



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

公共行政事務跟進委員會
第 3/V/2016 號報告書

事由：跟進電信服務監管事宜

一、引言

在很長一段時間以來，本澳電信服務存在網速慢、收費高、網絡不穩定、斷網事故頻生、網絡涵蓋率低、三網融合推進慢等問題，同時電信特許資產的歸屬、管理和使用以及是否影響電信業公平競爭問題也一直廣受關注。對此，社會各界存在很多意見，包括不少立法會議員亦曾提出質詢或在議程前發言中表達關注。

委員會認為，儘管政府部門已在電信服務監管方面做了不少工作，譬如推動市場開放和競爭、訂立設備和技術標準、監察服務素質等，但電信服務的質素與澳門經濟發展、世界旅遊休閒中心建設的需要以及廣大市民的期待仍然存在很大差距。由於電信服務影響民生、經濟和社會，而且在信息時代越來越成為一個新的經濟增長點，因此，督促政府改善電信服務監管、促進業界公平競爭，不斷改善電信服務質量，是一個刻不容緩的問題。

為此，委員會決定跟進電信服務監管事宜，並於今年 6 月 2 日、6 月 28 日、7 月 25 日、8 月 12 日及 8 月 15 日舉行



了會議，運輸工務司司長羅文立、電信管理局代局長譚韻儀等政府官員列席了其中的三次會議，向委員會介紹電信服務監管的情況並回答議員提出的問題。

7月25日，委員會曾應電信業界的要求，專門舉行會議，聽取業界反映對電信業監管和促進公平競爭的意見和期望。

二、委員會跟進的主要事項和內容

委員會不僅跟進和關注一般意義上的電信網絡是否穩定、服務收費是否偏高、投訴及監管機制是否足夠等，也特別關注電信特許資產歸屬和管理使用的問題，包括特許資產清單的公開、特許管道的接入、使用專線出租費用是否過高乃至對有關電信特許資產合同檢討等問題。

具體而言，委員會跟進、分析、探討的事項或問題主要包括以下幾個方面：

1、服務及收費調整情況

委員會一致認為現時電信服務存在收費高、服務差、網絡不穩甚至時而發生斷網等問題，並以鄰近香港的情況為例加以對比，指出同樣是1G流量套餐計劃，澳門較香港貴一倍多；還有議員指出，澳門電訊(CTM)每年盈利十多億元，在賺取高利潤的同時，為何不能改善服務、降低收費，以回饋市民。



政府介紹，透過市場競爭機制的運作，以及政府監管的作用，推動營運商不斷完善服務質素，使公眾享用到價格更合理、更多元化的電信服務。政府還進一步指出，不同地區的社會情況並不相同，如人均本地居民總收入、消費物價水平，以至市場規模等均存在差異，倘單以金額作直接比較，則未必能客觀反映有關情況。政府表示，澳門電訊(CTM)較早前已提交有關互聯網價格下調方案，然而，卻未達到政府的要求，因此，政府將繼續與營運商商討調整收費價格，預計在兩至三個月內會有結論。

至於專線服務收費方面，由於本地及國際專線以及互聯網專線主要由澳門電訊(CTM)所提供，當其他營運商需要發展互聯網業務或流動數據等服務時，必須向澳門電訊(CTM)租賃比鄰近地區高出數倍價格費用的專線服務，增加了電訊營運商的營運成本，因此導致市民需要為此付出更高的服務費。

委員會質疑，澳門電訊(CTM)在使用特許資產過程中所收取的高昂專線服務費用是否合理，並建議專線租賃及互聯網專線收費應由政府主導，透過政府的適度調控，使專線服務費能有所下調，使本澳電信業界能公平競爭，這有利於保持地區競爭力，達至真正市場全面開放。

政府代表同意委員會的建議，並補充說明，在 2013 年發出兩張《設置及經營固定公共電信網絡》牌照，分別由澳門電訊(CTM)和 MTel 兩間固網營運商獲得，專線服務收費已

Handwritten signatures and marks on the right margin, including a large 'W' at the top, several scribbles, and a signature that appears to be '李貴' (Li Gui) near the bottom.



不再跟隨特許合同的模式運作，因此調整寬頻和固網費用將分開處理。政府補充，將依照固網牌照的相關規定，研究專線服務費用下調的可行性，爭取在今年 10 月份公佈專線收費減幅的結果。此外，政府將與營運商商討提升互聯網速度事宜，以及訂立相關機制，以加強監管互聯網服務的質素。

2、特許資產的歸屬問題

委員會在會議上特別關注電信特許資產的歸屬和管理問題，因為這不僅關係到政府本身作為特許資產擁有者的權益，也直接影響到電信業之間的公平競爭，並從而對電信服務水平和質量產生影響。

委員會指出，政府至今仍未有明確公開特許資產清單，而澳門電訊(CTM)利用代為管理的資產與本澳其他營運商競爭，容易造成市場競爭不公平。

針對電信特許資產歸屬問題，政府的立場和態度曾一度模糊不清，前後分別作出不同的解釋。政府代表在會議中曾表示，由於政府與澳門電訊(CTM)之間的電信合同從未中斷，特許資產一直未交還給政府，因此資產屬澳門電訊(CTM)擁有。在委員會舉行會議後，報章分別於 6 月 18 日及 6 月 19 日刊登新聞稱，電信管理局和澳門電訊(CTM)都表示，在特許期限屆滿前，特許資產屬於澳門電訊(CTM)所有。

然而，根據 2009 年 11 月 9 日的新聞報導，當時電信管



W

理局局長陶永強明確表示，部份基建固網屬於政府資產，經過中期檢討後，2012年後的五年將由澳門電訊(CTM)管理。另外，電信管理局局長當時在回覆立法會議員質詢時，也曾明確表示，根據中期檢討合同的規定，澳門電訊(CTM)只是特許資產的管理者。

由此產生的問題是，政府就同樣的電信特許合同，同樣的特許資產的歸屬問題，作出前後完全不同的矛盾解釋。委員會認為，根據特許合同的規定，特許資產應屬於特區政府，澳門電訊(CTM)只是代為管理，委員會要求政府必須予以澄清。

最後，政府代表終於澄清，電信特許資產屬於特區政府，澳門電訊(CTM)僅為特許資產的管理者，負有管理、優化及更新的義務，如有其他經營者有需要使用特許資產及特許管道時，透過對澳門電訊(CTM)作出合理補償，澳門電訊(CTM)有義務讓其他持牌電信經營者接入和使用特許管道。

政府代表稱，為了監管澳門電訊(CTM)在管理特許資產時向其他電信經營者收取的補償，有關補償金的金額需提交政府部門審批，以確保補償價格不至於妨礙電信業的公平競爭。政府代表稱，未曾收到有關澳門電訊(CTM)不允許營運商接入的投訴，政府亦曾與部份營運商提出在使用特許資產方面是否存在問題，但一直未收到回應。政府表示，如發現相關問題，部門會協助營運商接入及使用特許資產。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.



由於澳門電訊(CTM)現時管理的特許資產是所有其他營運商進入市場的必備基礎設施，現時的作法容易導致特許管道的主導權被澳門電訊(CTM)掌控，影響電信市場的開放和競爭。委員會質疑既然特許資產屬政府所有，為何不能由政府發揮主導作用，善用特許資產，以真正落實電信市場開放和公平競爭的政策。

政府代表解釋，澳門電訊(CTM)專營權於 2011 年 12 月 31 日屆滿後，電信服務全面開放，這一政策是不會改變的。同時，在 2009 年簽訂的中期檢討合同中訂明，澳門電訊(CTM)繼續負責特許資產的維護，並在合理及公平補償的原則下，須同意特許資產的共享及互連。同時，政府亦會加強管道接入的監管機制，要求澳門電訊(CTM)定期提交接入管道的更新資料，以便政府及時掌握其他電信營運商的接入情況。

然而，政府代表坦稱，特許合同存在不合理條款，譬如，根據第四條的規定，即使基於公共利益而終止合同，政府亦要給予高額賠償。由於合同具法律效力，因此，政府發揮作用的空間有限。雖然如此，政府承諾將分析研究合同有關內容，探討改善監管制度及加強推動市場競爭方面的可行性，並於 10 月份立法會休會後再向委員會作出相關介紹。

委員會認為特許合同有檢討和完善的空間，期待政府在現有的框架下，盡可能提供更好的改善方案。



3、特許資產維護問題

考慮到需要確保提供電信服務的連續性，因此在 2009 年政府與澳門電訊(CTM)簽訂的中期檢討合同中，賦予澳門電訊(CTM)經營管理電信特許資產的地位，澳門電訊(CTM)需藉此確保電信管理服務的連續性、穩定性及對特許資產進行更新和優化工作。委員會就特許資產的維護狀況以及政府對維護資產的監察工作提出疑問。

政府代表表示，澳門電訊(CTM)有履行維護特許資產和共同資產的義務，並已提交該等資產的更新和優化情況的資料。但是，卻與澳門電訊(CTM)在資產更新及優化後的資產歸屬問題上出現分歧，還未達成共識。

政府代表解釋，由於特許資產更新和優化後，部份資產在特性方面產生變化，譬如一台用作提供特許服務的機器需要進行替換和更新，可是，因應科技發展迅速，該機器屬多年前的產品，現今已不能在市場上購買相同型號的機器。在此情況下，澳門電訊(CTM)購買的新款機器，除了屬不同型號外，功能上亦會有所差異，如新增的功能可同時支援特許及非特許服務，而舊的機器僅能提供特許服務。因此，澳門電訊(CTM)認為這台新款機器已轉換為共同資產部份。

然而，政府代表並不認同澳門電訊(CTM)的觀點，強調維護特許資產，以確保資產的完整性和良好運作狀態是合同訂定的義務，該資產不屬於澳門電訊(CTM)的獨有投資，更

[Handwritten signatures and marks on the right margin]



不能因為進行了相關的更新和優化工作而轉變成非特許資產。政府代表承諾將在今年內理順特許資產屬性的問題。

委員會對澳門電訊(CTM)的立場和態度感到愕然，質疑特許資產既然歸特區擁有，怎麼可能在由代管者進行維護後的屬性就發生變化，希望政府從維護公共利益角度出發，盡快解決由此產生的分歧，並支持政府堅持更新和優化後的特許資產仍歸政府所有的立場，即特許資產的屬性不應因履行合同義務而發生任何轉變。

另一方面，政府代表解釋，特許合同對電信資產作出三種類別的規範，分別為特許資產、共同資產及澳門電訊(CTM)進行的投資財產。特許資產在特許期限屆滿時需交還予政府；共同資產指資產能同時提供特許及非特許服務，於特許期限屆滿時可與澳門電訊(CTM)商討購買屬其部份的資產；最後，澳門電訊(CTM)對本地和國際租賃線路服務以及轉送服務作出的投資則被視為澳門電訊(CTM)的獨有和專用財產，並不構成特許資產的一部份。

委員會提醒，由於現時電信服務由三類財產共同支持，倘若特許合同期限屆滿，政府收回的特許資產不足以確保電信服務的連續性。同時，有議員建議政府考慮在未來5年建立自己的團隊，訓練相關領域人才，掌握整套特許管道的操作技能，做好管理整套營運系統的工作，避免將來受制於某個公司。政府代表解釋，由於運輸工務司領域範疇的預算有限，以致未能及時增加人員專門處理電訊特許資產管理事



宜，從而難以實現培訓一群專業技術人員的構思。

4、關於合同檢討的問題

澳門特區政府與澳門電訊(CTM)於2009年11月12日簽署了《公共電信服務特許合同中期檢討公證合同》，2016年12月31日為特許合同期限屆滿的日期。鑒於合同中存在的不合理條款以及引發的不合理後果，委員會要求政府重視合同的檢討問題，以便更好地體現政府的主導地位和作用，真正實現電信市場開放和公平競爭的政策，從而促使整體電信服務質量的提升。

政府代表表示，現時的特許合同是2009年檢討以往合同時訂立。根據現行的合同，政府處於弱勢地位，在談判能力方面受到很大限制。譬如，合同明確訂定特許的期限，除非澳門電訊嚴重違反適用的法律和法規，或出於具充分理據而為著公共利益的必要原因，或經雙方協商，否則特許將按照相同的條件自動續期五年，至2021年12月31日(第四條第二款及第五款)。換言之，僅在以上所述的三種情況下，政府才可向澳門電訊(CTM)提出檢討合同的要求，否則合同將自動續期五年。另外，倘若政府基於公共利益理由的必要原因而未予以續期，則需給予澳門電訊(CTM)相等於特許合同範圍內所開展的業務最近三個年度平均稅前年利潤的二點五倍的補償(第四條第四款b項)。政府初步估計，如要補償，涉及金額約7至8億澳門元。這些規定大大限制或削弱了政府與澳門電訊(CTM)談判的能力，從而造成修改合同的



可行性不大。

5、電信業界反映的主要問題、意見和訴求

應電信業的要求，委員會於 2016 年 7 月 25 日舉行會議，聽取業界反映對電信業監管和公平競爭問題的意見和訴求。列席會議的包括和記電話(澳門)有限公司、數碼通流動通訊(澳門)有限公司、中國電信(澳門)有限公司及澳門有線電視股份有限公司的代表。業界代表向委員會介紹現時電信市場的營運情況，以及反映業界面對的困難和對電信業監管和公平競爭問題的意見和訴求問題。

電訊業界代表介紹了電信市場開放以來至今電信服務市場佔有率的情況，稱有的電信公司市場佔有率很高，是因為獲得獨家管理和使用特許資產帶來的不公平競爭優勢，認為政府對此缺乏有效的監管，以致屬於政府的特許資產至今仍為一家公司獨享，市場形同未開放，本澳電信市場開放成效不彰，未形成有效和良性競爭。

業界代表還就電信特許資產管理合同存在的“錯失”以及引發的問題提出質疑，包括政府對特許資產的歸屬問題模糊不清，以及對 2012 年後更新的特許資產的歸屬上存在分歧；CTM 在使用特許資產經營互聯網服務時是否向政府繳交使用費，是否存在不公平競爭、逃稅或法規不清楚的問題；CTM 代管特許資產，政府每年向 CTM 繳多少管理費，政府部門使用本身的特許資產如專線租賃服務又須向 CTM 繳付



多少費用；政府對專線服務利潤率是否進行有效監管。

業界還向委員會反映了面對的困難，包括政府製造的不公平營商環境，即任由澳門電訊隨意收取專線費用，綜合價格比鄰近地區貴 2 至 10 倍不等，讓 CTM 獨家免費適用特許資產，在不同的電信服務領域獲得不公平的競爭優勢；政府只求穩定不求發展，電信發展的大事情不規管，無關痛癢的小事情問到足，對業界推出的新業務批核過程冗長，令業界深感無奈。

最後，電訊業界對未來電信業發展藍圖提出建議和希望，包括必需完善基礎設施建設、公開特許資產清單，從根本上解決電信市場開放競爭的問題，形成公平的電信特許資產管理和營運模式，供政府部門和其他從業界公平使用；由政府協助及統籌，有序引進有線電視營運商提供電信服務，加快實現市場競爭，以及全面改革及檢討電信法律及相關行政法規，更新或修改有關條文，以公平、開放、促進發展訂立有關政策。同時，也希望電信管理部門改變舊有思維，打破傳統的執行方式，吸取過去的經驗和教訓，與業界共同發展資訊科技產業，並從而實現智慧城市的目標。

委員會聽取了電訊業界反映的問題和意見，也適當向政府相關部門作了反映，並督促政府不斷改善工作。



三、總結

通過舉行會議，特別是政府代表和電訊業界的參與，委員會瞭解了電信市場的運作情況，包括電信市場的發展和各電信經營者的營運狀況；同時也瞭解了政府就社會和委員會所關注的問題，包括特許合同的期限、檢討合同的空間、特許資產的歸屬、專線價格的調整等問題所持的立場和態度。

委員會特別關注 2009 年與 CTM 簽訂的中期檢討合同存在先天不足，政府後天監管不力的問題，認為政府不應滿足現狀，只求穩定、不求發展，而是應著眼於未來電信業的發展趨勢，及早籌劃，積極進取，推動電信服務質素提升。委員會認為，基於澳門經濟發展、世界旅遊休閒中心建設的需要，以及廣大市民的需求，電信服務屬重大的公共利益，政府應儘快採取有效措施，積極回應社會的訴求。政府代表亦承諾將在立法會休會期結束後向委員會通報檢討監管的情況和措施。

最後，委員會建議將報告書幅本送交政府參考。

二零一六年八月十五日。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會

陳明金
(主席)

黃顯輝
(秘書)

張立群

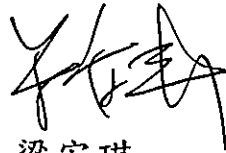
鄭志強

高天賜

崔世平



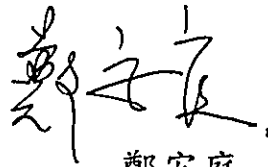
澳門特別行政區立法會
 Região Administrativa Especial de Macau
 Assembleia Legislativa



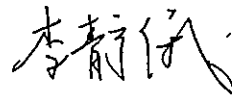
梁安琪



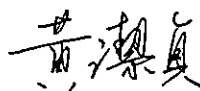
劉永誠



鄭安庭



李靜儀



黃潔貞

