

財務委員會 人事編制小組委員會討論文件

2001年5月2日

總目 46—公務員一般開支 分目 081 可收回的薪金及津貼 (電訊管理局營運基金)

請各委員向財務委員會建議，在電訊管理局—

(a) 開設一個新職級和常額職位—

電訊管理局總監
(首長級薪級第 6 點)(162,650 元)

並刪除下述現有職級和職位，以作抵銷—

電訊管理局總監
(首長級薪級第 5 點)(154,150 元)

(b) 開設一個新職級和常額職位—

電訊管理局副總監
(首長級薪級第 3 點)(127,900 元至 135,550 元)

並刪除下述現有職級和職位，以作抵銷—

電訊管理局高級助理總監
(首長級薪級第 3 點)(127,900 元至 135,550 元)；
以及

(c) 開設下述常額職位—

1 個電訊管理局助理總監職位
(首長級薪級第 2 點)(116,650 元至 123,850 元)

問題

由於電訊管理局的職責愈趨繁重，工作日益複雜，現時的首長級架構不足以應付工作所需。電訊管理局實有需要加強其首長級架構，以確保該局能夠有效地全面履行其法定職能，規管本港的電訊業。

建議

2. 我們建議加強電訊管理局的首長級架構，把電訊管理局總監職位的職級由首長級薪級第 5 點提升至第 6 點，把電訊管理局高級助理總監職位改為電訊管理局副總監職位，以及開設一個電訊管理局助理總監新職位(首長級薪級第 2 點)。

理由

- 附件 1 3. 電訊管理局負責規管本港的電訊業，其現行組織圖載於附件 1。隨着本港電訊市場逐步開放，電訊管理局的職責愈趨繁重，不但工作範圍不斷擴大，而且性質也日益複雜。《2000 年電訊(修訂)條例》制定後，該局的責任更加重大，特別是要執行修訂條例主體法例的規定，在電訊業全面實行公平競爭制度。因此，電訊管理局必須加強其首長級架構。電訊管理局的建議組織圖載於附件 2。有關該局加強首長級架構的理由，詳載於下文。
- 附件 2

近期發展情況

4. 電訊管理局在 1993 年成立，主要職能是規管電訊業。當時電訊業的整體結構相對來說較為簡單。不過，近年電訊業發展愈來愈蓬勃，競爭也愈來愈激烈。電訊業發展迅速，吸引大批資金投資電訊基建。電訊業已成為本港經濟的重要一環，帶動各項商業服務的發展。

(a) 進一步開放電訊市場

5. 由於我們實行鼓勵競爭政策，加上不斷有新科技面世，電訊市場近年已逐步開放。前香港電話有限公司的專營權在 1995 年結束後，電訊管理局增發了三個有線固定電訊網絡服務(下稱「固網服務」)牌

照。為配合逐步開放電訊市場的政策決定，該局在 2000 年年初增發了六個本地固網服務牌照。香港國際電訊有限公司對外電訊服務和設施的專營牌照在 1998 年 3 月終止後，我們已在電訊業各個服務環節進一步引入競爭。現時，電訊管理局發出的牌照數目，較 1995 年年初大幅增加，足以說明該局工作日趨複雜，工作量不斷增加。電訊管理局發出的牌照數目如下－

	發牌數目	
	<u>1995 年年初</u>	<u>2001 年年初</u>
• 本地固網服務牌照	1	10
• 對外固網服務牌照	1	18
• 公共流動服務牌照	5	11
• 公共非專利電訊服務牌照	101	548

6. 電訊市場競爭激烈，本港經濟得益不淺，消費者受惠良多。電訊市場的競爭除帶來更多資本投資和就業機會外，還提供更多元化服務，使服務收費下調。就以截至 1999 年 12 月為止的 12 個月來說，國際直撥電話費的加權平均數下跌了 30%，消費者在國際直撥電話費方面的開支節省了 42 億元。

7. 不過，本地電訊市場開放，卻令電訊管理局的工作量大增。為確保持牌機構可以公平競爭，該局必須建立有效的互連制度，並推行鼓勵競爭措施。從電訊管理局所發出的正式文書和牌照數目不斷上升，可見他們的工作量與日俱增。過去三年，該局發出了 149 份正式文書，包括指引、政策聲明、裁決、諮詢文件、報告和指示。這些文書不僅詳細說明電訊業的規管架構，而且闡釋電訊管理局局長在行使其規管權力時所作的決定，對電訊業十分重要。在這三年期間，該局發出的正式文書數目，較 1994 至 1997 年間所發出的文書總數，多出一倍以上。我們預計未來幾年該局會發出更多正式文書，以配合不斷轉變的市場需要，執行現行的規例。此外，電訊管理局去年共發出 542 個公共服務牌照，較該局在 1993 年成立時所發出的 128 個牌照，數目超出四倍。

8. 有一點更重要的是，基於種種因素，電訊管理局的工作日益複雜。電訊市場和資訊科技發展一日千里，電訊業的結構也愈來愈複雜。電訊管理局必須以嶄新的方法和概念，處理新的事項。去年，該局曾處理多項繁複工作，包括制定寬頻網絡互連和第三代流動服務的規管架構。就以這兩項工作來說，電訊管理局必須對電訊業進行廣泛諮詢，審慎考慮公眾人士和電訊業提出的不同意見，才訂定有關的規管架構。由於電訊管理局在執行職務時所遇到的問題，也是其他司法管轄區的規管當局正努力解決的問題，並無先例可援，故該局往往要採取創新的方法處理。

(b) 《2000年電訊(修訂)條例》

9. 《2000年電訊(修訂)條例》在2000年6月制定後，電訊管理局局長獲賦予權力，實行公平競爭制度。在此之前，當局只是透過訂立不同的發牌條件，以求達到公平競爭的目的。現時，電訊管理局局長對違反法定條文者可施加的罰則，所涉款額較以前提高十倍，罰款額最高達100萬元。由於修訂條例主體法例的公平競爭條文訂得較為嚴謹，電訊管理局作為電訊管理局局長的行政機關，必須協助電訊管理局局長在電訊業實行公平競爭制度。此外，根據修訂條例，如果有人就電訊管理局局長的決定提出上訴，電訊管理局亦須代表電訊管理局局長出席上訴委員會或法庭的聆訊。由於電訊管理局局長在這方面所作的決定舉足輕重，對於電訊市場能否朝着公平和有效競爭的方向發展，影響深遠，因此，電訊管理局的責任非常重大。

(c) 在2000年新制定的《廣播條例》

10. 由於科技的發展，廣播與電訊之間的界限變得模糊不清。現時，廣播服務可透過以前被視為電訊網絡的設施傳送(例如以固定電訊網絡傳送自選影像服務)，而電訊服務亦可經由廣播網絡提供(例如以有線電視網絡提供導線調解器服務)。在2000年6月新制定的《廣播條例》，把傳送設施和提供廣播服務兩者分開規管。該條例實施後，電訊管理局代替影視及娛樂事務管理處(下稱「影視處」)，接手傳送設施的規管工作，而影視處則專注於廣播服務的規管工作。由於現時電訊管理局局長會根據《電訊條例》發出另一類別的牌照，規管廣播訊號的傳送，故該局要管理的傳送者牌照數目自然增加。此外，《廣播條例》已加入了公平競爭條文，廣播事務管理局擬委託電訊管理局作為顧問，協助其執行《廣播條例》的保障競爭條文。上述情況增加了電訊管理局的工作量，使其工作更為繁複。

需要加強電訊管理局的首長級架構

11. 電訊管理局自 1993 年成立以來，曾進行多次改組，以應付工作所需，配合電訊市場瞬息萬變的情況。該局聘請了法律、工商管理、會計和經濟方面的專業人才，以加強實力，處理新增的職務。不過，該局成立八年以來，除了在 1997 年增設一個助理總監職位掌管經濟規管科以外，沒有開設其他首長級職位。鑑於上文第 3 至 10 段所述的最新發展情況，電訊管理局有需要加強其首長級架構，以履行新增的職能，應付日益繁重的工作。

(a) 把電訊管理局總監職位的職級由首長級薪級第 5 點提升至第 6 點

12. 電訊管理局總監負責協助決策局制定電訊和廣播政策。由於電訊業發展迅速，電訊管理局總監須負責多項富挑戰性的新工作，詳情載於下文。

13. 目前，全球電訊業正處於高增長階段，是發展一日千里的重要行業。香港電訊管理局作為世界首屈一指的電訊規管機構，所擔當的角色愈來愈重要，舉足輕重。電訊管理局總監須就如何在本港實施有關的國際公約和協議(特別是有關遵守世界貿易組織各項協議的規定)，在各方面提供意見，並代表香港出席高層國際會議，例如國際電信聯盟(下稱「國際電聯」)所舉辦的會議。國際電聯是聯合國屬下處理電訊事宜的最重要國際組織。在 2000 年，電訊管理局總監曾代表香港出席多個高層國際會議。舉例來說，他曾應國際電聯秘書長的邀請，分別在國際電聯的互聯網規約電話服務研討會、專家小組會議和世界電訊政策論壇擔任主席，在國際電聯研究組的分帳費制度改革專題小組擔任副主席，以及出任國際電聯亞太區超級資訊中心督導委員會成員。

14. 本港電訊業的發展瞬息萬變，電訊管理局總監擔當的工作也愈來愈重要。他必須同時兼顧多方面的工作，例如處理第三代流動服務的發牌事宜、研究電訊業的收購和合併活動，以及處理有關反競爭行為的投訴等。電訊管理局總監在履行電訊管理局局長的職責時，必須確保電訊業的規管和競爭制度公正完備，責任重大。此外，電訊管理局總監又負責釐定個別牌照的發牌條件。因此，電訊管理局總監作出的決定，會影響本港電訊業日後的發展。本港能否繼續保持吸引力，維持世界商貿、金融和資訊中心的地位，實與電訊業的發展息息相關。

15. 電訊管理局必須由具有實力的首長級人員領導。電訊管理局總監不但要具備過人才幹，還要在電訊業具有相當的地位和經驗，無論在本港或海外，都能夠得到電訊業人士的信任和尊重。電訊業是發展迅速的重要行業，電訊管理局總監作為管理電訊業的關鍵人物，必須富有革新精神，高瞻遠矚，才能夠應付未來的挑戰。現時，電訊管理局總監職位的職級，屬首長級薪級第 5 點。我們認為這個職位的職級與其所須承擔的職責不符，故建議開設一個職級屬首長級薪級第 6 點的新常額職位，以取代職級屬首長級薪級第 5 點的現有職位。新設電訊管理局總監職位(首長級薪級第 6 點)的職責說明載於附件 3。

附件 3

(b) 把電訊管理局高級助理總監職位改為電訊管理局副總監職位

16. 鑑於電訊管理局的職責日趨繁重，我們認為電訊管理局總監必須有足夠的高層首長級人員協助進行工作。如果電訊管理局有一名副總監的話，便可以輔助總監推展各項工作，並代表總監處理一些日常職務，例如管理員工關係、與電訊業營辦商和國際機構的高層行政人員聯絡、制定部門發展策略，以及向立法會議員、專業團體、關注團體、傳媒和市民大眾解釋各項有關政策。

17. 現時，電訊管理局設有一個職級屬首長級薪級第 3 點的電訊管理局高級助理總監職位，出任人員負責掌管規管事務部(即局內三個分部其中一個)。我們建議開設一個電訊管理局副總監新職位，並刪除現有的電訊管理局高級助理總監職位，以作抵銷。新職位的職級與現有職位相同，都是首長級薪級第 3 點。如果開設建議的職位，規管事務部會進行改組，部分職務會拆分出來，由新成立的競爭事務部接手負責。競爭事務部會由擬開設的助理總監(競爭)新職位(詳情見下文第 18 至 20 段)出任人員掌管。這樣，便可刪除現有的電訊管理局高級助理總監職位，並同時開設擬議的電訊管理局副總監職位負責較高層次的督導工作。新設電訊管理局副總監職位的出任人員，將會擔當電訊管理局總監的副手，協助管理整個部門、履行電訊管理局局長的法定職能，以及監督電訊管理局改組後四個分部的工作。電訊管理局副總監職位的建議職責說明載於附件 4。

附件 4

(c) 開設一個電訊管理局助理總監職位(首長級薪級第2點)

18. 電訊市場逐步開放，加上電訊業發展一日千里，以致電訊管理局規管事務部須進行的規管工作大幅增加。規管事務部原本設有兩個分科，分別是經濟規管科和技術規管科。1998年10月，電訊管理局在規管事務部設立第三個分科，名為競爭政策科。由於電訊業競爭愈來愈激烈，與競爭事宜有關的工作日趨複雜，因此，電訊管理局實有必要把這方面的工作從規管事務部分拆出來，交由新設的競爭事務部負責，並且增撥大量資源，推展有關工作。

19. 新設的競爭事務部會負責執行與公平競爭有關的法例，包括監察電訊市場，調查有關反競爭行為的投訴，擬備有關如何詮釋和執行公平競爭條文的指引。為確保新設的競爭事務部能夠有效地執行職務，我們建議開設一個新的助理總監職位，職銜為助理總監(競爭)，出任人員掌管競爭事務部。助理總監(競爭)職位的出任人員必須精通競爭法和競爭經濟學，具有豐富的相關工作經驗，對電訊業的發展情況瞭如指掌。他會負責策導競爭事務部的工作、協助制定與競爭有關的規例和策略，以及實行根據《電訊條例》和《廣播條例》訂得更為嚴謹的鼓勵競爭制度。因此，競爭事務部的主管必須屬較高級的人員，才可以勝任。由於香港最近才引入競爭法例／競爭經濟學，電訊管理局內的人員未必有這方面的專業知識和經驗。有見及此，我們建議新的助理總監職位開設後，初期可由按非公務員條款聘用的人員出任，這樣便可吸引更多本地和海外人士應徵，從中甄選合適的人選。如果擔任這個職位的人員是按非公務員條款聘用，其整套薪酬福利條件應與職級屬首長級薪級第2點的公務員大致相若。擬設助理總監(競爭)職位的建議職責說明載於附件5。

附件 5

20. 規管事務部進行建議的架構重組後，工作重點會集中於就電訊規例提供法律和財務方面的意見，以及監察公共電訊服務營辦商的表現。助理總監(規管)職位的修訂職責說明載於附件6。規管事務部的現行和建議組織圖，以及新設的競爭事務部的建議組織圖，分別載於附件7、8和9。

附件 6

附件 7 至

附件 9

對財政的影響

21. 按薪級中點估計，實施這項建議所需增加的年薪開支為 1,545,000 元－

	元	職位數目
電訊管理局助理總監常額職位	1,443,000	1
電訊管理局副總監常額職位	1,580,400	1
電訊管理局總監常額職位	1,951,800	1
減去：電訊管理局高級助理總監常額 職位	1,580,400	1
電訊管理局總監常額職位	1,849,800	1
增加的開支	<u>1,545,000</u>	<u>1</u>

22. 實施這項建議所需增加的每年平均員工開支總額(包括薪金和員工附帶福利開支)為 2,768,000 元。電訊管理局營運基金二零零一至零二年度業務及營運計劃已預留足夠款項，支付上述建議的開支。

背景資料

23. 電訊管理局是在 1993 年 7 月 1 日成立的政府部門。電訊管理局局長的法定職責是規管電訊服務。根據《電訊條例》(第 106 章)，電訊管理局局長具有特定權力，規管本港的電訊業。《電訊條例》規定，電訊管理局總監負責執行電訊管理局局長的職責，而電訊管理局則是電訊管理局局長的行政機關。1995 年 5 月 10 日，當時的立法局議決通過根據《營運基金條例》(第 430 章)由 1995 年 6 月 1 日起設立電訊管理局營運基金。

24. 目前，電訊管理局的部門首長是電訊管理局總監，其職級屬首長級薪級第5點。電訊管理局的編制共有員工320人。以該局的現行組織架構來說，局內設有三個分部，分別是一

- (a) 由高級助理總監(首長級薪級第3點)掌管的規管事務部，轄下設有技術規管科、經濟規管科和競爭政策科，負責公共電訊服務的規管工作和發牌事宜。
- (b) 由助理總監(首長級薪級第2點)掌管的支援部，轄下設有發展科、綜合事務科、財務科和行政事務科，負責衛星服務、電訊標準、對外關係、綜合事務、財務規劃和管理，以及部門行政。
- (c) 由助理總監(首長級薪級第2點)掌管的執行部，轄下設有頻譜管理科和諮詢及策劃科，負責管理無線電頻譜，以及向政府和其他公共機構提供諮詢和策劃服務。

公務員事務局的意見

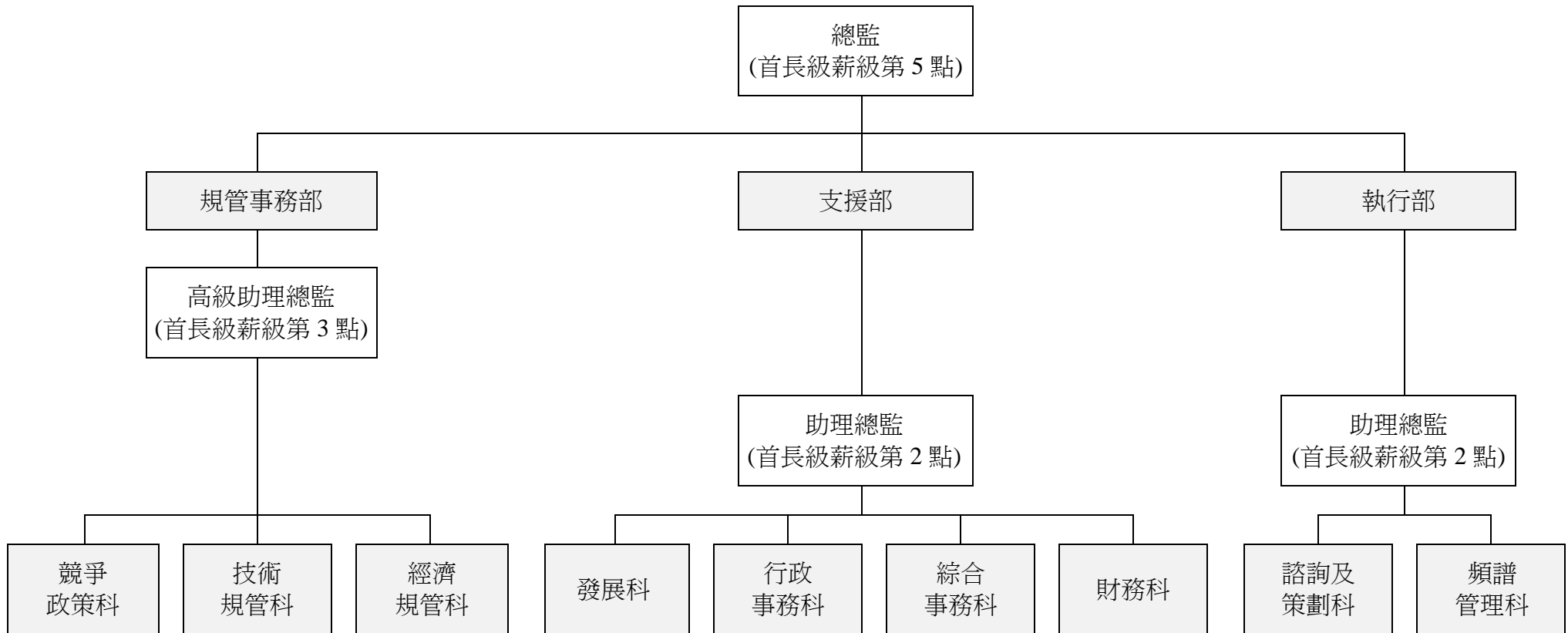
25. 資訊科技及廣播局已審慎考慮電訊管理局所需首長級人員的人手，並認為上述建議是最為恰當的做法。公務員事務局亦認為，電訊管理局的職能不斷擴大，電訊管理局總監的職責日趨繁重，現有的首長級人員不足以應付工作所需。公務員事務局考慮本文件所提出的理由後，認為有關加強電訊管理局首長級架構的建議是合理的，並且有足夠的理據支持。同時，公務員事務局對於擬設職位的職系和職級表示支持。

首長級薪俸及服務條件常務委員會的意見

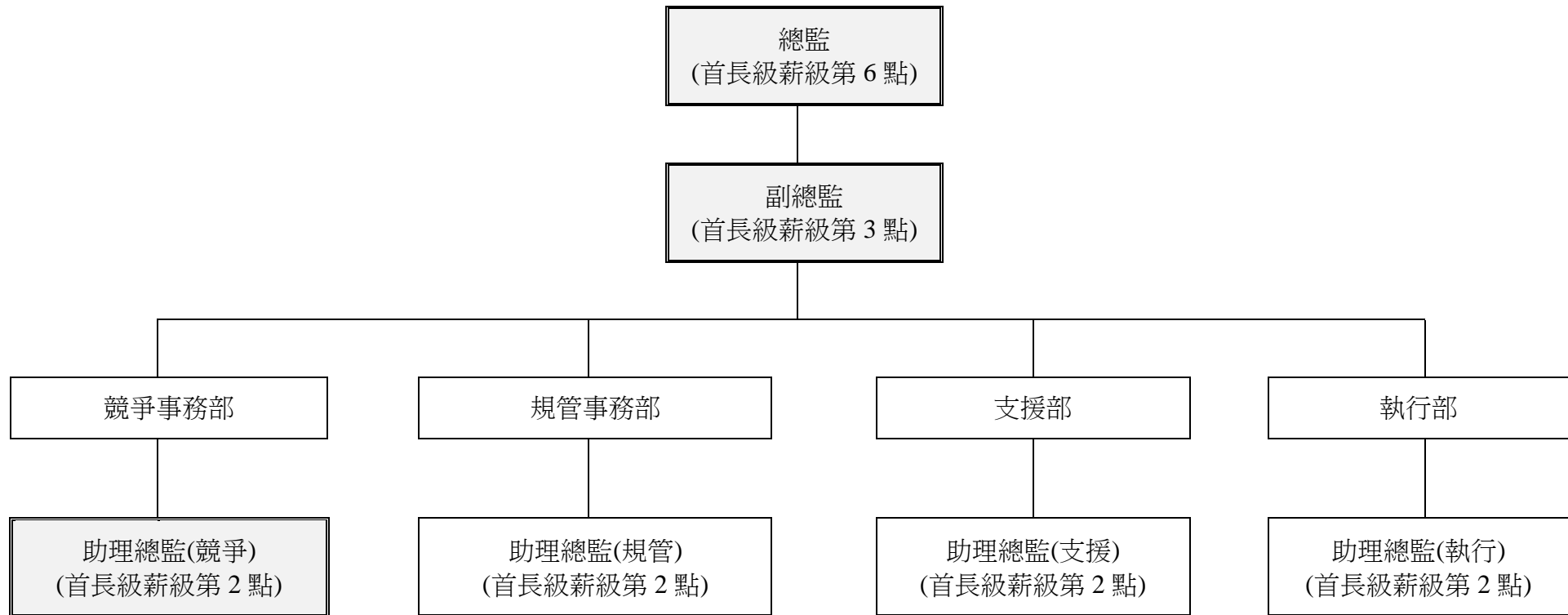
26. 首長級薪俸及服務條件常務委員會表示，如開設上述常額職位，建議的職級是恰當的。

資訊科技及廣播局
2001年4月

電訊管理局現行組織圖



電訊管理局建議組織圖



 新職位

**電訊管理局總監
建議職責說明**

職級：電訊管理局總監(首長級薪級第 6 點)

主要職務和職責 –

就下述主要職務向資訊科技及廣播局局長負責 –

- (1) 促進電訊業的公平和有效競爭；
- (2) 確保營辦商在公平和具效率的原則下持續提供高質素的電訊服務；
- (3) 處理並調查電訊服務消費者的投訴，負責電訊服務和收費的規管工作，監察電訊服務持牌機構的反競爭行為，設立反映消費者意見的諮詢機制，以保障消費者的權益；
- (4) 與海外規管機關聯繫和進行協調工作，代表香港參與國際電信聯盟和其他國際電訊組織，以及確保香港遵守有關的國際協議；
- (5) 在有需要時，就電訊事宜和廣播服務的技術事宜向資訊科技及廣播局局長提供意見；
- (6) 在有需要時，就廣播服務的競爭事宜向影視及娛樂事務管理處處長和資訊科技及廣播局局長提供意見；
- (7) 審批並簽發牌照給電訊服務營辦商；
- (8) 就本港佔有市場優勢的電訊傳送者制定價格管制安排，並監察有關安排的實施情況；
- (9) 擔任廣播事務管理局的當然委員；
- (10) 管理電訊管理局營運基金；以及
- (11) 每年向立法會提交電訊管理局工作報告。

**電訊管理局副總監
建議職責說明**

職級：電訊管理局副總監(首長級薪級第 3 點)

主要職務和職責 –

就下述主要職務向電訊管理局總監負責 –

- (1) 協助電訊管理局總監制定部門的工作方針、政策和策略；
- (2) 管理和協調規管事務部、執行部、支援部和競爭事務部四個分部的工作；
- (3) 根據所定目標和指標，監察部門的表現和工作計劃項目的推行情況，並監督落實改善建議；
- (4) 按指示代表電訊管理局總監出席部門內部各委員會的會議；
- (5) 協助電訊管理局總監履行電訊管理局局長的法定職能，確保能有效、有效率和持正公平地執行《電訊條例》；
- (6) 擔任電訊管理局總監的副手；
- (7) 負責電訊管理局各項主要規管計劃的管理工作；
- (8) 代表電訊管理局出席各個就規管事宜提供意見的諮詢委員會會議；以及
- (9) 與海外規管機構聯繫。

**電訊管理局助理總監(競爭)
建議職責說明**

職級：電訊管理局助理總監(首長級薪級第 2 點)

主要職務和職責 –

就下述主要職務向電訊管理局副總監負責 –

- (1) 監督和協調有關促進和保障公共電訊服務公平競爭的工作；
- (2) 監察市場活動，識別反競爭行為，主動進行調查或在接獲投訴時進行調查，以及採取行動，對付反競爭行為；
- (3) 在調停營辦商之間的糾紛和就與競爭有關的互連和共用設施事宜作出裁決時，提出支持理據；
- (4) 檢討規管架構，因應情況進行業界或公眾諮詢，並發出指引，以執行與競爭事宜有關的法律條文和發牌條件；
- (5) 在檢討電訊政策和法例(特別是在公平競爭方面)時，提供意見、支持理據和建議；
- (6) 在有需要時，提供支援，協助處理廣播業的競爭事宜；以及
- (7) 在電訊管理局局長處理有關反對其就公平競爭條文所作決定的上訴和就上訴作出申辯時，為電訊管理局局長提供支持理據。

**電訊管理局助理總監(規管)
建議職責說明**

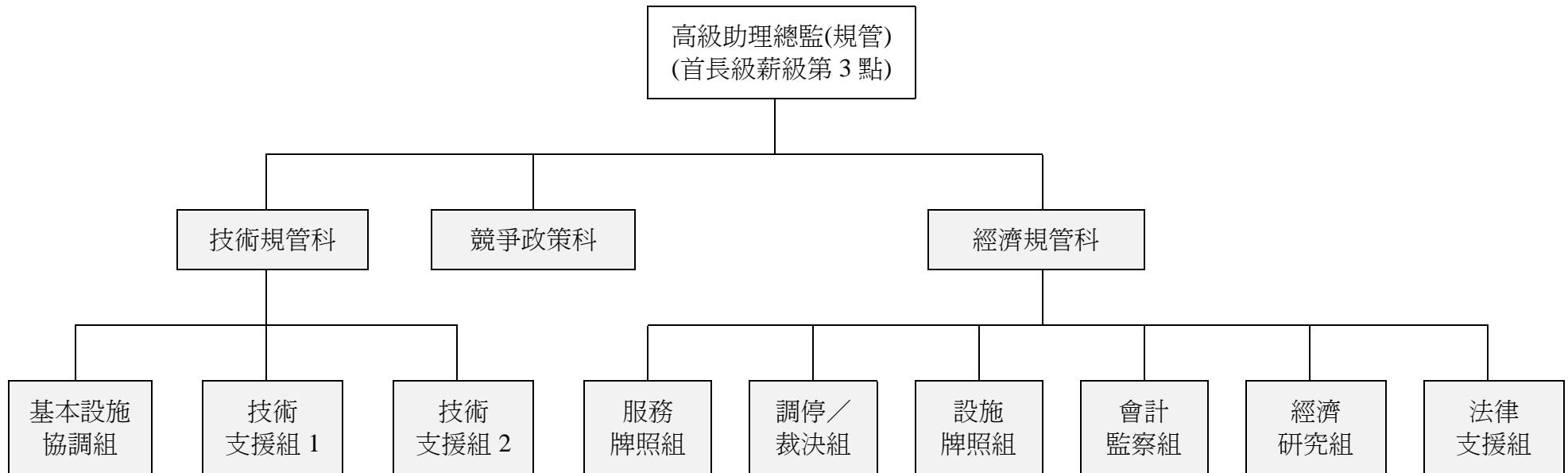
職級：電訊管理局助理總監(首長級薪級第 2 點)

主要職務和職責 –

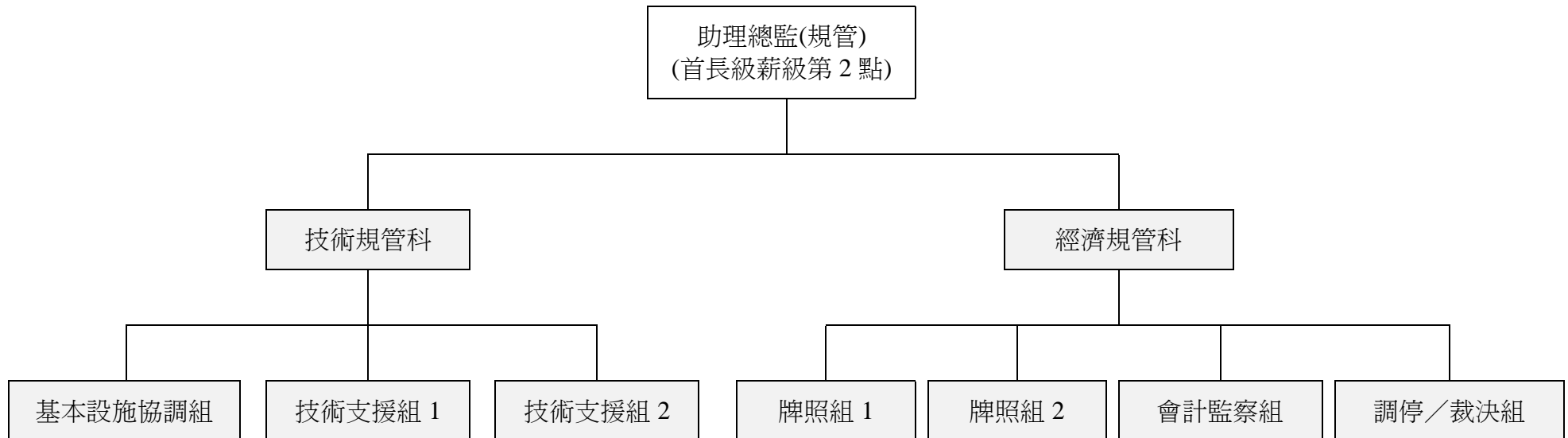
就下述主要職務向電訊管理局副總監負責 –

- (1) 監督和協調規管事務部的工作。規管事務部負責就電訊服務規管事宜向電訊管理局局長提供詳細的法律和財務意見；
- (2) 監察公共電訊服務營辦商的表現，並擬備有關服務質素事宜的報告；
- (3) 監督各項就公共電訊服務的法律、經濟和會計事宜所進行的顧問研究工作；
- (4) 監督就公共電訊服務的投訴所進行的調查工作；
- (5) 在電訊管理局介入網絡營辦商在互連和其他問題上的糾紛和就有關問題作出裁決時，提出支持理據；
- (6) 出任電訊管理局內各個規管事宜諮詢委員會的主席，並監察委員會的運作；以及
- (7) 監督公共電訊服務牌照申請和服務申請的評審工作。

規管事務部現行組織圖



規管事務部建議組織圖



競爭事務部建議組織圖

