

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)863/13-14號文件

檔 號：CB4/SS/5/13

2014年6月27日內務委員會會議文件

研究於2014年5月16日刊登憲報的3項根據 《電訊條例》(第106章)作出的規例的小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究於2014年5月16日刊登憲報的3項根據《電訊條例》(第106章)作出的規例(下稱"3項規例")的小組委員會的商議工作。3項規例指《電訊(釐定頻譜使用費的方法)(1.9-2.2吉赫頻帶內以行政方式指配的頻譜)規例》(下稱"新規例")、《2014年電訊(以拍賣方法釐定頻譜使用費)(修訂)規例》(下稱"106AC修訂規例")及《2014年電訊(釐定頻譜使用費的方法)(第三代移動服務)(修訂)規例》(下稱"106X修訂規例")。

背景

2. 2001年10月22日，當時的電訊管理局局長將1.9-2.2吉赫頻帶內合共118.4兆赫成對頻譜(下稱"相關3G頻譜")指配予4家流動網絡營辦商(即香港移動通訊有限公司(下稱"CSL")、Hong Kong Telecommunications (HKT) Limited (下稱"HKT")、和記電話有限公司(下稱"和記")及數碼通電訊有限公司(下稱"數碼通"))(統稱為"現有3G營辦商")，為期15年，以提供3G流動服務。鑒於現有指配期快將於2016年10月21日屆滿，通訊事務管理局(下稱"通訊局")經進行公眾諮詢並諮詢資訊科技及廣播事務委員會(下稱"事務委員會")後，決定將會就下一個指配期(即2016年10月22日至2031年10月21日，為期15年)採用行政指配兼市場主導的混合模式(下稱"混合模式")，重新指配相關3G頻譜。根據2013年11月15日公布的決定，現有3G營辦商會獲賦予優先權，以獲重新指配三分之二現時所持有的相關3G頻譜(下稱"優先權頻譜")。如任何現有3G營辦商決定不行使優先權，騰出的頻譜

和餘下三分之一的相關3G頻譜將集合起來，以拍賣形式重新指配(統稱為"重新拍賣頻譜")。

3. 通訊局就HKT建議收購CSL一事決定給予同意後，雙方於2014年5月14日合併。

4. 關於頻譜使用費，商務及經濟發展局局長認為適宜把重新拍賣頻譜的拍賣底價定於每兆赫4,800萬元。至於優先權頻譜，商務及經濟發展局局長認為每兆赫頻譜使用費應定於6,600萬元或重新拍賣頻譜的平均頻譜使用費，兩者中以金額較高者為準，上限為每兆赫8,600萬元。

5. 通訊局和商務及經濟發展局由2012年3月開始，一同進行兩輪前後為期7個月的公眾諮詢，以制訂重新指配相關3G頻譜的安排及相關頻譜使用費的釐定方法。政府當局於2013年2月4日向事務委員會簡介有關議題。事務委員會在2013年3月27日舉行的公聽會上與代表團體會晤。政府當局再於2014年1月13日就通訊局於2013年11月15日公布重新指配相關3G頻譜將採用的模式的決定，以及商務及經濟發展局局長於同日公布就有關頻譜使用費的釐定方法所作出的考慮，向事務委員會作出簡介。

3項規例

6. 新規例、106AC修訂規例及106X修訂規例於2014年5月16日刊登憲報，並於2014年5月21日提交立法會會議席上省覽。該等附屬法例將於2014年7月11日生效。

7. 新規例訂明了在下一個指配期內，使用優先權頻譜所須支付的頻譜使用費的釐定方法。每兆赫優先權頻譜的使用費定為6,600萬元或重新拍賣頻譜的平均頻譜使用費，兩者中以金額較高者為準，上限為每兆赫8,600萬元。

8. 106AC修訂規例旨在修訂第106AC章，指明下一個指配期內重新拍賣頻譜的頻譜使用費，須通過按照第106AC章舉行的一項拍賣或一系列拍賣而釐定。

9. 106X修訂規例修訂第106X章，後者是專為訂明相關3G頻譜在現有指配期(即2001年10月22日至2016年10月21日)的頻譜使用費的釐定方法而定的規例，而新指配期釐定相關3G頻譜使用費的方法，則由新規例及經106AC修訂規例修訂的第106AC

章規管。106X修訂規例旨在修訂第106X章，以清楚述明第106X章只適用於在現有指配期使用的相關3G頻譜。

小組委員會

10. 在內務委員會2014年5月23日舉行的會議上，議員同意成立小組委員會，詳細研究3項規例。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。

11. 小組委員會由莫乃光議員擔任主席，與政府當局舉行了兩次會議，並在第二次會議上聽取5個團體的意見。該等團體的名單載於**附錄II**。

12. 為讓小組委員會有更多時間審議3項規例，莫乃光議員在2014年6月18日的立法會會議上代表小組委員會動議議案，把3項規例的審議期由2014年6月18日的立法會會議延展至2014年7月9日的立法會會議。

小組委員會的商議工作

混合模式對服務費的影響

13. 小組委員會察悉，優先權頻譜受配人須繳付的頻譜使用費為每兆赫6,600萬元(這是按流動網絡營辦商在2015-2016年度就使用相關3G頻譜所須繳付的實際費用計算)或以拍賣方法釐定的重新拍賣頻譜的平均頻譜使用費(拍賣底價定為每兆赫4,800萬元，這參考了過往經拍賣釐定的相關頻譜使用費水平)，兩者中以金額較高者為準，上限為每兆赫8,600萬元。此項條件可讓現有3G營辦商在作出決定時知悉他們的財政承擔幅度，同時在可行情況下盡量確保有關的頻譜使用費反映頻譜的市場價值。

14. 部分委員憂慮現有3G營辦商或會採取策略性競投行為，例如聯手抬高投標價，令現有或新加入的營辦商卻步，從而減少市場競爭及提高流動服務收費。

15. 政府當局表示，重新拍賣頻譜將開放予所有有興趣人士競投，惟合併後的HKT和CSL除外。拍賣會以同時多輪增價的方式進行，每輪競投價由通訊局釐定。當局會對各頻譜受配者施加只可在1.9-2.2吉赫頻帶內持有2 x 20兆赫頻譜的上限。如一家

現有3G營辦商已就三分之二現時由其所持有的相關3G頻譜行使優先權，該營辦商在拍賣中只可競投不多於兩個頻段。按照同時多輪增價拍賣方式，可供指配的頻段會在多個輪次中同時拍賣，每個頻段的價格會各自獨立改變。競投人可競投一個或以上的頻段，但須不超越對拍賣所施加的持有頻譜上限。如在某輪次中當局未有就特定頻段接獲有效的競投，於對上一輪競投中由電腦系統選為提出最高投標價的競投人便須繳付有關的頻譜使用費。此外，若成功競投人為現有3G營辦商，並已行使優先權以獲重新指配優先權頻譜，這家營辦商所須繳付的優先權頻譜使用費將為所有拍賣頻段的平均頻譜使用費(如高於每兆赫6,600萬元)，上限為每兆赫8,600萬元。故此，應不會出現任何誘因促使現有3G營辦商推高投標價，因這會加重他們取得優先權頻譜的成本。關於有關注指各競投人會合謀，根據拍賣規則，競投人在整個拍賣過程中不得互相聯繫。

16. 小組委員會察悉，流動網絡營辦商可出租其頻譜容量予其他流動網絡營辦商及流動虛擬網絡營辦商。部分委員關注到，這或會容讓空殼電訊公司持有獲指配／拍賣頻譜，然後在沒有建立網絡基礎設施的情況下謀取暴利。

17. 政府當局解釋，流動網絡營辦商可直接或透過流動虛擬網絡營辦商提供流動服務。政府採取鼓勵競爭的政策，除網絡營辦商外，亦會協助服務供應商加入市場。事實上，政府當局在2001年指配相關3G頻譜時強制規定，3G流動網絡營辦商必須以市場釐定的價格，至少開放30%的網絡容量，供以流動虛擬網絡營辦商形式經營的非聯營公司使用。政府當局由2001年開始一直密切監察市場情況，業界參與者從無要求通訊局(或當時的電訊管理局局長)作出規管干預。鑒於市場環境已改變，現時亦有超過10家流動虛擬網絡營辦商，競爭甚為激烈，故此近期的頻譜指配安排再沒有施加30%開放網絡接達的規定，而當局亦撤銷第二代頻譜受配人須遵從該項規定的要求。然而，小組委員會促請通訊局繼續緊密監察市場，防止流動網絡營辦商以過高價格出租頻譜容量，損害消費者的利益。

18. 關於鋪展網絡及提供服務的規定，政府當局提到為過往的拍賣而制訂的資料備忘錄，當中指明就提供流動服務而言，頻譜的成功競投人須在牌照發出後5年內鋪展網絡及提供服務，覆蓋全港最少50%人口。持牌商須向有關當局交付履約保證金，以保證遵從鋪展網絡及提供服務的規定。

19. 鑒於HKT和CSL在合併後不得參與即將舉行的拍賣，委

員詢問政府當局會否調低拍賣底價及優先權頻譜的頻譜使用費的上下限。

20. 政府當局表示，儘管參與即將舉行的拍賣的現有3G營辦商數目減少，但競投人的整體數目及所帶來的競爭，則須取決於有多少新的投資者加入競投。政府當局重申，釐定優先權頻譜的頻譜使用費的上下限，是要在可行情況下盡量反映頻譜的市場價值。事實上，在一個如香港般競爭劇烈的電訊市場，流動服務費由市場力量決定，而非由流動網絡營辦商所支付的頻譜使用費數額決定，因為頻譜使用費只佔他們全年總營運成本約3%。

21. 在出席小組委員會會議的4家流動網絡營辦商中，有兩家表示現有3G營辦商須就優先權頻譜支付的最低頻譜使用費，應降低至重新拍賣頻譜的底價，即由每兆赫6,600萬元減至每兆赫4,800萬元，以免對這些營辦商構成歧視。政府當局解釋，優先權頻譜的最低頻譜使用費與拍賣底價是兩個不同的概念，不應將兩者直接比較。前者是現有3G營辦商在行使優先權以獲重新指配其現時持有的部分3G頻譜時(即沒有進行任何競爭程序)所須支付的最低費用。另一方面，拍賣底價旨在反映頻譜的潛在價值以展開競投程序。

22. 4家流動網絡營辦商均關注到，就2001年指配的相關3G頻譜而言，營辦商須按年支付大部分頻譜使用費，為期15年，但由2007年起進行的頻譜拍賣(包括在3項規例下將會進行的拍賣)則訂定不同的安排，頻譜使用費的付款方式改為預先一次過繳付整筆費用。付款方式的改變帶來了非預定的稅務後果，因該改變帶動了頻譜使用費不同的稅務安排，由可扣稅的營運開支改變為不可扣稅的資本開支。各營辦商表明，額外的稅務成本無可避免會轉嫁消費者。他們要求修訂第106章，以清楚訂明頻譜使用費須按年支付或可扣稅。

23. 小組委員會察悉，雖然當局諮詢各家流動網絡營辦商時，後者已知悉須預先付款，但稅務局及至最近才表示有意採取有別於以往按年付款的方式來處理此項預先付款的安排。政府當局表示，這基本上屬於稅務政策事宜，而稅務政策超出了3項規例的範圍，是另一個完全獨立的議題。釐定頻譜使用費的水平，旨在反映頻譜這稀有公共資源的市場價值。頻譜使用費的稅務處理安排，從來並非政府當局制訂頻譜使用費付款方式的考慮因素。有關的營辦商如對稅務處理方法有任何疑問或問題，應向其稅務顧問或稅務局尋求協助。就這方面，部分委員

建議把此事交予財經事務委員會另行處理。他們並察悉，若就頻譜使用費水平及／或頻譜使用費付款方式提出修訂，立法會主席或會因該等修訂具有由公帑負擔的效力，而裁定它們不可予以提出。

混合模式對服務質素的影響

24. 小組委員會察悉，部分團體憂慮採取混合模式會令客戶服務質素下降。與2012年相比，2016年數據下載速度或會減慢達30%至40%，而非通訊局辦公室(下稱"通訊辦")所預期的平均淨減慢9%。

25. 政府當局強調，混合模式應不會對本港整個流動網絡或3G網絡的整體服務質素帶來任何不良影響。根據政府委託顧問就服務影響進行的研究及其獨立評估的結果，通訊局認為，混合模式能合理地確保服務延續性。個別3G頻譜持有量減少而可能引致服務質素下降的問題，可透過實施合適的緩解措施得以有效紓緩。

26. 關於為應付服務質素下降而採取的緩解措施，政府當局指出，在香港，頻譜可因應不同情況作靈活使用，而本港的頻譜一般按技術中立的原則指配。截至2014年6月，4G服務用戶的數目為240萬，遠少於3G服務用戶的990萬。然而，用作提供4G服務的310兆赫頻譜卻比用於3G服務的170兆赫多出約80%。就這方面，未能取得重新拍賣頻譜的現有3G營辦商可藉重新編排其頻譜重整時間表，以滿足市場對2G、3G和4G服務的需求，從而把對服務質素可能造成的影響減至最低。此外，經重新指配後現有營辦商如較之前持有較少3G頻譜，可通過提供綜合流動數據服務計劃和4G手機推廣優惠等方法，吸引其3G客戶轉用4G網絡，以減輕對服務質素的影響。他們亦可以檢視其與其他流動網絡營辦商和流動虛擬網絡營辦商的3G容量租賃安排。

27. 有關關注指出，雖然4G頻譜最終會遠多於3G頻譜，但目前支援4G服務的基站數目卻少得多。各營辦商表示，設置基站的空間有時並不足夠，未能為擠塞的地點提供接達服務，例如港鐵站、偏遠地區及新公路沿線。

28. 政府當局表示，由於4G頻譜的指配於指配3G頻譜後8年才進行，因此4G網絡需要一段時間方能全面推出。至於港鐵站及新發展地區／新公路(例如港珠澳大橋)等地點，通訊辦已不斷與有關方面協調，以期為這些地點提供流動接達服務。港鐵和

各營辦商已簽訂協議，為正在施工新的港鐵線提供4G服務。就缺乏基站場地的問題，政府當局特別提到通訊局就HKT建議收購CSL一事給予同意時所施加有關基站的指示。根據該項指示，上述電訊公司必須就關閉任何基站場地的任何計劃，於相關基站場地預定關閉前至少90天通知通訊辦及所有其他流動網絡營辦商，以便其他流動網絡營辦商接手該等場地。委員建議應將有關90天的通知規定伸延至適用於其他流動網絡營辦商。政府當局回應時表示，流動網絡營辦商自願關閉基站的情況十分罕見。倘若業主終止租約，基站場地便不能再使用。

其他事項

29. 有意見指出，106X修訂規例的標題為何特別提述3G流動服務。政府當局表示，原來的規例於2001年制定，當時釐定頻譜使用費的方法只適用於提供3G服務的頻譜。由於流動科技日新月異，加上頻譜的指配採取技術中立的原則，因此新規例的標題提述1.9-2.2吉赫頻帶內的頻譜。106X修訂規例的標題並無任何實質法律效力，只具有標籤的效用，藉以識別、描述及給予該規則一個名稱而已。

30. 一些委員詢問使用頻譜的趨勢。政府當局表示，自當局於2001年指配相關3G頻譜後，市場的反應一直不大熱烈。及至2007-2008年，第一代智能電話瞬即吸引使用者由話音通訊轉為數據服務。4G頻譜於2009年首次拍賣，當時4G手機尚處於初期發展階段。有關的流動網絡營辦商將需數年時間全面建立4G網絡基礎設施，以供消費者轉用4G服務。政府當局確信，在2016至2031的15年新指配期內，相關3G頻譜將會重整作更高規格用途。此外，國際電信聯盟將於2015年召開世界無線電通信大會，預期屆時會公布會否發放新的無線電頻譜以提流動服務。據當局了解，製造商已就5G技術進行研究。新的技術及新的無線電頻譜肯定會在2031年之前引進。

31. 小組委員會察悉，現有3G營辦商認為頻譜交易可促進流動市場的競爭。委員詢問，政府當局會否研究近年科技及市場環境的變化，以及考慮就這方面進行諮詢。政府當局表示，根據相關的顧問報告，頻譜交易是一個複雜的課題，需要深入探討，並就實施安排(包括規管架構事宜和頻譜集中問題)進行可行性研究。政府當局會在適當時候向事務委員會作出簡報。

建議

32. 小組委員會支持3項規例，並且不會對3項規例提出任何修訂。

徵詢意見

33. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2014年6月25日

研究於2014年5月16日刊登憲報的3項根據
《電訊條例》(第106章)作出的規例的小組委員會

委員名單

主席	莫乃光議員
委員	黃定光議員, SBS, JP 黃毓民議員 毛孟靜議員 馬逢國議員, SBS, JP 郭偉強議員 單仲偕議員, SBS, JP 葛珮帆議員, JP 鍾樹根議員, BBS, MH, JP

(總數：9名委員)

秘書 游德珊女士

法律顧問 李家潤先生

研究於2014年5月16日刊登憲報的3項根據
《電訊條例》(第106章)作出的規例的小組委員會

曾向小組委員會提出意見的團體名單

1. 香港電訊有限公司
2. 數碼通電訊有限公司
3. 和記電話有限公司
4. 中國移動香港有限公司
5. 獅子山學會*

* 只作口頭陳述意見