

调低根据《电讯条例》（第106章）发出的五类牌照的牌照费
及在综合传送者牌照下引入一项新收费项目

商务及经济发展局局长与通讯事务管理局的联合声明

二零一八年十月十二日

引言

二零一八年六月八日，商务及经济发展局局长（「商经局局长」）与通讯事务管理局（「通讯局」）联合发出公众咨询文件¹（「咨询文件」），就调低根据《电讯条例》（第106章）发出的五类牌照²的持有人须缴付的牌照费及在综合传送者牌照下引入一项新收费项目以促进无线物联网服务发展的建议（「牌照费建议」），征询业界和有兴趣人士的看法和意见。

¹ 咨询文件载于一

https://www.coms-auth.hk/filemanager/sc/content_711/cp20180608_c.pdf 或
https://www.cedb.gov.hk/ccib/chi/paper/pdf/2018_licence_fee_chi.pdf

² 扼要而言，按照调低牌照费的建议，综合传送者牌照下每100个顾客接驳点的顾客接驳费用建议由700元调低至500元；用于提供公共无线电传呼服务的公共无线电通讯服务牌照（「公共无线电通讯服务—传呼服务牌照」）和服务营办商牌照（第三类服务）（流动虚拟网络营办商）（「服务营办商—流动虚拟网络营办商牌照」）的移动电台费用建议由每组100个移动电台收费700元调低至500元。至于移动无线电系统移动电台牌照和专用移动无线电系统牌照，每个移动电台的牌照费建议由270元调低至220元。

2. 按照《电讯条例》第 7 条的规定³，咨询期原于二零一八年七月九日结束。因应业界要求，咨询期延至二零一八年八月六日止，让业界有更多时间考虑牌照费建议和发表意见。通讯事务管理局办公室（「通讯办」）亦因应部分持份者要求，发信作出澄清及提供额外资料（「额外资料」），以协助他们更清楚理解所涉及的事宜。额外资料⁴同时已上载商务及经济发展局和通讯局网站，供公众查阅。

3. 截至经延长的咨询期完结，共接获下列机构（「回应者」）提交的七份意见书⁵（以机构英文名称首字母排序）：

- (a) 中国移动香港有限公司（「中国移动香港」）
- (b) 环球全域电讯有限公司（「HGC」）
- (c) 香港宽频网络有限公司（「香港宽频」）
- (d) Hong Kong Telecommunications (HKT) Limited（「HKT」）
- (e) 和记电话有限公司（「和记」）
- (f) 数码通电讯有限公司（「数码通」）
- (g) 汇港电讯有限公司（「汇港电讯」）

³ 商经局局长就综合传送者牌照须缴付的费用订立规例前，须藉宪报公告，邀请有利害关系的公众人士在公告所指明的日期或之前作出申述，所指明的日期不得在公告刊登后的 21 日内。

⁴ 额外资料载于一

https://www.coms-auth.hk/filemanager/sc/content_711/cp20180716_e.pdf 或
https://www.cedb.gov.hk/ccib/chi/paper/pdf/Announcement_on_additional_info_provided_Chi_20180717.pdf

4. 商经局局长和通讯局考虑了所收到的意见书及其他相关因素后，于本联合声明中阐述对意见书的回应，并公布就牌照费建议所作的决定。在本联合声明中，「当局」是指商经局局长和通讯局。为免产生疑问，商经局局长和通讯局清楚知悉根据《电讯条例》第7条授予他们厘定综合传送者牌照、公共无线电通讯服务牌照、服务营办商牌照、移动无线电系统移动电台牌照及专用移动无线电系统牌照的牌照费的指定权力。

收到的意见书与当局的回应

5. 所有回应者均为综合传送者牌照的持有人，其中部分回应者同时持有服务营办商牌照。虽然他们普遍支持当局调低综合传送者牌照费用及就无线物联网服务引入一项新收费项目的措施，但亦就牌照费建议表达了其他意见及建议；当局已考虑了全部收到的意见书。下文摘述回应者的意见及建议，以及当局的回应和决定。读者应理解，要逐点回应回应者提出的意见并不可行，因此即使下文未有摘述意见书内某些内容，并不代表当局没有考虑该等意见。

基于终审法院的判决而进行牌照费检讨和退回过往所收取的牌照费

回应者的意见及建议

6. HKT 及和记认为咨询文件没有提及当局在厘定牌照费时如何就终审法院在二零一七年十二月二十七日颁下的判决⁶作出考虑。HKT、和记、数码通及汇港电讯要求当局基于终审法院的判决制订建议，退回过往所收取的牌照费。

当局的回应

7. 当局在厘定牌照费时已顾及终审法院的判决，并考虑到政府正在处理申索退还过往所收取的牌照费的法律程序。

8. 上述的终审法院案件与在二零一一至一二年度进行的牌照费检讨有关。经考虑检讨的结果，当局于二零一二年十一月发表联合声明，公布多项决定，当中包括把综合传送者牌照下每 100 个顾客接驳点的顾客接驳费用由 800 元调低至 700 元。香港电话有限公司（「香港电话」）及 HKT 于二零一三年二月就当局的决定申请提出司法复核的许可。司法复核程序最终上达终审法院，终审法院于二零一七年十二月二十七日颁下判决，裁定香港电话及 HKT 上诉得直。终审法院裁定牌照费不得包含实质上对持牌人收取税收的元素；以及通讯办营运基金的预算不得包括名义税和股息，并将有关金额视为盈余资金，转拨政府一般收入。

9. 虽然当局在制订牌照费建议时在财政预测内计及政府依据《营运基金条例》第 6(6)(c)条规定的目标回报，但**没有**计及名义利得税和股息，这两者亦不属于建议新收费的任何部分。这点已在咨询文件附录 A 及 C 清楚述明，并在额外资料中重申。因此，当局已在制订调低牌照费的建议时执行了终审法院的判决。此外，按照收回成本的原则，当局一直定期监察通讯办营运基金的收入是否足以应付提供服务所需的开支，以及足以为应付通讯办营运基金的债务而提供资本，并会在有空间调整有关牌照费时予以调整。是次检讨按照财经事务及库务局修订的财务安排进行，而该财务安排已顾及终审法院的判决。

10. 关于退回过往所收取的牌照费，在终审法院作出判决后，

多名牌照持有人已提出申索，要求退还过往多付的牌照费。事实上，全部回应者均已就此发出传送令状。政府现正处理申索退还款项的法律程序，如理据充分，退还多付牌照费所涉及的款项会由政府一般收入而非通讯办营运基金支付（终审法院作出判决后保留于通讯办营运基金内的多付牌照费除外）。有关事宜正在处理中，但不属于是次牌照费检讨的范围。另外，经考虑回应者的意见，当局将不会动用保留的股息和税务拨备（该等款项基于终审法院的判决保留于通讯办营运基金内）来调低牌照费，而会如下文第 18 段所述预留相关款项，以待退还牌照费的申索解决后，用作退回据称在二零一六至一七和二零一七至一八年度多收取的牌照费。

检讨牌照费所采用的方法及模式

回应者的意见及建议

11. HKT、和记、数码通及汇港电讯均提出应定期或每年全面检讨牌照费架构，并涵盖其他收费项目，例如用户号码费、基站费用及频谱管理费。此外，HKT、中国移动香港、和记及汇港电讯认为咨询文件没有详细阐释和充分披露制定顾客接驳点费用的建议减幅时所使用的财政预测、方法、原则及公式，供他们考虑。

当局的回应

12. 当局在进行牌照费检讨时，已检视所有相关牌照的全部收费项目。在拣选可予调低的收费项目时，当局主要选择可带来盈余的收费项目（若有其他政策考虑因素需要特别顾及，则作别论）。

举例来说，当局认为适宜调低综合传送者牌照下的顾客接驳点费用，是由于该费用是主要收费项目，并为通讯办营运基金带来盈余。当局没有考虑调低综合传送者牌照的固定年费，原因是该牌照的基本行政工作所需的资源大致并无改变，兼且固定年费占总牌照费用不足 10%。另由于当局需要鼓励有效使用数量有限的电话号码资源，故亦没有考虑调低号码费。

13. 作为营运基金部门，通讯办须管理本身的财务事宜，确保在合理时间内，营运基金的收益，以跨年计算，能应付因向通讯局、各牌照持有人及其他持份者提供服务⁷而引致的开支，以及使所运用的固定资产达到财政司司长所厘定的目标回报。如咨询文件附录 A 所示，在二零一八至一九年度至二零二二至二三年度的五年期内，保留盈利的总额预计为 1 亿 6,620 万元，而当局已建议尽量把该笔款项拨作调低牌照费之用。由于当局定期进行牌照费检讨，如财政预测使用的主要参数出现重大变动，会在下次检讨工作中考虑是否有进一步调整牌照费的空间。

14. 当局认为，就是次咨询已向业界提供充足资料让他们就牌照费建议提出意见。具体而言，咨询文件内提供的资料包括在五年期内的预算收入、预算支出、目标回报及保留盈利。因应业界的要求，当局其后在额外资料中提供制订财政预测时依据的主要假设。此外，通讯办营运基金一直有发放营运基金年报，当中并载列经审计的财务报表，以供公众查阅。该财务报表提供通讯办营运基金的财务状况、权益变动和现金流量详情。

⁷有关服务载列于《营运基金条例》附表 3。

承前保留盈利

回应者意见及建议

15. 除中国移动香港外，各回应者均表示，鉴于二零一八至一九年度的 9,830 万元承前保留盈利（「承前保留盈利」）来自现行《电讯（传送者牌照）规例》（第 106V 章）（「规例」）所订明的牌照费，而基于终审法院的判决，这承前保留盈利含有不合法元素，因此应即时退回给牌照持有人，而非以调低牌照费的方式退回。HKT、HGC 及香港宽频进一步指出，动用承前保留盈利调低牌照费，对过往多付牌照费的牌照持有人不公平。HKT 表示，任何牌照费减幅应是可以长期持续的，牌照费水平不应随时间波动。汇港电讯要求当局尽快制订退回整笔保留盈利予牌照持有人的预算，并在这个基础上定出一个其后可以持续的牌照费减幅，即使有关减幅可能较牌照费建议的减幅（即每 100 个顾客接驳点的费用由 700 元调低至 500 元）为低。

当局的回应

16. 从咨询文件附录 A 可见，该笔 9,830 万元的承前保留盈利为通讯办营运基金在二零一六至一七和二零一七至一八年度所保留的盈余，当中有 1,790 万元为委托予通讯办营运基金保留的预计目标回报，根据《营运基金条例》第 6(6)(c)条，属政府所有，不受通讯办营运基金支配。至于余下的 8,040 万元则包括保留的股息和税务拨备，有关款项原本计划拨入政府一般收入，但因终审法院的判决而不予转拨。

17. 当局在制订牌照费建议时，曾考虑预留 8,040 万元以退回据称多收取的牌照费的方案。不过，鉴于部分综合传送者牌照持有人就申索据称多付的牌照费而作出的法律程序刚刚展开，而当中所涉及的事宜需时解决；加上考虑到退回牌照费的问题如何在正进行的法律程序中获得解决，会影响到动用承前保留盈利退回据称在二零一六至一七和二零一七至一八年度多收取的牌照费构成影响，因此，当局在咨询文件中建议直接动用承前保留盈利，以调低电讯持牌照有人须支付的牌照费，让他们及早受惠于终审法院的判决。

18. 然而，经考虑回应者的意见，当局决定不动用承前保留盈利调低牌照费，而会预留 8,040 万元，待退还牌照费的申索解决后，用作退回据称在二零一六至一七和二零一七至一八年度多收的牌照费。考虑到通讯办营运基金的收益在合理时间内能应付因提供服务而引致的开支，当局进一步决定维持牌照费建议的牌照费减幅（详情请参阅注脚 2）。

发展储备

回应者的意见及建议

19. 数码通、HKT、和记及汇港电讯指出，发展储备是以过往收取的牌照费设立，鉴于终审法院的判决，应退回给业界。HKT 亦指出，在决定应否征收更多牌照费或计算牌照费减幅时也应考虑发展储备。

当局的回应

20. 发展储备在一九九五年根据《营运基金条例》第 5(3)条设立，所累积的款项来自通讯办营运基金的盈余。因应立法会议员在负责研究设立电讯管理局营运基金(「电讯局营运基金」)决议的立法会小组委员会中提出的建议，当时的经济司同意把营运基金过多的盈余转拨入营运基金账目内的发展储备，用以减低日后增加收费的需要。经济司于一九九五年五月十日就设立电讯局营运基金的动议在当时的立法局会议致辞时，重申这项设立发展储备的目标。发展储备现有款项 6 亿 9,020 万元，由二零零八年四月起没有再获注资。咨询文件附录 C 显示，预计由二零二三至二四年度起，通讯办营运基金差不多会用尽所有保留盈利，并将由该年度起利用从发展储备提取的款项，减低增加牌照费的需要。

21. 对于有回应者表示在厘定牌照费时应考虑发展储备，当局仍然认为，在使用发展储备时，应切合用以减低日后增加收费需要的目标。如在承前保留盈利中预留 8,040 万元作退款之用并维持建议的牌照费减幅，当局最新的预测是，通讯办营运基金将于二零二零至二一年度用尽保留盈利，较原来预测所预期的时间提早三年。为免需要增加牌照费以应付所引致的开支，预期由二零二零至二一年度起，通讯办营运基金将需从发展储备提取款项。当局认为，为在承前保留盈利中一次过预留 8,040 万元作退款之用并维持牌照费建议的收费减幅，提取上述款项是合理的做法。在提取款项后，预计发展储备直至二零二五至二六年度仍会有足够款项维持通讯办营运基金的运作。当局日后在进行定期牌照费检讨时，会顾及财政预测和发展储备的结余。

通讯办营运基金的支出

回应者的意见及建议

22. 所有回应者均要求通讯办检讨支出水平及运作模式，以提高运作效率，从而令牌照持有人受惠。HKT、汇港电讯及香港宽频以人手增加、规管规定过多、办事处租金高昂为例，质疑前电讯管理局与前广播事务管理局合并后能否如原先预期般产生协同效应和节省开支，并认为通讯办缺乏削减开支的诱因。

当局的回应

23. 有关通讯办支出及运作效率的问题属内部控制和管理事宜，不属于是次检讨的范围。尽管如此，当局强调，通讯办作为政府部门，须遵从适用于整个政府的严格财政规控和纪律。举例来说，通讯办须通过政府的资源分配工作程序开设额外公务员职位，而开设首长级公务员职位更须经立法会批准。通讯办作为营运基金部门，亦须符合由商经局局长订立并经财经事务及库务局局长核准的财政目标。

24. 与部分回应者认为通讯办工作量一直减少的想法相反，通讯办近年的工作量其实持续上升。近年电讯业界不断推出新技术和各项应用，这些崭新及新兴服务涉及的发牌和规管事宜越趋复杂，令规管工作增加。此外，服务及设施为本的牌照持有人数目持续上升；流动网络营办商为扩展现有网络容量而提交的无线电基站申请亦不断增加，因而带来更多监察及处理投诉的工作，令牌照管理工作日趋繁重。此外，导致通讯办需要额外人力资源的原因还包括：为提供无线电频谱作公共流动服务（包括第五代（「5G」）流动服务）

用途进行更多工作；就规管或自行规管措施与业界合作的需要增加，以切合消费者对使用电讯服务的期望；处理公众投诉及查询，以及加强进行消费者教育和宣传活动等。一如额外资料所述，员工开支占通讯办营运基金总支出的 80%以上。除所有政府部门均采用的标准通胀调整外，员工开支反映通讯办过去多年为应付日增的工作量所需的人手。

电讯与广播职能相互补贴

回应者的意见及建议

25. 数码通、HKT 及和记指出，所收取的牌照费应与用于有关界别的支出相称，否则超出的金额形同「税收」。汇港电讯、HGC 及香港宽频认为应就电讯及广播职能设立独立的账目，以免出现相互补贴的情况。

当局的回应

26. 过去多年，电讯、广播及资讯科技发展一日千里，电讯与广播之间的传统分界已经模糊，两个市场日渐汇流。有见及此，随着《通讯事务管理局条例》（第 616 章）生效，通讯局于二零一二年四月一日成立，作为单一规管机构，规管正在汇流和迅速发展的通讯业。

27. 设立通讯办营运基金旨在对指明的通讯局公共职能及服务的运作进行管理和核算。根据《通讯事务管理局办公室营运基金》（第 430D 章）附表 3，通讯办营运基金的服务范围于二零一二年

扩阔后，不仅涵盖与《电讯条例》相关的服务，亦涵盖与《广播（杂项条文）条例》（第 391 章）、《广播条例》（第 562 章）、《非应邀电子讯息条例》（第 593 章）及《通讯事务管理局条例》相关的服务。其后，通讯办营运基金一直把提供附表 3 所载服务取得的全部收益用于应付因提供上述服务而招致的整体开支。通讯局没有就广播及电讯的工作分开设立账目。事实上，《通讯事务管理局条例》或任何上述条例都没有订明这样的要求。再者，将广播及电讯的职能独立区分，将抵销成立通讯局所带来的效率增益，无法达成《通讯事务管理局条例》所订的目的。

28. 由于科技发展与市场汇流，广播及电讯业务的规管模式已无法再按传统方式明确分类。当局认为，《通讯事务管理局条例》在合理范围内容许通讯办营运基金享有一定的弹性，以授权该基金可在某程度上行使酌情权，灵活管理本身的资源。

调低牌照费的追溯效力

回应者的意见及建议

29. HKT 和汇港电讯均认为，调低牌照费的生效日期应具追溯效力。HKT 和汇港电讯所建议的生效日期分别为二零一八年一月一日（即紧接终审法院颁下判决之后）及二零一八年六月八日（即咨询文件发出当日）。

当局的回应

30. 尽管当局致力尽早落实调低牌照费的建议，但该建议须

待相关修订规例通过后方可实施。在决定实施建议牌照费的日期时，当局须考虑所需的立法程序，包括咨询立法会资讯科技及广播事务委员会（「事务委员会」）、将建议的修订规例刊宪、向立法会提交修订规例，以及由立法会按照先订立后审议的程序通过修订规例。考虑到新一届立法会任期于二零一八年十月开始及事务委员会的开会日期，咨询事务委员会的最早日期为二零一八年十一月，而于立法会会议上提交有关规例的建议修订的最早日期为二零一八年十二月。按照立法会先订立后审议的程序，最早可能实施牌照费建议的日期是二零一九年一月。因此，当局认为待牌照费建议的修订规例获得通过，于二零一九年一月调低牌照费是恰当的安排。

综合传送者牌照下的无线物联网装置收费

回应者的意见及建议

31. HKT 赞同在综合传送者牌照下引入有关无线物联网装置费用的一项新收费项目，并把收费水平与无线物联网牌照的相关收费水平划一。HKT 更表示应进一步修订现行综合传送者牌照的牌照条件，以消除该牌照与无线物联网牌照下牌照条件之间的差异，包括有关号码转携、会计常规、全面服务补贴的条件等。中国移动香港表示，鉴于无线物联网装置的数量极多，有关装置牌照费用所涉及的总金额可能相当庞大，因此要求取得更多有关建议的详情和理据，以加深了解和作进一步研究。

当局的回应

32. 当局备悉业界普遍支持建议，即在综合传送者牌照下引入有关无线物联网装置费用的一项新收费项目，收费为每 100 个顾客使用的无线物联网装置 200 元。当局认为，随着 5G 时代的来临，数以百万计物联网装置将有可能在一个细小的范围内同时运作，令各项无线物联网服务和应用得以在 5G 平台上大规模推展。这项革命性的发展意味着流动网络营办商的客户群组将大幅扩大，并带来巨大商机和可观收入，而把装置收费显著调低（建议收费为 200 元，对比现行收费则为每 100 个无线物联网装置 700 元），将可令提供物联网服务的流动网络营办商大幅节省开支。

33. 当局认同，现行综合传送者牌照所订明的牌照条件与适用于提供无线物联网服务的新设无线物联网牌照所订明的牌照条件存有差异，原因是综合传送者牌照和非综合传送者牌照分别采用两个不同的发牌机制。不过，当局认为有关事宜不属于是次检讨的范围。当通讯局日后进行检讨以进一步促进无线物联网服务在香港的发展时，或可再作探讨。

34. 关于制订收费建议的详细理据，一如咨询文件所指出，现时建议在综合传送者牌照下引入有关无线物联网装置费用的新收费项目，并把收费水平与无线物联网牌照下相同收费项目的收费水平划一，是为了同时推动流动网络营办商和无线物联网牌照持有人在香港发展无线物联网服务。建议收费水平是按收回成本的原则厘定，以收回规管提供无线物联网服务的相关牌照所涉及的行政成本。

当局的决定

35. 经充分考虑在咨询期间所收到的意见及建议，当局决定按牌照费建议所述调低牌照费及在综合传送者牌照下就无线物联网装置引入一项新收费项目，收费为每 100 个无线物联网装置 200 元。

未来路向

36. 商经局局长会依据《电讯条例》第 7(2)条向立法会提交修订规例，以落实调低牌照费及在综合传送者牌照下引入无线物联网装置费用的建议。如调低综合传送者牌照费的建议落实，通讯局会同时调低公共无线电通讯服务—传呼服务牌照、服务营办商—流动虚拟网络营办商牌照、移动无线电系统移动电台牌照及专用移动无线电系统牌照的移动电台费用。

商务及经济发展局（通讯及创意产业科）

通讯事务管理局

二零一八年十月十二日