減少至1萬個號

碼)、把營辦商要求編配新號碼所須符合的資格門檻由60%提高至70%或80%，以及准許營辦商退還非連續的閒置號碼。

25. 政府當局建議向傳呼服務營辦商及流動虛擬網絡營辦商引入號碼費，冀能提供財務誘因，使他們把閒置號碼退還電訊局。至於服務營辦商牌照，在2006年引入這類牌照時，已實施每年7元的號碼費。電訊局由2008年5月起亦開始編配"5"字頭的流動服務號碼，並會考慮在"5"字頭號碼用罄後，編配"7"字頭的流動服務號碼。

26. 由於採取擬議財政和行政措施以增加號碼使用率，有助收回閒置號碼，從而延長現時8位數字號碼計劃直至2026年以後，單仲偕議員要求政府當局在電訊局與營辦商就閒置號碼的定義得出結論後，向資訊科技及廣播事務委員會提供營辦商獲編配號碼使用率的詳細統計數字。

其他擬議措施

27. 單仲偕議員察悉，當營辦商申請新編配的號碼時，當局會首先把他們退還的號碼編配予相同的營辦商，從而節省電訊局和營辦商管理號碼涉及的營運成本，同時防止營辦商藉退還乏人問津的號碼而囤積幸運號碼。他建議電訊局把某營辦商退還的號碼重新編配予另一營辦商之前，應通知該營辦商(即給予營辦商優先申請權)。電訊局明確表示，這項建議與電訊局就重新編配營辦商退還的號碼所考慮的方法相符。

28. 小組委員會委員察悉建議固定及流動號碼可攜服務的推行進展，以及推行這項服務對綜合牌照的影響。他們認為當局應推廣固定及流動號碼可攜服務的優點，因為這項服務應可延長現有號碼計劃的使用期。他們又建議，長遠而言，電訊局應考慮取消固定數字字段概念(即劃一及固定數字的電話號碼)是否可行，並採用靈活的號碼計劃，用特定的數字標示電話號碼的開頭和結尾。此舉可免除日後因轉用更長數字的號碼計劃而須作出大量投資。政府當局表示，鑑於海外國家使用不同數字字段的號碼，靈活的號碼計劃只是應用於國際直撥電話，並以"#"鍵標示海外電話號碼的結尾。為使電話網絡可更有效處理電話通訊，在1995年便採用按每個用戶號碼有固定數字的劃一數字號碼計劃，即8位數字號碼計劃。儘管目前正在研究其他編碼方法(例如致電時只須輸入對方的姓名)，但仍須盡快採取適當措施，延長現有號碼計劃的使用期。

結論

29. 小組委員會完成修訂規例的審議工作。大部分小組委員會委員支持政府當局的立法建議和各項推行措施，以延長8位數字號碼計劃的使用期。

30. 小組委員會察悉，陳偉業議員已作出預告，在2008年7月9日立法會會議上動議一項議案，廢除該等規例。

徵詢意見

31. 謹請內務委員會察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處

議會事務部1

2008年6月26日

研究在《電訊條例》下訂立附屬法例以引入綜合傳送者牌照
的小組委員會

委員名單

主席 陳智思議員, GBS, JP
委員 單仲偕議員, SBS, JP
黃宜弘議員, GBS
曾鈺成議員, GBS, JP
楊孝華議員, SBS, JP
陳偉業議員
湯家驛議員, SC
(合共：7位議員)

秘書 余天寶女士

法律顧問 李家潤先生

研究在《電訊條例》下訂立附屬法例以引入綜合傳送者牌照
的小組委員會

曾向小組委員會表達意見的團體的名單

1. 電訊盈科有限公司
2. 香港寬頻網絡有限公司
3. 香港流動通訊有限公司及新世界流動電話有限公司
4. 消費者委員會
5. 九倉電訊有限公司
6. 數碼通電訊有限公司
7. PACNET
8. 香港有線電視有限公司
9. 香港電訊用戶協會
10. 新世界電訊有限公司