

二零一二年十二月十日
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

調低根據《電訊條例》發出的綜合傳送者牌照、 公共無線電通訊服務牌照和服務營辦商牌照的 牌照費

目的

本文件旨在向各委員簡介政府與通訊事務管理局（下稱“通訊局”）有關調低綜合傳送者牌照、公共無線電通訊服務牌照（公共無線電傳呼服務（傳呼服務））和服務營辦商牌照（第三類服務）的牌照費的決定，以及就調低綜合傳送者牌照費用所建議的法例修訂。

背景

2. 通訊事務管理局辦公室（下稱“通訊辦”）營運基金收取牌照費，以收回通訊辦在管理牌照方面的成本。為符合收回成本原則，通訊辦一直定期檢視通訊辦營運基金的財務表現，並在有調低相關牌照費的空間時願意予以調整。

3. 綜合傳送者牌照的牌照費，主要包含顧客接駁點費用，即持牌人每年須就每個顧客接駁點繳付用戶費 8 元。根據通訊辦的記錄，在過去幾年間綜合傳送者牌照的顧客接駁點¹數目保持增長，而在二零一一至一二年度的增幅為 6.6%，由 1 360 萬個增加至 1 450 萬個。由於預計顧客接駁點會持續增加，加上考慮到牌照管理成本的趨勢，政府認為綜合傳送者牌照的顧客接駁點費用有下調空間，因此建議把每 100 個顧客接駁點的費用由每年 800 元調低至 700 元。

¹ 就此而言，顧客接駁點是由持牌人提供並由通訊局識別作為接駁顧客設備至網絡的網絡終端點；而網絡終端點則包括任何用於接駁至網絡的由顧客使用的用戶識別模組，以及任何其他用於接駁至網絡的裝置或接口。

4. 至於公共無線電通訊服務牌照（傳呼服務）和服務營辦商牌照（第三類服務），亦包含基於移動電台收取的費用，該費用依據類似綜合傳送者牌照的顧客接駁點費用的基準，並訂於相同水平。為配合調低綜合傳送者牌照的顧客接駁點費用，通訊局擬同時把公共無線電通訊服務牌照（傳呼服務）和服務營辦商牌照（第三類服務）的收費水平調低，就有關服務的客戶所使用的每 100 個移動電台的費用由 800 元調低至 700 元。

5. 根據《電訊條例》（第 106 章）第 7(2)條，商務及經濟發展局局長可藉規例訂明傳送者牌照（專利牌照除外）的一般條件和須繳付的費用。在修訂《電訊（傳送者牌照）規例》以調低綜合傳送者牌照費用前，商務及經濟發展局局長須根據《電訊條例》，藉憲報公告，邀請在此事中有利害關係的公眾人士作出申述。至於須就公共無線電通訊服務牌照和服務營辦商牌照繳付的牌照費，通訊局根據《電訊條例》第 7(6)條釐定有關費用。

6. 二零一二年六月二十九日，商務及經濟發展局局長與通訊局聯合發出諮詢文件，就他們調低牌照費的建議（下稱“建議”），邀請公眾人士作出申述。諮詢期於二零一二年七月三十日結束，共收到六份意見書。

7. 經充分考慮是次諮詢工作所收到的意見及建議，商務及經濟發展局局長和通訊局於二零一二年十一月二十七日發出聯合聲明，公布他們決定實施建議，調低綜合傳送者牌照、公共無線電通訊服務牌照（傳呼服務）和服務營辦商牌照（第三類服務）的牌照費。該聯合聲明載於附件 A。

公眾諮詢

8. 正如聯合聲明所指出，意見書普遍支持建議。其他意見及建議和政府與通訊局的回應現摘錄於下表。

意見書的其他意見及建議	政府與通訊局的回應
(a) 應進一步調低牌照費。	通訊辦的運作成本（主要包含員工薪金和物料供應費用）不

意見書的其他意見及建議	政府與通訊局的回應
	斷增加。因應《競爭條例草案》和《2012 年商品說明（不良營商手法）（修訂）條例草案》的通過，通訊辦亦需要增加人手，以便在新規管制度下妥善執行職務。基於收回成本的原則，並沒有進一步調低牌照費或退回牌照費的空間。
(b) 應退回已繳付的牌照費及／或設免繳費／免稅期。	同上。
(c) 應即時調低牌照費，或把調低牌照費的生效日期追溯至通訊局成立日期（二零一二年四月一日）。	考慮到調低綜合傳送者牌照費用所涉及的立法程序，即時調低牌照費的建議並不切實可行。此外，由於調低牌照費一事與通訊局的成立並無關連，因此並無理據把調低費用的實施日期劃一在二零一二年四月一日。
(d) 應每年檢討牌照費。	通訊辦（與前電訊管理局）的既定做法是每年檢討牌照費。如有調低牌照費的空間，通訊辦會適時跟進。

修訂附屬法例

9. 為調低綜合傳送者牌照的牌照費，《電訊（傳送者牌照）規例》（第 106V 章）附表 3 第 6 部第 2 項訂明的顧客接駁點費用需加以修訂。就年費而言，“每 100 個顧客接駁點，繳付費用 800 元”應改為“每 100 個顧客接駁點，繳付費用 700 元”。

未來路向

10. 我們會在短期內將《電訊（傳送者牌照）規例》的修訂刊憲和提交立法會省覽。我們建議待立法會就有關附屬法例先訂立後審議期結束後，於二零一三年三月起調低綜合傳送者牌照費用。法例修訂一經通過，通訊局便會同時把公共無線電通訊服務牌照（傳呼服務）和服務營辦商牌照（第三類服務）的移動電台費用調低至相同水平。

商務及經濟發展局
通訊及科技科
二零一二年十二月

調低根據《電訊條例》發出的綜合傳送者牌照、
公共無線電通訊服務牌照和服務營辦商牌照的
牌照費

商務及經濟發展局局長與通訊事務管理局的聯合聲明

二零一二年十一月二十七日

引言

二零一二年六月二十九日，商務及經濟發展局局長與通訊事務管理局（“通訊局”）聯合發出公眾諮詢文件¹，就建議調低根據《電訊條例》（第 106 章）發出的綜合傳送者牌照、公共無線電通訊服務牌照和服務營辦商牌照的牌照費一事，邀請公眾人士作出申述。

2. 諮詢期於二零一二年七月三十日結束，商務及經濟發展局局長和通訊局收到下列機構提交的六份意見書²（以機構英文名稱首字母排序）—

¹ 該諮詢文件載於—

http://www.coms-auth.hk/filemanager/tc/content_711/cp20120629_2c.pdf

² 意見書載於—

http://www.cedb.gov.hk/ctb/chi/paper/lfr_submission.htm

- (a) 中國移動香港有限公司（“中國移動”）
- (b) 香港移動通訊有限公司（“香港移動”）
- (c) 香港電訊有限公司（“香港電訊”）
- (d) 新世界電訊有限公司（“新世界電訊”）
- (e) 數碼通電訊有限公司（“數碼通”）
- (f) 九倉電訊有限公司（“九倉電訊”）

3. 商務及經濟發展局局長與通訊局考慮了意見書及其他相關因素後，於本聯合聲明中載列他們對意見書的回應，並公佈他們就調低牌照費建議的決定。在本聯合聲明中，“當局”是指商務及經濟發展局局長與通訊局。為免生疑問，商務及經濟發展局局長與通訊局清楚知悉根據《電訊條例》第 7 條授予他們釐定綜合傳送者牌照、公共無線電通訊服務牌照和服務營辦商牌照的牌照費的指定權力。

意見書與當局的回應及決定

4. 所有回應者均為綜合傳送者牌照的持有人，其中部分回應者亦持有服務營辦商牌照。雖然他們普遍支持當局調低綜合傳送者牌照、公共無線電通訊服務牌照和服務營辦商牌照費用的措施，但他們就綜合傳送者牌照每100個顧客接駁點的顧客接駁點費用由800元調低至700元，以及公共無線電通訊服務牌照（傳呼服務）和服務營辦商牌照（第三類服務）的每100個移動電台的移動電台費用由800元調低至700元的建議（下稱“建議”），表達了其他意見及建議。

回應者的意見及建議和當局的回應及決定摘述於下文。

進一步調低牌照費

回應者的意見及建議

5. 所有回應者均認為，牌照費應有進一步下調的空間。具體而言，中國移動指出，顧客接駁點費用的下調百分比不應少於 16.6%³。香港電訊指出，基於《營運基金條例》、《通訊事務管理局條例》和公眾利益，應該更大幅度地下調費用。香港電訊續稱，任何調低牌照費的措施應一律適用於所有牌照及牌照費的組成部分。新世界電訊指出，建議減幅的計算，應確保固定資產回報率只達到 8.5%的目標回報率，以免產生過多利潤。

6. 九倉電訊指出，目前的牌照費並沒有反映（a）通訊事務管理局辦公室（“通訊辦”）在規管固定網絡營辦商方面已削弱的角色和已減輕的工作量；以及（b）前電訊管理局（“電訊局”）與前影視及娛樂事務管理處轄下廣播事務管理科合併後的預期效率增益。因此，九倉電訊要求更大幅度地調低顧客接駁點費用，以及調低綜合傳送者牌照的固定年費。九倉電訊亦認為，徵收號碼費無法延長八位數字號碼計劃的使用期，因為被額外編配的新號碼數目達 630

³ 即 $12.5\% \times (8.77\% / 6.6\%)$ ，當中 12.5%是建議的減幅百分比，6.6%是諮詢文件內引述的二零一一至一二年度綜合傳送者牌照顧客接駁點數目的增幅，而 8.77%是自二零零七年三月起用戶總數的五年複合年增長率。

萬個⁴，而這些號碼大部分由流動網絡營辦商使用。該公司認為維持現有的號碼費水平並不合理，應把號碼費也調低。

當局的回應

7. 當局注意到回應者有關進一步調低牌照費的要求。然而，每個顧客接駁點費用由 8 元調低至 7 元的建議，表示顧客接駁點費用的減幅已達 12.5%，接近在二零一一至一二年度該三種牌照的顧客接駁點／移動電台數目增幅 6.3% 的兩倍。當局制訂建議時，已充分考慮到前電訊管理局營運基金（“電訊局營運基金”）在過去數年的財務狀況，以及現時通訊事務管理局辦公室營運基金（“通訊辦營運基金”）未來五年的財務預測。正如諮詢文件所闡述，建議所依據的假設是顧客接駁點／移動電台的數目會持續增加，由於流動服務的普及率已超逾香港人口的 220%，沒有絕對保證此現象會出現。另外，最近通過的《競爭條例草案》和《2012 年商品說明（不良營商手法）（修訂）條例草案》引入了更完備和精密的規管架構，以處理提供通訊服務的持牌人的反競爭行為和不良營商手法。通訊辦將需要大量額外資源，讓通訊局在該等新制度下有效地履行職務。此外，通訊辦亦需要分配資源以推展各項新措施，包括在二零一二年十一月一日開始運作的解決顧客投訴計劃。因應上述種種緣故，通訊辦來年的行政成本將大幅增加，當局認為，基於目前的預測，顧客接駁點／移動電台的牌照費並沒有進一步下調的空間。

⁴ 九倉電訊聲稱，自二零零八至零九年度在綜合傳送者牌照費架構下徵收號碼費後，固定和傳呼營辦商已向電訊局／通訊局交還 50 萬個用戶號碼。同期，電訊局／通訊局向持牌人配編約 680 萬個用戶號碼。換言之，在該段期間增加配編的用戶號碼為 630 萬個。

8. 對於香港電訊認為任何調低牌照費的措施應適用於所有牌照及牌照費的組成部分，當局要指出的是，前電訊局營運基金自一九九五年成立以來從沒有增加任何牌照費；相反，在過去幾近二十年間，前電訊局營運基金曾數度調低牌照費，所涉及的牌照不僅是下文第 17 段所述的公共無線電通訊服務牌照和傳送者牌照，還有其他牌照，例如移動無線電系統移動電台牌照和衛星電視共用天線牌照。經檢討通訊辦營運基金的最新損益情況後，基於收回成本的原則，當局認為不宜調低其他牌照的牌照費或牌照費的其他組成部分。

9. 因應固定及流動匯流，於二零零八年就提供以設施為本的固定及／或流動服務設立綜合的發牌制度，是當局的審慎決定。對於上文第 6 段所述的九倉電訊的意見，當局要強調在制訂建議時，已考慮到兩個辦事處合併後可得的效率增益，以擬備未來五年的通訊辦營運基金的預測財務數字。另一點值得注意的是，綜合傳送者牌照持有人作為本地電訊市場的主要參與者，仍需受到通訊局在規管方面的密切監察。至於固定網絡營辦商，通訊局須繼續執行各種規管職能，例如撤銷規管本地接駁費和固定及固定互連費、協調使用電訊基礎設施、利便營辦商進入樓宇，以及根據《電訊條例》第 7K 至 7N 條對投訴進行調查。就號碼費而言，有關措施已成功鼓勵營辦商向通訊辦交還未用號碼，並有效延長八位數字號碼計劃的使用期，情況與九倉電訊所提供的數字和評估相反。事實上，各家營辦商迄今已向通訊辦交還超過 690 萬個閒置號碼（而非九倉電訊所稱的 50 萬個），這數目已超越自實施號碼費措施以來所編配的新號碼數目。隨着營辦商交還大量未使用的號碼，二零一二年五月所編

配的號碼總數，已較二零零八年八月推出號碼費時的數目減少 170 萬個，而同期的整體號碼使用率則由 55%增加至 68%。

退回已繳付的牌照費及／或設免繳費／免稅期

回應者的意見及建議

10. 香港電訊注意到前電訊局營運基金於過去三年取得高回報率，指出如釐定的牌照費可持續產生高且過多的利潤，並不符合《營運基金條例》和《通訊事務管理局條例》。根據《營運基金條例》和《通訊事務管理局條例》，香港電訊認為當局適宜退回過往所收取的牌照費及／或設免繳費／免稅期。香港移動亦指出，有關牌照費佔電訊局 90%以上收入，當局有退回電訊牌照費的空間。

當局的回應

11. 通訊局營運基金和前電訊局營運基金均以商業或半商業的方式運作，使該營運基金的收益，以跨年計算，能應付因提供有關政府服務而招致的開支，同時為應付債務提供足夠資本。就表現基準而言，通訊辦營運基金需要使所運用的固定資產產生財政司司長所釐定的合理回報。為確保通訊辦營運基金足以支付其運作開支，營運基金須審慎行事，並確保財政穩健，可長遠地持續運作。

12. 根據《營運基金條例》第 5(3)條，營運基金的總經理獲准保留盈餘於儲備金帳目。在過去所累積的通訊辦營運基金儲備金，

可為增加牌費的需要產生緩衝作用。至關重要的是，須確保電訊營辦商在香港享有可預測和持續低牌照費的營商環境。經考慮調低牌照費的現有建議，日後可能出現的經濟逆境，以及上文第 7 段所闡述的引致較高行政成本的需要，當局認為不宜退回過往所收取的牌照費及／或設免繳費／免稅期，以免削減通訊辦營運基金的儲備金。

13. 此外，通訊辦作為電訊業的規管機構，其收入主要來自牌照費是合符法理的。牌照費的適當水平應取決於收回成本的原則，而非牌照費在通訊辦總收入中所佔的百分比。

即時調低牌照費或把調低牌照費的生效日期追溯至二零一二年四月一日

回應者的意見及建議

14. 中國移動、香港移動和香港電訊表示，牌照費應盡早調低。香港電訊更指出，調低牌照費的生效日期應盡可能追溯至最早的日期，例如二零一二年四月一日，即通訊局成立之日。

當局的回應

15. 當局認為即時調低牌照費並不切實可行。在決定實施建議的日期時，當局須考慮調低綜合傳送者牌照費用所需的立法程序。考慮到新一屆立法會任期於十月開始，向立法會資訊科技及廣播事

務委員會闡釋決定的最早日期為二零一二年十二月。因此，《電訊（傳送者牌照）規例》（第 106V 章）的建議修訂，只可於二零一二年十二月／二零一三年一月的立法會會議上提交議員省覽。按照立法會先訂立後審議的程序⁵，實施建議的最早日期是二零一三年三月。因此，當局認為如建議的修訂規例得以通過，宜於二零一三年三月調低牌照費。鑑於建議並非因通訊局成立而提出，當局並不認為有理由把調低牌照費的實施日期，與通訊局的成立日期（二零一二年四月一日）劃一，因兩者並無任何相關之處。

每年檢討牌照費

回應者的意見及建議

16. 香港移動認為政府應設立機制，以每年檢討牌照費結構和牌照費水平。數碼通要求當局在通訊辦營運基金日後有盈餘時檢討牌照費。

當局的回應

17. 為符合收回成本的原則，當局一直定期監察前電訊局營運基金和現時通訊辦營運基金的財務狀況，並在有空間調整有關牌照費時予以調整。這從以下事實可得以引證，隨着流動電話用戶數目

⁵ 根據“先訂立後審議”的程序，立法會可在附屬法例提交後 28 天內舉行的會議上，藉決議修訂附屬法例。這段審議及修訂附屬法例的期間稱為審議期限。在審議期限屆滿前，藉在會議上通過的決議，審議期限可延展至原先審議期限屆滿之日起計第 21 天後舉行的首次立法會會議。因此，先訂立後審議期限可約有 49 天。

持續增長，在公共流動電訊服務方面，每個移動電台的牌照費已逐步調低，由一九九九年五月一日的 75 元，五度下調至二零零五年五月一日的 18 元，六年間累積減幅為 76%。此外，綜合傳送者牌照制度在二零零八年實施後，流動營辦商的牌照費已大幅下調，因為綜合傳送者牌照持有人須就每個顧客接駁點繳付牌照費 8 元（另就每個用戶號碼繳付號碼費 3 元），而非根據移動傳送者牌照須就每個移動電台繳付牌照費 18 元。當局亦須強調，前電訊局和現時通訊辦的既定做法是每年檢討牌照費，確保根據收回成本的原則收回前電訊局和現時通訊辦的營運成本。當局認為檢討牌照費的既定機制一直行之有效。如確定有調整牌照費的需要，不論是調高或調低，當局會根據既定做法適時制訂建議，並在實施建議前邀請公眾人士和業界作出申述。

當局的決定

18. 經充分考慮本諮詢工作所收到的意見及建議，當局決定按計劃實施建議。

未來路向

19. 商務及經濟發展局局長會展開立法程序修訂根據《電訊條例》第7(2)條訂立的《電訊（傳送者牌照）規例》（第106V章），以調低綜合傳送者牌照費用。如調低綜合傳送者牌照費用的建議落實，通訊局會同時把公共無線電通訊服務牌照（傳呼服務）和服務營辦

商牌照（第三類服務）的移動電台費用調低至相同水平。

商務及經濟發展局

與通訊事務管理局

二零一二年十一月二十七日