

資訊科技及廣播事務委員會

節錄自2008年1月14日會議的紀要

* * * * *

IV. 有關擬議綜合傳送者牌照的公眾諮詢

(立法會CB(1)544/07-08(03) —— 政府當局提供的文件
號文件

立法會CB(1)573/07-08(01) —— 香港有線電視有限公司提交的意見書
號文件
(只備英文本)

立法會CB(1)583/07-08(01) —— 香港電話有限公司提交的意見書
號文件
(只備英文本)

立法會CB(1)583/07-08(02) —— 九倉電訊有限公司提交的意見書
號文件
(只備英文本)

立法會CB(1)601/07-08(01) —— 政府當局提供有關擬議綜合傳送者牌照的公眾諮詢的文件(投影片資料)
號文件
(在會議席上提交，其後於2008年1月15日以電郵發出)

申報利益

6. 李國寶議員申報他是香港電話有限公司(下稱"電訊盈科")的獨立非執行董事。

政府當局進行簡介

7. 電訊管理局助理總監(規管)借助電腦投影設備，向委員簡介由商務及經濟發展局局長和電訊管理局局長(下稱"電訊局長")就設立綜合傳送者牌照(下稱"綜合牌照")同步進行的兩項諮詢。該等諮詢涵蓋綜合牌照的一般條件、有效期及收費結構，還有建議的發牌架構，包括特別條件、在不同情況下批出綜合牌照的方法，以及從現有牌照轉換為綜合牌照的安排。電訊管理局助理

總監(規管)提到政府當局文件(立法會CB(1)544/07-08(03)號文件)，當中載述諮詢工作的詳情。他並特別說明以下要點：

- (a) 建議的綜合牌照將作為單一的發牌制度，規管所有類別的固定、流動及匯流電訊服務。綜合牌照將會在4類現有傳送者牌照(即固定傳送者牌照、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)的有效期限屆滿後取而代之，並會發給新的申請人。基本上，現有固定及移動傳送者牌照的一般條件將繼續適用於綜合牌照。因此，綜合牌照將容許現有營辦商和市場的新營辦商在精簡及具靈活性的牌照架構下，根據相同的權利和責任提供固定、流動及匯流服務，以配合電訊行業的固定與流動匯流的發展。
- (b) 就申領新牌照或更換有效期屆滿的現有傳送者牌照發出的擬議"綜合牌照"，有效期建議為15年，即與現有傳送者牌照的有效期相同。
- (c) 關於收費結構，綜合牌照的牌照費在結構上與現有傳送者牌照基本上大致相若。綜合牌照持有人如提供本地固定服務或流動服務，或同時提供這兩種服務，須繳付定額年費100萬元；如只提供對外固定服務或只提供陸地流動服務以外的流動服務，或同時提供這兩種服務，年費則為10萬元。按用戶數目計算的顧客接駁點費用定為每個8元。至於綜合牌照下的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相同。為鼓勵營辦商更有效地使用電訊號碼，當局將會就每個號碼收取年費3元，不論已編配的號碼有否為最終客戶使用。

8. 談及未來路向，電訊管理局助理總監(規管)表示，該等諮詢將於2008年2月20日結束。商務及經濟發展局局長在考慮所收到的意見書後，便會敲定有關建議，然後根據《電訊條例》(第106章)第7(2)條的規定，着手擬備所需的附屬規例。為配合預計在2008年第四季舉行的寬頻無線接達(下稱"BWA")頻譜拍賣，政府當局計劃在2007-2008年度立法會會期內，以先訂立後審議的方式把修訂規例提交立法會，以便綜合牌照能在2008年下半年推出。

討論

綜合傳送者牌照的建議費用

9. 單仲偕議員要求政府當局解釋文件(立法會CB(1)544/07-08(03)號文件)所載有關綜合牌照的建議費用的依據。

10. 電訊管理局助理總監(規管)回應時解釋，電訊局的營運基金根據《營運基金條例》(第430章)運作。綜合牌照的建議費用水平是按收回成本的原則釐定，冀能抵銷管理各類牌照的開支，以及把固定與流動匯流下綜合牌照所適用的固定及流動服務的費用予以統一。電訊管理局總監補充，《營運基金條例》訂明，電訊局營運基金須以自負盈虧方式承擔營運成本，並使所運用的固定資產產生合理回報。就2006-2007年度釐定的固定資產平均淨值回報為8.5%。

11. 就此，單仲偕議員告知與會者，根據電訊局營運基金年度報告書，2004-2005年度、2005-2006年度及2006-2007年度的收入分別高達3億1,860萬元、3億1,000萬元及3億2,090萬元。過去3個年度的除稅前盈利亦甚高，分別為7,580萬元、7,430萬元及9,260萬元。在該3個年度支付予政府的股息數額則分別為3,150萬元、3,070萬元及2,430萬元。至於收回成本的原則，他指出，2004-2005年度、2005-2006年度及2006-2007年度的固定資產平均淨值回報分別有29.7%、30.7%及24.3%，顯示電訊局營運基金獲得的利潤不但足以支付其成本，事實上更超過固定資產平均淨值回報的目標。單議員察悉電訊局營運基金的財政狀況非常穩健，並詢問政府當局對於是否有減費空間的意見。

12. 就此，劉慧卿議員提到香港有線電視有限公司(下稱"有線電視")就當局建議把顧客接駁點費用提高1元至新價8元所表達的關注，以及九倉電訊有限公司(下稱"九倉電訊")強烈反對建議的增幅。她從有線電視的意見書第3.2段得悉，電訊局營運基金的營運成本由截至2006年3月31日止年度的2億3,570萬元下降至截至2007年3月31日止年度的2億2,830萬元，而其在截至2007年3月31日止年度的除稅前盈利則上升24.6%至9,260萬元。因此，她質疑當局在獲得龐大利潤的情況下是否有理由增加費用。

13. 楊孝華議員明白，隨着市場及科技發展，固定與流動網絡及服務之間的分界變得愈來愈模糊。然而他關注到，鑒於流動及固定服務的發牌架構和規管制度各

不相同，當局在收回成本的基礎上統一流動及固定服務的費用，是否公平的做法。

14. 電訊管理局總監回應時表示，電訊局營運基金的總支出在上述期間下降，主要由於當局節省了員工成本及嚴格控制成本。現時獲得盈餘未必保證未來數年會有利潤。她指出，綜合牌照最快也要到2009-2010年度才實施。故此，電訊局作為負責任的機構，在訂定擬議綜合牌照的費用水平時，除了着眼於目前財政狀況，亦須考慮固定及流動電訊業的預測未來增長。她表示，由於綜合牌照持有人可同時經營固定及流動服務，因此應從固定與流動匯流的全面角度來審視把顧客接駁點費用統一為每個接駁點8元的建議收費結構，即在固定傳送者牌照下須繳付的顧客接駁點費用由現時每個7元提高至8元，以及在移動傳送者牌照下須繳付的移動電台費用由現時每個18元減至8元。電訊管理局總監進一步指出，雖然同樣是提供本地固定服務的有線電視和九倉電訊或會把增加的1元費用視作額外開支，但另一方面每個移動電台的費用則大幅減少10元，這可抵銷提供匯流服務的網絡營辦商所須多付的費用。故此，當局認為綜合牌照的建議費用水平恰當、審慎及周全。她重申，政府當局在控制及管理營運基金時必須小心謹慎，以維持收支平衡及確保固定資產產生財政司司長所釐定的合理回報。電訊管理局總監提到，過往的連串減費措施已把移動電台費用由1999年年中的75元減至18元，而只用作提供對外服務的固定傳送者牌照的費用水平亦由2003年年中開始大幅下調。她強調，過往政府當局曾數度在每逢出現調整費用的空間時減費。她向委員保證，政府當局會注意到，建議的費用水平不會對業界造成負擔，並會有助香港電訊業的健康發展。

15. 劉慧卿議員詢問是否有需要在此時預先釐定2009-2010年度的綜合牌照費用。電訊管理局總監回應時表示，為配合預計在2008年第四季舉行的BWA頻譜拍賣，在現階段釐定綜合牌照費是適當的做法，能為電訊市場營辦商提供清晰及可預見的營商環境。她強調，有關此事項的諮詢正在進行，政府當局會顧及市場現況及消費者的需求，並會充分考慮立法會議員、公眾及業界人士的意見，然後才落實費用水平。

電訊服務號碼計劃

16. 呂明華議員詢問，在現行的號碼系統下，有多少個號碼可供編配予電訊營辦商及／或公眾使用。電訊管理局助理總監(規管)表示，理論上，8位號碼的可能組合約達1億個，全部號碼均可供編配。以"1"字為首的號

碼預留予查詢目錄及熱線，以"7"字為首的號碼則預留予傳呼服務。現時，所有固定及流動網絡營辦商可免費向電訊局長申請編配電訊號碼。電訊局長以一組一組的形式把號碼及短碼編配予營辦商，有關營辦商則獲電訊局長委託，把個別號碼及短碼編配予最終客戶。營辦商獲編配的號碼如果有60%已被使用及／或編配予最終客戶，便可向電訊局長申請額外的號碼。視乎編配率及使用率，以及營辦商所退還未編配予客戶使用的號碼的數量，預留予流動電話的"6"字頭和"9"字頭號碼快將用完。按現時的編配速度，8位號碼計劃可能於7年內用罄，當局必須在4年內進行檢討，決定是否轉用9位或10位號碼計劃。然而，任何把現行的8位號碼計劃加長的建議，都會對現有用戶和商界帶來廣泛的影響，包括加重社會成本和帶來不便。為應付日益殷切的需求及延長現有8位號碼計劃的使用期限，在得到號碼諮詢委員會通過後，電訊局長將於短期內編配"5"字頭的流動號碼，並會考慮騰出"7"字頭傳呼機號碼的方案。鑒於部分營辦商及大公司持有多組未編配予客戶使用的號碼，當局建議在綜合牌照收費結構下就每個用戶號碼收取3元號碼費用，不論號碼有否編配予客戶使用，從而鼓勵前者退還這些未編配予客戶使用的號碼，以供重新編配。營辦商如把這些未編配予客戶使用的號碼退還電訊局，將無需繳付3元的號碼費用。

政府當局

17. 就此，主席及劉慧卿議員詢問，營辦商持有尚未編配予客戶使用的號碼組的問題有多嚴重。電訊管理局助理總監(規管)回應時表示，營辦商獲編配約70%至80%的8位電訊號碼，以提供固定及流動服務，整體而言，為最終客戶使用的已編配號碼不足60%。他答允在會議後提供資料，說明有多少個8位電訊號碼：

- (a) 可供編配予電訊網絡營辦商／服務供應商；
- (b) 實際上已分配予營辦商／服務供應商；及
- (c) 由營辦商指配予最終使用者／客戶。

18. 楊孝華議員提到，在美國，3個月未有增值的電話卡即被取銷。他指出，香港的電話卡即使已到期一段長時間，卡上指定的號碼都不會重用，這可能浪費號碼資源。他察悉，電訊號碼屬珍貴的公共資源，故認為政府當局應深入研究如何更有效地使用電話卡號碼。

建議的號碼費用

19. 劉慧卿議員詢問，當局建議就每個用戶號碼收取3元號碼費用，其政策目的為何。電訊管理局總監回應時表示，現行發牌制度下並無條文規定營辦商必須退還未編配予客戶使用的號碼，以供重新編配。鑒於電訊號碼是稀有的公共資源，加上已編配予營辦商的號碼的使用率相對偏低，只有不足60%，故此當局建議在綜合牌照的收費結構下收取號碼費用，鼓勵營辦商退還未編配予客戶使用的號碼。根據這建議，持牌人持有的號碼資源越多，須繳付的號碼費用總額便越高。另外，持牌人亦可把未編配予客戶使用的號碼退還電訊局長，以減少須繳付的號碼費用。故此，她相信建議的號碼費用應可提供所需的財政誘因，鼓勵持牌人更有效率地運用他們的號碼，從而有助延長現有8位號碼計劃的使用期限。

20. 陳偉業議員認為，每個號碼3元的收費過低，未能令營辦商放棄某些吉祥號碼，例如內含部分人視為幸運的"8"號的號碼。為使營辦商不再在沒有合理理由的情況下長期持有未編配予客戶使用的號碼，他認為應採取更嚴厲的制裁和措施，並訂定退還未編配予客戶使用的號碼的期限，比如說3年。電訊管理局總監察悉陳議員的建議，並表示政府當局會密切留意有關情況，以評估建議的號碼費用在鼓勵營辦商退還未編配予客戶使用的號碼方面，能否成為有效的第一步。

號碼可攜服務

21. 曾鈺成議員察悉，固定及流動服務之間的號碼轉攜在技術上可行。他詢問政府當局對於固定及流動號碼可攜服務的政策立場，以及有否引入固定及流動號碼可攜服務的時間表。

22. 電訊管理局助理總監(規管)及電訊管理局總監回應時解釋，現時，固定傳送者牌照持有人須推動固定號碼可攜服務，而移動傳送者牌照持有人則須推動流動號碼可攜服務。固定及流動服務之間的號碼轉攜雖然在技術上可行，但目前尚未獲得支援。電訊局長在檢討引入固定及流動號碼可攜服務的可行性後，於2007年4月發出聲明，公布將會進行市場調查，以蒐集公眾的意見，並評估市場對固定及流動號碼可攜服務的需求，然後才決定未來路向。電訊管理局助理總監(規管)表示，調查結果會於2008年3月／4月備妥，固定及流動號碼可攜服務一旦引入，將有助延長現有8位號碼計劃的使用期限。不過他指出，若採用固定及流動號碼可攜服務，電訊使用者可能就固定及流動服務獲指配一個號碼，而接聽電話

的人將不能分辨電話是來自固定或流動網絡。商務及經濟發展局副秘書長(通訊及科技)補充，如引入固定及流動號碼可攜服務，所有綜合牌照持有人將須自費支援號碼可攜服務。

過渡至綜合傳送者牌照的安排

23. 單仲偕議員察悉，當局於1995年發出的4個固定電訊網絡服務牌照／固定傳送者牌照的有效期限將於2010年6月屆滿。他查詢現有固定及移動傳送者牌照轉換為綜合牌照的安排，以及現有的持牌人可否選擇不把其牌照轉換為綜合牌照。

24. 電訊管理局總監及電訊管理局助理總監(規管)回應時指出，鑒於固定與流動網絡及服務之間的分界變得愈來愈模糊，以及考慮到固定與流動匯流，政府當局有意在4類現有傳送者牌照(即固定傳送者牌照、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)的有效期限屆滿後，以綜合牌照取代。為順利過渡至綜合發牌制度，當局建議無論是申領新牌照還是更換有效期限屆滿的現有傳送者牌照，均會獲發綜合牌照。此外，現有的固定及移動傳送者牌照持有人可自行決定是否在其現有牌照有效期限屆滿前，申請把該等牌照轉換為綜合牌照。這樣，當現有的傳送者牌照有效期限屆滿後，所有類別的固定、移動及匯流電訊服務都會納入綜合牌照的發牌及規管制度。就申領新牌照或更換現有傳送者牌照發出的綜合牌照的有效期限為15年，即與現有的固定傳送者牌照和移動傳送者牌照的有效期限相同。如現有傳送者牌照持有人申請把其牌照轉換為綜合牌照而其服務範圍維持不變，則綜合牌照的有效期限將與原有傳送者牌照的剩餘年期相同。

全面服務責任

25. 楊孝華議員察悉，電訊盈科是現時唯一須承擔全面服務責任，提供全面"基本服務"的固定傳送者，在綜合牌照下，這項責任將繼續適用於電訊盈科。他關注上述規定是否最佳的安排，因其他服務供應商均無須履行這項責任。他並詢問，電訊盈科提供全面服務可獲得甚麼補償。

26. 電訊管理局總監答稱，電訊盈科的網絡目前實際上覆蓋香港大部分地區。政府當局認為，由電訊盈科繼續提供這些服務是最合適及有效的做法，亦看不到有何需要在現階段改變這項安排。她表示，電訊盈科將繼續獲補償提供下述服務涉及的淨成本：在沒有其他固網

覆蓋的地區或樓宇提供基本電話服務，以及在附近一帶沒有提供競爭及替代服務的地區經營公眾收費電話機。電訊管理局助理總監(規管)補充，過往，對外電訊服務供應商及傳送者須分擔全面服務責任成本，並以他們處理對外電訊服務的通訊量(即國際直撥電話通話分鐘)作為攤分基礎。由2009年5月起，攤分全面服務責任成本的安排將由國際直撥電話通訊量改以所有已編配的電話號碼數量作為計算基礎。他扼要重述，當局曾於事務委員會2007年7月的會議上，簡介全面服務補貼安排和新的成本攤分機制。

27. 曾鈺成議員察悉，固定與流動匯流和BWA新技術的出現，使有線服務能夠透過無線傳送提供。因此他質疑，是否仍需在那些無線接達設施支援地區作出全面服務責任安排。他認為，日後或許沒有必要規定電訊盈科繼續在綜合牌照下承擔全面服務責任，尤其是無線接達服務的覆蓋範圍已非常廣泛。主席表示贊同，並指出若免除電訊盈科在那些無線接達設施支援地區的全面服務責任，便可減少支付予電訊盈科的補償額，從而節省公帑。

28. 電訊管理局助理總監(規管)回應時表示，相對於經電纜傳送的固定線路服務，無線接達服務的穩定程度及效率可能較低。此外，無線網絡或許尚未覆蓋部分偏遠地區。他表示，BWA技術的發展是否先進到足以取代固定線路傳送，應由業界決定。至於根據全面服務責任以可負擔的價格為香港境內所有人士提供基本固定線路電話及公眾收費電話服務的安排，電訊管理局助理總監(規管)表示，《電訊條例》現時規定，這些固定線路服務必須由固定傳送者牌照持有人透過有線傳送提供。除進行必要的立法修訂外，現行規例並不容許在無線接達設施支援的地區撤銷全面服務責任。就此，主席詢問政府當局會否考慮因應即將進行的《電訊條例》檢討，提出立法修訂以達致所述目的。電訊管理局助理總監(規管)表示，此事必須從長計議。在作出任何改變前，一定要徵詢業界和公眾的意見。

29. 楊孝華議員扼要重述，在固定線路市場開放之前，全面服務責任的原意是為全港(包括偏遠郊區)的所有市民提供基本電話服務。他指出，雖然從技術上而言，無線技術可提供大部分固定線路服務，不過，是否以無線技術取代所有電纜傳送的問題，應加以詳細研究，然後才就撤銷全面服務責任作出決定。

綜合牌照的規管架構

30. 陳偉業議員關注到，在自我規管的幌子下，業界缺乏適當和有效的規管控制，導致電訊服務供應商的服務質素差劣，且作出誤導及欺騙行為。他認為政府當局應擔當更積極的角色，設立有效和具權威的處理投訴機制，加強保障消費者及規管電訊業的經營手法。他並促請政府當局在訂定新的綜合牌照的條件時，收緊控制。

31. 電訊管理局總監答稱，為回應委員對保障消費者及持牌人服務質素的關注，電訊局長已採取具前瞻性的措施，在現時的建議中加入兩項特別條件，規定所有綜合牌照持有人(包括日後的BWA牌照持有人)履行同樣的牌照責任。擬就綜合牌照訂定的特別條件第1條"遵守實務守則"規定，持牌人必須遵從電訊局長為保障和推動電訊產品及服務的消費者權益而發出的任何實務守則或指引。為加強保障消費者及更妥善地處理與合約事宜有關的消費者投訴，當局建議就綜合牌照訂定特別條件第36條"服務合約及糾紛裁決"，規定持牌人遵從電訊局長就電訊服務的合約規定(包括擬備合約文件、簽訂或終止服務合約、解決糾紛等)發出的實務守則。她特別指出，不遵從實務守則即屬違反牌照條件。她相信，把遵從實務守則及指引定為牌照條件的一部分，將能進一步加強電訊局長在保障消費者方面的角色。

總結

32. 主席表示，是項諮詢將於2008年2月20日結束，商務及經濟發展局局長在考慮所收到的意見書後，便會敲定有關建議，然後在2007-2008年度立法會會期內，以先訂立後審議的方式把修訂規例提交立法會，以便綜合牌照能在2008年下半年推出。

* * * * *