

調低根據《電訊條例》（第106章）發出的五類牌照的牌照費
及在綜合傳送者牌照下引入一項新收費項目

商務及經濟發展局局長與通訊事務管理局的聯合聲明

二零一八年十月十二日

引言

二零一八年六月八日，商務及經濟發展局局長（「商經局局長」）與通訊事務管理局（「通訊局」）聯合發出公眾諮詢文件¹（「諮詢文件」），就調低根據《電訊條例》（第106章）發出的五類牌照²的持有人須繳付的牌照費及在綜合傳送者牌照下引入一項新收費項目以促進無線物聯網服務發展的建議（「牌照費建議」），徵詢業界和有興趣人士的看法和意見。

¹ 諮詢文件載於－

https://www.coms-auth.hk/filemanager/tc/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，按照調低牌照費的建議，綜合傳送者牌照下每100個顧客接駁點的顧客接駁費用建議由700元調低至500元；用於提供公共無線電傳呼服務的公共無線電通訊服務牌照（「公共無線電通訊服務－傳呼服務牌照」）和服務營辦商牌照（第三類服務）（流動虛擬網絡營辦商）（「服務營辦商－流動虛擬網絡營辦商牌照」）的移動電台費用建議由每組100個移動電台收費700元調低至500元。至於移動無線電系統移動電台牌照和專用移動無線電系統牌照，每個移動電台的牌照費建議由270元調低至220元。

2. 按照《電訊條例》第 7 條的規定³，諮詢期原於二零一八年七月九日結束。因應業界要求，諮詢期延至二零一八年八月六日止，讓業界有更多時間考慮牌照費建議和發表意見。通訊事務管理局辦公室（「通訊辦」）亦因應部分持份者要求，發信作出澄清及提供額外資料（「額外資料」），以協助他們更清楚理解所涉及的事宜。額外資料⁴同時已上載商務及經濟發展局和通訊局網站，供公眾查閱。

3. 截至經延長的諮詢期完結，共接獲下列機構（「回應者」）提交的七份意見書⁵（以機構英文名稱首字母排序）：

- (a) 中國移動香港有限公司（「中國移動香港」）
- (b) 環球全域電訊有限公司（「HGC」）
- (c) 香港寬頻網絡有限公司（「香港寬頻」）
- (d) Hong Kong Telecommunications (HKT) Limited（「HKT」）
- (e) 和記電話有限公司（「和記」）
- (f) 數碼通電訊有限公司（「數碼通」）
- (g) 滙港電訊有限公司（「滙港電訊」）

³ 商經局局長就綜合傳送者牌照須繳付的費用訂立規例前，須藉憲報公告，邀請有利害關係的公眾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後的 21 日內。

⁴ 額外資料載於－

https://www.coms-auth.hk/filemanager/tc/content_711/cp20180716_c.pdf 或
https://www.cedb.gov.hk/ccib/chi/paper/pdf/Announcement_on_additional_info_provided_chi_20180717.pdf

⁵ 意見書載於－

https://www.cedb.gov.hk/ccib/chi/paper/ucl_submission2.htm。

4. 商經局局長和通訊局考慮了所收到的意見書及其他相關因素後，於本聯合聲明中闡述對意見書的回應，並公布就牌照費建議所作的決定。在本聯合聲明中，「當局」是指商經局局長和通訊局。為免產生疑問，商經局局長和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、服務營辦商牌照、移動無線電系統移動電台牌照及專用移動無線電系統牌照的牌照費的指定權力。

收到的意見書與當局的回應

5. 所有回應者均為綜合傳送者牌照的持有人，其中部分回應者同時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費用及就無線物聯網服務引入一項新收費項目的措施，但亦就牌照費建議表達了其他意見及建議；當局已考慮了全部收到的意見書。下文摘述回應者的意見及建議，以及當局的回應和決定。讀者應理解，要逐點回應回應者提出的意見並不可行，因此即使下文未有摘述意見書內某些內容，並不代表當局沒有考慮該等意見。

基於終審法院的判決而進行牌照費檢討和退回過往所收取的牌照費

回應者的意見及建議

6. HKT 及和記認為諮詢文件沒有提及當局在釐定牌照費時如何就終審法院在二零一七年十二月二十七日頒下的判決⁶作出考

⁶ 香港電話有限公司與 Hong Kong Telecommunications (HKT) Limited 訴商務及經濟發展局局長與通訊事務管理局（終院民事上訴二零一七年第 11 號）（「終審法院的判決」）

慮。HKT、和記、數碼通及滙港電訊要求當局基於終審法院的判決制訂建議，退回過往所收取的牌照費。

當局的回應

7. 當局在釐定牌照費時已顧及終審法院的判決，並考慮到政府正在處理申索退還過往所收取的牌照費的法律程序。

8. 上述的終審法院案件與在二零一一至一二年度進行的牌照費檢討有關。經考慮檢討的結果，當局於二零一二年十一月發表聯合聲明，公布多項決定，當中包括把綜合傳送者牌照下每 100 個顧客接駁點的顧客接駁費用由 800 元調低至 700 元。香港電話有限公司（「香港電話」）及 HKT 於二零一三年二月就當局的決定申請提出司法覆核的許可。司法覆核程序最終上達終審法院，終審法院於二零一七年十二月二十七日頒下判決，裁定香港電話及 HKT 上訴得直。終審法院裁定牌照費不得包含實質上對持牌人收取稅收的元素；以及通訊辦營運基金的預算不得包括名義稅和股息，並將有關金額視為盈餘資金，轉撥政府一般收入。

9. 雖然當局在制訂牌照費建議時在財政預測內計及政府依據《營運基金條例》第 6(6)(c)條規定的目標回報，但**沒有**計及名義利得稅和股息，這兩者亦不屬於建議新收費的任何部分。這點已在諮詢文件附錄 A 及 C 清楚述明，並在額外資料中重申。因此，當局已在制訂調低牌照費的建議時執行了終審法院的判決。此外，按照收回成本的原則，當局一直定期監察通訊辦營運基金的收入是否足以應付提供服務所需的開支，以及足以為應付通訊辦營運基金的債務而提供資本，並會在有空間調整有關牌照費時予以調整。是次檢討按照財經事務及庫務局修訂的財務安排進行，而該財務安排已顧

及終審法院的判決。

10. 關於退回過往所收取的牌照費，在終審法院作出判決後，多名牌照持有人已提出申索，要求退還過往多付的牌照費。事實上，全部回應者均已就此發出傳送令狀。政府現正處理申索退還款項的法律程序，如理據充分，退還多付牌照費所涉及的款項會由政府一般收入而非通訊辦營運基金支付（終審法院作出判決後保留於通訊辦營運基金內的多付牌照費除外）。有關事宜正在處理中，但不屬於是次牌照費檢討的範圍。另外，經考慮回應者的意見，當局將不會動用保留的股息和稅務撥備（該等款項基於終審法院的判決保留於通訊辦營運基金內）來調低牌照費，而會如下文第 18 段所述預留相關款項，以待退還牌照費的申索解決後，用作退回據稱在二零一六至一七和二零一七至一八年度多收取的牌照費。

檢討牌照費所採用的方法及模式

回應者的意見及建議

11. HKT、和記、數碼通及滙港電訊均提出應定期或每年全面檢討牌照費架構，並涵蓋其他收費項目，例如用戶號碼費、基站費用及頻譜管理費。此外，HKT、中國移動香港、和記及滙港電訊認為諮詢文件沒有詳細闡釋和充分披露制定顧客接駁點費用的建議減幅時所使用的財政預測、方法、原則及公式，供他們考慮。

當局的回應

12. 當局在進行牌照費檢討時，已檢視所有相關牌照的全部收費項目。在揀選可予調低的收費項目時，當局主要選擇可帶來盈餘的收費項目（若有其他政策考慮因素需要特別顧及，則作別論）。舉例來說，當局認為適宜調低綜合傳送者牌照下的顧客接駁點費用，是由於該費用是主要收費項目，並為通訊辦營運基金帶來盈餘。當局沒有考慮調低綜合傳送者牌照的固定年費，原因是該牌照的基本行政工作所需的資源大致並無改變，兼且固定年費佔總牌照費用不足 10%。另由於當局需要鼓勵有效使用數量有限的電話號碼資源，故亦沒有考慮調低號碼費。

13. 作為營運基金部門，通訊辦須管理本身的財務事宜，確保在合理時間內，營運基金的收益，以跨年計算，能應付因向通訊局、各牌照持有人及其他持份者提供服務⁷而引致的開支，以及使所運用的固定資產達到財政司司長所釐定的目標回報。如諮詢文件附錄 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內，保留盈利的總額預計為 1 億 6,620 萬元，而當局已建議盡量把該筆款項撥作調低牌照費之用。由於當局定期進行牌照費檢討，如財政預測使用的主要參數出現重大變動，會在下次檢討工作中考慮是否有進一步調整牌照費的空間。

14. 當局認為，就是次諮詢已向業界提供充足資料讓他們就牌照費建議提出意見。具體而言，諮詢文件內提供的資料包括在五年期內的預算收入、預算支出、目標回報及保留盈利。因應業界的

⁷有關服務載列於《營運基金條例》附表 3。

要求，當局其後在額外資料中提供制訂財政預測時依據的主要假設。此外，通訊辦營運基金一直有發放營運基金年報，當中並載列經審計的財務報表，以供公眾查閱。該財務報表提供通訊辦營運基金的財務狀況、權益變動和現金流量詳情。

承前保留盈利

回應者意見及建議

15. 除中國移動香港外，各回應者均表示，鑑於二零一八至一九年度的 9,830 萬元承前保留盈利（「承前保留盈利」）來自現行《電訊（傳送者牌照）規例》（第 106V 章）（「規例」）所訂明的牌照費，而基於終審法院的判決，這承前保留盈利含有不合法元素，因此應即時退回給牌照持有人，而非以調低牌照費的方式退回。HKT、HGC 及香港寬頻進一步指出，動用承前保留盈利調低牌照費，對過往多付牌照費的牌照持有人不公平。HKT 表示，任何牌照費減幅應是可以長期持續的，牌照費水平不應隨時間波動。滙港電訊要求當局盡快制訂退回整筆保留盈利予牌照持有人的預算，並在這個基礎上定出一個其後可以持續的牌照費減幅，即使有關減幅可能較牌照費建議的減幅（即每 100 個顧客接駁點的費用由 700 元調低至 500 元）為低。

當局的回應

16. 從諮詢文件附錄 A 可見，該筆 9,830 萬元的承前保留盈利為通訊辦營運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餘，當中有 1,790 萬元為委託予通訊辦營運基金保留的預計

目標回報，根據《營運基金條例》第 6(6)(c)條，屬政府所有，不受通訊辦營運基金支配。至於餘下的 8,040 萬元則包括保留的股息和稅務撥備，有關款項原本計劃撥入政府一般收入，但因終審法院的判決而不予轉撥。

17. 當局在制訂牌照費建議時，曾考慮預留 8,040 萬元以退回據稱多收取的牌照費的方案。不過，鑑於部分綜合傳送者牌照持有人就申索據稱多付的牌照費而作出的法律程序剛剛展開，而當中所涉及的事宜需時解決；加上考慮到退回牌照費的問題如何在正進行的法律程序中獲得解決，會影響到動用承前保留盈利退回據稱在二零一六至一七和二零一七至一八年度多收取的牌照費構成影響，因此，當局在諮詢文件中建議直接動用承前保留盈利，以調低電訊持牌照有人須支付的牌照費，讓他們及早受惠於終審法院的判決。

18. 然而，經考慮回應者的意見，當局決定不動用承前保留盈利調低牌照費，而會預留 8,040 萬元，待退還牌照費的申索解決後，用作退回據稱在二零一六至一七和二零一七至一八年度多收的牌照費。考慮到通訊辦營運基金的收益在合理時間內能應付因提供服務而引致的開支，當局進一步決定維持牌照費建議的牌照費減幅（詳情請參閱註腳 2）。

發展儲備

回應者的意見及建議

19. 數碼通、HKT、和記及滙港電訊指出，發展儲備是以過往收取的牌照費設立，鑑於終審法院的判決，應退回給業界。HKT

亦指出，在決定應否徵收更多牌照費或計算牌照費減幅時也應考慮發展儲備。

當局的回應

20. 發展儲備在一九九五年根據《營運基金條例》第 5(3)條設立，所累積的款項來自通訊辦營運基金的盈餘。因應立法會議員在負責研究設立電訊管理局營運基金(「電訊局營運基金」)決議的立法會小組委員會中提出的建議，當時的經濟司同意把營運基金過多的盈餘轉撥入營運基金帳目內的发展儲備，用以減低日後增加收費的需要。經濟司於一九九五年五月十日就設立電訊局營運基金的動議在當時的立法局會議致辭時，重申這項設立發展儲備的目標。發展儲備現有款項 6 億 9,020 萬元，由二零零八年四月起沒有再獲注資。諮詢文件附錄 C 顯示，預計由二零二三至二四年度起，通訊辦營運基金差不多會用盡所有保留盈利，並將由該年度起利用從發展儲備提取的款項，減低增加牌照費的需要。

21. 對於有回應者表示在釐定牌照費時應考慮發展儲備，當局仍然認為，在使用發展儲備時，應切合用以減低日後增加收費需要的目標。如在承前保留盈利中預留 8,040 萬元作退款之用並維持建議的牌照費減幅，當局最新的預測是，通訊辦營運基金將於二零二零至二一年度用盡保留盈利，較原來預測所預期的時間提早三年。為免需要增加牌照費以應付所引致的開支，預期由二零二零至二一年度起，通訊辦營運基金將需從發展儲備提取款項。當局認為，為在承前保留盈利中一次過預留 8,040 萬元作退款之用並維持牌照費建議的收費減幅，提取上述款項是合理的做法。在提取款項後，預計發展儲備直至二零二五至二六年度仍會有足夠款項維持通訊辦營

運基金的運作。當局日後在進行定期牌照費檢討時，會顧及財政預測和發展儲備的結餘。

通訊辦營運基金的支出

回應者的意見及建議

22. 所有回應者均要求通訊辦檢討支出水平及運作模式，以提高運作效率，從而令牌照持有人受惠。HKT、滙港電訊及香港寬頻以人手增加、規管規定過多、辦事處租金高昂為例，質疑前電訊管理局與前廣播事務管理局合併後能否如原先預期般產生協同效應和節省開支，並認為通訊辦缺乏削減開支的誘因。

當局的回應

23. 有關通訊辦支出及運作效率的問題屬內部控制和管理事宜，不屬於是次檢討的範圍。儘管如此，當局強調，通訊辦作為政府部門，須遵從適用於整個政府的嚴格財政規控和紀律。舉例來說，通訊辦須通過政府的資源分配工作程序開設額外公務員職位，而開設首長級公務員職位更須經立法會批准。通訊辦作為營運基金部門，亦須符合由商經局局長訂立並經財經事務及庫務局局長核准的財政目標。

24. 與部分回應者認為通訊辦工作量一直減少的想法相反，通訊辦近年的工作量其實持續上升。近年電訊業界不斷推出新技術和各項應用，這些嶄新及新興服務涉及的發牌和規管事宜越趨複雜，令規管工作增加。此外，服務及設施為本的牌照持有人數目持續上

升；流動網絡營辦商為擴展現有網絡容量而提交的無線電基站申請亦不斷增加，因而帶來更多監察及處理投訴的工作，令牌照管理工作日趨繁重。此外，導致通訊辦需要額外人力資源的原因還包括：為提供無線電頻譜作公共流動服務（包括第五代（「5G」）流動服務）用途進行更多工作；就規管或自行規管措施與業界合作的需要增加，以切合消費者對使用電訊服務的期望；處理公眾投訴及查詢，以及加強進行消費者教育和宣傳活動等。一如額外資料所述，員工開支佔通訊辦營運基金總支出的 80% 以上。除所有政府部門均採用的標準通脹調整外，員工開支反映通訊辦過去多年為應付日增的工作量所需的人手。

電訊與廣播職能相互補貼

回應者的意見及建議

25. 數碼通、HKT 及和記指出，所收取的牌照費應與用於有關界別的支出相稱，否則超出的金額形同「稅收」。滙港電訊、HGC 及香港寬頻認為應就電訊及廣播職能設立獨立的帳目，以免出現相互補貼的情況。

當局的回應

26. 過去多年，電訊、廣播及資訊科技發展一日千里，電訊與廣播之間的傳統分界已經模糊，兩個市場日漸匯流。有見及此，隨着《通訊事務管理局條例》（第 616 章）生效，通訊局於二零一二年四月一日成立，作為單一規管機構，規管正在匯流和迅速發展的通訊業。

27. 設立通訊辦營運基金旨在對指明的通訊局公共職能及服務的運作進行管理和核算。根據《通訊事務管理局辦公室營運基金》（第 430D 章）附表 3，通訊辦營運基金的服務範圍於二零一二年擴闊後，不僅涵蓋與《電訊條例》相關的服務，亦涵蓋與《廣播（雜項條文）條例》（第 391 章）、《廣播條例》（第 562 章）、《非應邀電子訊息條例》（第 593 章）及《通訊事務管理局條例》相關的服務。其後，通訊辦營運基金一直把提供附表 3 所載服務取得的全部收益用於應付因提供上述服務而招致的整體開支。通訊局沒有就廣播及電訊的工作分開設立帳目。事實上，《通訊事務管理局條例》或任何上述條例都沒有訂明這樣的要求。再者，將廣播及電訊的職能獨立區分，將抵銷成立通訊局所帶來的效率增益，無法達成《通訊事務管理局條例》所訂的目的。

28. 由於科技發展與市場匯流，廣播及電訊業務的規管模式已無法再按傳統方式明確分類。當局認為，《通訊事務管理局條例》在合理範圍內容許通訊辦營運基金享有一定的彈性，以授權該基金可在某程度上行使酌情權，靈活管理本身的資源。

調低牌照費的追溯效力

回應者的意見及建議

29. HKT 和滙港電訊均認為，調低牌照費的生效日期應具追溯效力。HKT 和滙港電訊所建議的生效日期分別為二零一八年一月一日（即緊接終審法院頒下判決之後）及二零一八年六月八日（即諮詢文件發出當日）。

當局的回應

30. 儘管當局致力盡早落實調低牌照費的建議，但該建議須待相關修訂規例通過後方可實施。在決定實施建議牌照費的日期時，當局須考慮所需的立法程序，包括諮詢立法會資訊科技及廣播事務委員會（「事務委員會」）、將建議的修訂規例刊憲、向立法會提交修訂規例，以及由立法會按照先訂立後審議的程序通過修訂規例。考慮到新一屆立法會任期於二零一八年十月開始及事務委員會的開會日期，諮詢事務委員會的最早日期為二零一八年十一月，而於立法會會議上提交有關規例的建議修訂的最早日期為二零一八年十二月。按照立法會先訂立後審議的程序，最早可能實施牌照費建議的日期是二零一九年一月。因此，當局認為待牌照費建議的修訂規例獲得通過，於二零一九年一月調低牌照費是恰當的安排。

綜合傳送者牌照下的無線物聯網裝置收費

回應者的意見及建議

31. HKT 贊同在綜合傳送者牌照下引入有關無線物聯網裝置費用的一項新收費項目，並把收費水平與無線物聯網牌照的相關收費水平劃一。HKT 更表示應進一步修訂現行綜合傳送者牌照的牌照條件，以消除該牌照與無線物聯網牌照下牌照條件之間的差異，包括有關號碼轉攜、會計常規、全面服務補貼的條件等。中國移動香港表示，鑑於無線物聯網裝置的數量極多，有關裝置牌照費用所涉及的總金額可能相當龐大，因此要求取得更多有關建議的詳情和理據，以加深了解和作進一步研究。

當局的回應

32. 當局備悉業界普遍支持建議，即在綜合傳送者牌照下引入有關無線物聯網裝置費用的一項新收費項目，收費為每 100 個顧客使用的無線物聯網裝置 200 元。當局認為，隨着 5G 時代的來臨，數以百萬計物聯網裝置將有可能在一個細小的範圍內同時運作，令各項無線物聯網服務和應用得以在 5G 平台上大規模推展。這項革命性的發展意味着流動網絡營辦商的客戶群組將大幅擴大，並帶來巨大商機和可觀收入，而把裝置收費顯著調低（建議收費為 200 元，對比現行收費則為每 100 個無線物聯網裝置 700 元），將可令提供物聯網服務的流動網絡營辦商大幅節省開支。

33. 當局認同，現行綜合傳送者牌照所訂明的牌照條件與適用於提供無線物聯網服務的新設無線物聯網牌照所訂明的牌照條件存有差異，原因是綜合傳送者牌照和非綜合傳送者牌照分別採用兩個不同的發牌機制。不過，當局認為有關事宜不屬於是次檢討的範圍。當通訊局日後進行檢討以進一步促進無線物聯網服務在香港的發展時，或可再作探討。

34. 關於制訂收費建議的詳細理據，一如諮詢文件所指出，現時建議在綜合傳送者牌照下引入有關無線物聯網裝置費用的新收費項目，並把收費水平與無線物聯網牌照下相同收費項目的收費水平劃一，是為了同時推動流動網絡營辦商和無線物聯網牌照持有人在香港發展無線物聯網服務。建議收費水平是按收回成本的原則釐定，以收回規管提供無線物聯網服務的相關牌照所涉及的行政成本。

當局的決定

35. 經充分考慮在諮詢期間所收到的意見及建議，當局決定按牌照費建議所述調低牌照費及在綜合傳送者牌照下就無線物聯網裝置引入一項新收費項目，收費為每 100 個無線物聯網裝置 200 元。

未來路向

36. 商經局局長會依據《電訊條例》第 7(2)條向立法會提交修訂規例，以落實調低牌照費及在綜合傳送者牌照下引入無線物聯網裝置費用的建議。如調低綜合傳送者牌照費的建議落實，通訊局會同時調低公共無線電通訊服務－傳呼服務牌照、服務營辦商－流動虛擬網絡營辦商牌照、移動無線電系統移動電台牌照及專用移動無線電系統牌照的移動電台費用。

商務及經濟發展局（通訊及創意產業科）

通訊事務管理局

二零一八年十月十二日