

# 實施準確按時計帳計劃的檢討

## 諮詢文件

二零零五年六月十七日

### 導言

1. 在二零零二年六月，電訊管理局局長(電訊局長)公佈自二零零三年一月一日起在業界實施準確按時計帳計劃。準確按時計帳計劃旨在令客戶對電訊服務帳單準確性更具信心。參與準確按時計帳計劃的電訊網絡營辦商或服務供應商需要依照電訊局長訂明的程序、規格及標準核證其按時計帳系統的準確性進行自我評估。
2. 準確按時計帳計劃的第一階段針對按時間為收費單位的公共電訊服務，包括國際直撥電話服務、流動電話服務及撥號上網服務，並強制規定提供撥號上網互聯網服務、國際增值網絡服務及對外電訊服務的固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商、流動虛擬網絡營辦商及公共非專利電訊服務牌照持有人參與準確按時計帳計劃。
3. 在二零零二年十二月，部分提供撥號上網服務、國際增值網絡服務及對外電訊服務的公共非專利電訊服務營辦商表示，當時的經濟環境及市場情況並不理想，所以要求電訊局長彈性實施準確按時計帳計劃。考慮到當中大部分營辦商在其個別服務範疇只屬小型公司，電訊局長因而在二零零三年一月三十日發出聲明公佈其決定，准許所有撥號上網的互聯網服務供應商/國際增值網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商自願參與準確按時計帳計劃，為期兩年，直至二零零四年年底，隨後便會進行檢討。
4. 在二零零四年十二月二十九日發出的另一聲明中，電訊局長進一步公佈，將在二零零五年年初進行公眾諮詢，檢討實施的準確按時計帳計劃，而撥號上網互聯網服務供應商/國際增值網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商自願參與安排將會繼續，直至另行決定為止。本文件檢討準確按時計帳計劃的實施，列出電訊局長就撥號上網互聯網服務供應商/國際增值網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商自願參與的初步意見，以及就相關問題徵詢業界及其他利益相關人士的意見。

### 準確按時計帳計劃的規定

5. 根據向公共電訊網絡營辦商及服務供應商發出的個別牌照，確保計帳準確性的責任是其中一項條件，正如以下所述：-

*「持牌人須採取一切合理步驟，以確保與本牌照操作的服務相關使用的計帳設備準確可靠。」*

*在電訊局長的書面要求下，持牌人須對計帳設備進行測試，以評估其準確性、可靠性及是否符合電訊局長指定的技術標準(如有的話)。持牌人須於測試的日期後 14 天內，或於電訊局長決定的其他較長期間內，向電訊局長呈交測試結果。」*

6. 為向業界提供指引以符合計帳準確的發牌責任，電訊局與有關營辦商、消費者委員會及其他用戶小組合作制訂以下兩份技術文件：

- 名為「準確按時計帳計劃品質保證手冊」的 HKTA3104
- 名為「準確按時計帳計劃的保證、報告及監察程序規定」的 HKTA3105

7. 此外，為協助核數師採用核數準則及核證準則的一般應用至準確按時計帳計劃，香港會計師公會發出實務說明 871：遵從電訊局的準確按時計帳計劃的報告保證(在二零零三年五月發出，並在二零零四年九月修訂)。

8. HKTA3104 及 HKTA3105 列明計時及計帳的所需準確度及測檢標準，以及包括自我評估、核數、報告及監察的相關品質保證系統。參與準確按時計帳計劃的營辦商需要根據 HKTA3104 及 HKTA3105 實施計劃，並在每季提交填妥的遵從聲明。所有參與營辦商的遵從情況將在電訊局的網頁公佈，以便消費者在選用電訊服務時作出明智的選擇。為提高消費者的信心，這些參與營辦商的遵從情況會最少每年由核數師核查一次。

### **營辦商的遵從情況**

9. 到目前為止，六家固定網絡營辦商、六家流動電話網絡營辦商及六家流動虛擬網絡營辦商已成功實施有關計劃，並遵從相關規定。截至二零零五年五月三日，共有 218 家對外電訊服務營辦商、185 家互聯網服務供應商及 144 家國際增值電訊網絡服務營辦商獲發牌提供公共電訊服務。在這些營辦商及供應商當中，只有三家互聯網服務供應商自願參與準確按時計帳計劃。

### **海外經驗**

10. 數個國家訂明電訊服務的計時及/或計帳準確度的一般規管規定，但並非所有國家都訂立供業界遵從的共同品質保證計劃。

11. 澳洲通訊業界論壇(ACIF)已發出名為「準確的通話收費及計帳」的業界守則，訂明核查標準電話服務的通話收費及計帳的規定。澳洲的網絡營辦商可自願遵從有關守則及向澳洲通訊局(ACA)<sup>1</sup>登記其遵從的決定。

12. 在德國，根據《電訊客戶保障條例》，公共電訊營辦商需要每年向電訊與郵政管理局(RegTP)提交由認可品質系統發證機構發出的證明書，或由專家撰寫的報告，以證明其遵從有關準確計帳及計時的訂明規定及程序。有關規定及程序<sup>2</sup>適用於提供公共電訊服務的公司按時間或距離向其客戶收費所使用的系統。

13. 英國通信局(Ofcom)亦推出計時及計帳系統認可計劃<sup>3</sup>。若擬遵從計時及計帳系統認可計劃，用於計時收費及發出帳單及預繳帳單的計時及計帳系統須經測試及批准。主要通訊供應商若提供公用電話服務及相關的每年營業額逾四千萬英鎊，即需要參與計劃。部分其他供應商亦自願選擇取得批准，以示採用最佳做法。英國當局認為有關參與規定屬合理，因這可確定有關計劃只適用於擁有大量最終顧客的供應商。

### **固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商及流動虛擬網絡營辦商的參與**

14. 澳洲、德國及英國推行的品質保證計劃對業界的參與有不同的規定。在香港，現時只強制固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商及流動虛擬網絡營辦商參與準確按時計帳計劃，並鼓勵提供撥號上網服務的互聯網服務供應商/國際增值電訊網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商自願實施計劃。英國及香港同樣對提供類似電訊服務的營辦商施加不同的參與規定，而澳洲採取全面自願的方案，德國則採用全面強制的方案。在本文件，本局將研究這兩種方案是否適用於香港。

#### 全面自願參與

15. 在這方案下，參與準確按時計帳計劃屬個別營辦商的決定，以突出形象及將其產品定位。這方案將由市場力量決定對遵從準確按時計帳計劃的服務需求。澳

---

<sup>1</sup> 守則的詳情可參閱澳洲通訊局的網頁：

[http://internet.aca.gov.au/ACAINTER.2818080:STANDARD:247279927:pp=DIR3\\_14,pc=PC2084#section](http://internet.aca.gov.au/ACAINTER.2818080:STANDARD:247279927:pp=DIR3_14,pc=PC2084#section)

<sup>2</sup> 有關技術規定的文本可從電訊與郵政管理局的網頁下載：

[http://www.regtp.de/imperia/md/content/en/tech\\_reg\\_t/tkv/3.pdf](http://www.regtp.de/imperia/md/content/en/tech_reg_t/tkv/3.pdf)

<sup>3</sup> 有關計劃詳情可參考英國通信局網頁：

<http://www.ofcom.org.uk/telecoms/groups/mandb/#content>

洲採用這個方案，並無強制任何營辦商實施關於準確通話收費及計帳的業界守則。

16. 雖然部分客戶或基於不同的價格而選擇沒有參與準確按時計帳計劃的網絡營辦商或服務供應商的電訊服務，但重要的是客戶應得到足夠資料及選擇。在全面自願參與安排下，不保證大部分的固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商及流動虛擬網絡營辦商將自願遵從計劃，營辦商或為減低成本而退出準確按時計帳計劃。根據澳洲通訊局的網頁，在 129 家網絡營辦商當中，至今只有四家網絡營辦商自願實施有關守則，不包括若干主要網絡營辦商。上述第 9 段列出的數字清楚表明，香港的經驗亦顯示，自願參與或意味著低或甚至零的參與率。因此，以自願計劃確保準確按時計帳的成效存疑。

### 全面強制參與

17. 若強制業界所有有關營辦商及供應商參與準確按時計帳計劃，即全部有關的電訊服務亦需要遵從準確按時計帳計劃規定，毫無疑問這將帶來若干好處。例如，消費者可確保有遵從準確按時計帳計劃服務可供使用，無需查核個別營辦商的遵從狀況。德國實施類似的強制安排。

18. 參與準確按時計帳計劃將要付出代價。營辦商或供應商無可避免地需要投放額外資源以建立及維持品質保證系統。因此，重要的是財政及行政負擔應與電訊營辦商及供應商的承擔能力相稱。否則，為數不少的小型營辦商或供應商可能被迫離開市場，而可供客戶選擇的電訊服務亦因而減少。

19. 在香港，18 家固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商及流動虛擬網絡營辦商的總通訊量已佔有關電訊服務市場很大的部分。餘下的市場佔有率由逾 540 家獲發牌的互聯網服務供應商/國際增值電訊網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商進行競爭，當中大部分若非不活躍，就是屬於祇佔總通訊量的一小部分的小型營辦商。

20. 在業界投資方面，將強制參與規定伸延至所有撥號上網互聯網服務供應商/國際增值電訊網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商或導致建立大量的準確按時計帳計劃系統。這將產生一個問題，就是強制這些小型營辦商或供應商參與的預期好處，相對於建立大量準確按時計帳計劃系統的投資是否值得。

21. 應強調的是，未有參與準確按時計帳計劃的營辦商或供應商仍受其牌照條件限制，確保按時計帳準確及可靠。若發現這些營辦商或供應商違反有關牌照條件，電訊局長可採取執法行動。電訊局在過去兩年收到的消費者投訴統計數字顯

示，沒有證據顯示讓撥號上網互聯網服務供應商/國際增值電訊網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商自願參與計劃，對整體消費者對準確按時計帳的信心有重大的不良影響。

### 電訊局長的初步意見

22. 準確按時計帳對電訊業很重要。電訊局長留意到，在全面自願參與安排下，也許沒有足夠符合準確按時計帳計劃服務供消費者選擇。考慮到固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商及流動虛擬網絡營辦商在過去兩年已經就建立其準確按時計帳計劃系統作出投資，並累積有關知識及經驗，如果他們繼續參與計劃，應不需額外投放大量資源。電訊局長初步認為，並無充分理據豁免現時強制他們參與準確按時計帳計劃的規定。另一方面，全面強制參與或未能帶來最佳效果，為整個社會帶來最大的好處。

23. 考慮種種原因後，電訊局長認為，現時的市場情況不適宜採用全面自願方案或全面強制方案。因此，電訊局長建議，應繼續強制香港的固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商及流動虛擬網絡營辦商參與準確按時計帳計劃。

### **其他市場的準確按時計帳計劃**

24. 目前，準確按時計帳計劃的範圍原本針對撥號上網服務、國際增值電訊網絡服務、國際直撥電話服務及流動電話話音服務等按照使用時間收費的服務。在二零零二年六月公佈的實施計劃下，第二期準確按時計帳計劃應針對流動數據服務。下文將探討撥號上網服務、國際增值電訊網絡服務、對外電訊服務和流動數據服務的市場發展，以及評估對這些服務推行準確按時計帳計劃的重要性。

### 撥號上網服務

25. 根據電訊局的統計數字，互聯網通訊持續由撥號上網服務轉往寬頻互聯網服務。香港的寬頻互聯網服務大多數為劃一收費，因此不屬於準確按時計帳計劃的範圍。

26. 在二零零三年一月至二零零四年十二月，寬頻互聯網帳戶數目由 100 萬上升至 149 萬，撥號上網則由 136 萬戶相應降至 100 萬戶。市場轉變在通訊量方面尤為明顯。在上述期間，撥號上網的通訊量下跌超過 60%，現時只佔互聯網總通訊量少於 1%。

### 電訊局長的初步意見

27. 由於撥號上網市場萎縮，在互聯網總通訊量中所佔比重微不足道，有關撥號上網服務供應商是否參與計劃，不再是消費者對服務準確計帳信心的關鍵因素。由此而言，電訊局長建議無須強制提供撥號上網服務的互聯網服務供應商參與準確按時計帳計劃。

### 國際增值電訊網絡服務

28. 根據現行規管架構，國際增值電訊網絡服務持牌商可使用網絡營辦商提供的網絡設施，提供本地及／或對外公共增值服務。國際增值電訊網絡服務主要用於支援電話以外的應用（例如數據通訊、電子數據交換及電子郵箱），按照使用時間收費的方法在大部分情況下均不適用。

### 電訊局長的初步意見

29. 鑑於國際增值電訊網絡服務的適用範圍有限，在目前市場情況下，電訊局長認為，並無有力理據支持強制國際增值電訊網絡服務供應商參與準確按時計帳計劃。

### 對外電訊服務

30. 香港的對外電訊服務可由固定及流動電話網絡營辦商和持有公共非專利電訊服務牌照的對外電訊服務營辦商提供。電訊局已定期監察對外電訊服務市場。近期統計數字顯示，所有對外電訊服務營辦商的通訊量佔整體對外電訊服務市場約 33%<sup>4</sup>。對外電訊服務營辦商所佔的通話分鐘比固定和流動電話網絡營辦商要少得多。

31. 在過去兩年，對外電訊服務的通訊量每年平均上升約 12%。值得注意的是，激烈的競爭及國際專用線路的大量供應導致國際直撥電話服務的供應成本大幅下跌，市場環境更為有利於採取劃一收費。數家固定和流動電話網絡營辦商最近推出劃一的收費計劃，就致電熱門目的地提供無限通話服務，以回應市場狀況。

32. IP 電話服務的迅速發展亦可能影響國際直撥電話的營運環境。IP 電話服務繞過使用電路交換技術的傳統國際直撥電話平台，可能成為對外電話服務的有效替代品。

33. 國際專用線路日後繼續減價，加上 IP 電話服務漸獲接受，可能促使愈來愈

---

<sup>4</sup> 這數字包括網絡營辦商聯營對外電訊服務營辦商的市場佔有率。

多營辦商（包括對外電訊服務營辦商）採用劃一收費服務計劃。屆時準確按時計帳計劃的適切性將逐漸減低。

### 電訊局長的初步意見

34. 獲電訊局長發牌的 218 家對外電訊服務營辦商中，沒有任何一家自願參與準確按時計帳計劃。倘若強制規定對外電訊服務營辦商參與準確按時計帳計劃，有關營辦商將需要投入大量開發成本及時間，以設立多達 200 多個準確按時計帳計劃系統。

35. 考慮到涉及的資源及目前對外電訊服務營辦商不明朗的經營環境，電訊局長須慎重制訂對外電訊服務營辦商參與準確按時計帳計劃的規定。為有更多時間監察及研究對外電訊服務市場的發展，**電訊局長建議不強制規定對外電訊服務營辦商參與準確按時計帳計劃**。電訊局長將繼續密切監察市場發展，並會在他認為合理的時間進行檢討。

### 流動數據服務

36. 根據電訊局公佈的統計數字，2.5G 用戶數目<sup>5</sup>由二零零四年一月的 844,759 增至二零零四年十二月的 1,349,015，增幅約為 60%。流動數據服務趨於普及，可能導致其他收費制度的出現。例如，服務用戶可以使用次數（例如傳送或接收指定容量的數據檔案）或數據通訊量作為計時或計帳準則。故此，當局有需要研究應否將準確按時計帳計劃擴大至以使用次數或使用量為準的服務。

37. 在本地市場，按使用次數收費的制度通常適用於下載資訊（例如鈴聲、桌面牆紙及圖畫等）及傳送訊息（例如多媒體短訊服務、流動投注或銀行服務）。有別於按時收費的國際直撥電話或服務，這些服務根據使用次數收費，用戶因此通常能夠預先知悉有關費用。無線數據服務（例如上網服務）按照使用量收費，以千比特計算。然而，預計按使用量收費的服務目前只佔整體流動市場的一小部分。我們亦留意到，屬於主要流動數據服務的視像電話通常仍然按照連線時間收費。

38. 由於收費架構簡單及具透明度，按使用次數收費的制度應不會導致大量有關計時及計帳的爭議。大部分支援流動數據服務的先進手機已備有數據用量計。用戶可以輕易核查通訊量，有助解決消費者在計時及計帳準確度方面的投訴。電訊局至今只收到少量有關流動數據服務濫計時間或濫收費用的投訴。我們亦留意

---

<sup>5</sup> 2.5G 用戶指經已使用 2.5G 服務（包括 GPRS 及 IS-95B 服務）計劃或曾於報告月份內使用 2.5G 服務至少一次的用戶。

到，只有少數海外國家施加規管措施，強制按照使用次數或通訊量收費的電訊服務遵從準確按時計帳的規定。故此，在現階段將準確按時計帳計劃擴大至該等流動服務所意識到的利益是否多於代價，實屬難以評估。

39. 考慮到市場發展，電訊局長認為，決定是否需要強制提供按照使用次數或使用量收費的流動數據服務的電訊服務營辦商參與準確按時計帳計劃，仍屬為時尚早。故此，電訊局長建議應監察這些服務的市場情況，並於日後他認為合理的時間檢討有關營辦商的參與的需要。

### 徵詢意見

40. 鑑於目前個別電訊服務的市場發展、提供充足準確按時計帳計劃服務選擇的需要，以及強制營辦商參與準確按時計帳計劃的額外成本問題，電訊局長提出下列初步意見：

- (a) 應繼續強制規定以使用時間收費的國際直撥電話服務或流動電話話音服務的固定網絡營辦商、流動電話網絡營辦商和流動虛擬網絡營辦商參與準確按時計帳計劃；
- (b) 應繼續鼓勵撥號上網服務供應商／國際增值電訊網絡服務營辦商及對外電訊服務營辦商自願實行準確按時計帳計劃；及
- (c) 在適當的時候檢討是否需要將準確按時計帳計劃的規定延伸至對外電訊服務及流動數據服務。

41. 業界及其他感興趣的團體可就電訊局長的上述初步意見提出意見，並與相關理據一併遞交。有關意見應在二零零五年七月二十九日或之前送達：

香港灣仔  
皇后大道東 213 號  
胡忠大廈 29 樓  
電訊管理局  
(經辦人：高級電訊工程師 (規管 11))

意見書亦可傳真至 2591 0316 或電郵至 [meter@ofta.gov.hk](mailto:meter@ofta.gov.hk)。

42. 電訊局長擬公開所有意見及披露提出意見人士的身分。意見書內屬商業秘密的部分必須清楚註明。電訊局長在決定是否披露有關資料時，會考慮這些標記。

電訊管理局

二零零五年六月十七日