

二零零二年三月十一日會議
審議文件

立法會 資訊科技及廣播事務委員會 檢討《電子交易條例》

目的

本文件是就檢討《電子交易條例》(下文簡稱「該條例」)徵詢委員的意見。

背景

2. 該條例在二零零零年一月五日獲得立法會通過，而該條例內所有條文並於同年一月至四月期間分期開始實施。我們承諾會在通過該條例十八個月後作出檢討，確保香港具備適當的法律架構以配合電子商務的最新發展。在檢討的過程中，我們會考慮實施該條例以來所得到的運作經驗、科技發展、社會情況轉變以及國際間電子商務的發展。

3. 在向政府各決策局和部門進行內部諮詢後，我們已制定一套初步建議以更新及改善該條例。現將所擬備的諮詢文件載於附件。我們現向公眾諮詢意見。

諮詢

4. 我們已在資訊科技及廣播局的網站(網址：www.info.gov.hk/itbb)發表上述諮詢文件，並就諮詢工作發出新聞稿。由於該條例牽涉的技術性事宜較多，因此我們已直接去信各有關機構，如資訊科技業團體、與電子商務有關的組織、法律界及其他專業團體，以及大學和其他有關機構等，主動諮詢它們對上述檢討的意見。諮詢期將於**二零零二年四月三十日**結束；我們會先向委員簡報公眾諮詢的結果，然後才向立法會呈交任何法例修訂建議。

提交文件

5. 請委員就上述檢討發表意見。委員亦可在二零零二年四月三十日或之前，向資訊科技及廣播局提交詳細意見。

資訊科技及廣播局
二零零二年三月

檢討《電子交易條例》諮詢文件

資訊科技及廣播局現正就《電子交易條例》(下文簡稱「該條例」)(第 553 章)進行檢討，確保香港具備適當的法律架構以配合電子商務的最新發展。

背景

2. 該條例在二零零零年一月五日獲得立法會通過，而條例內所有條文於同年一月至四月期間分期開始實施。該條例主要目的是訂立明確的法律架構，給予電子紀錄和數碼簽署等同書面紀錄及簽署的法律地位，藉以推動和促進電子商務在香港發展。該條例亦為核證機關在本港運作設立自願認可制度。

3. 自該條例制定後，香港在電子商務方面有廣泛的發展。一方面政府以身作則，帶頭接受市民在香港大部分法例下以電子方式提交資訊，另一方面公營及私營機構亦相繼發展各種電子商貿應用服務，例如我們已推出「公共服務電子化」計劃，透過互聯網為市民提供公共服務。此外，本港已建立本地的公開密碼匙基建設施，而香港郵政核證機關作為該條例下認可的核證機關，經已成立並為社會各界人士發出數碼證書，確保電子交易在穩妥可靠的情況下進行。市場上另有一家商營核證機關亦已根據該條例獲得認可。

檢討

4. 我們承諾在該條例通過十八個月後作出檢討，確保香港具備適當的法律架構以配合電子商務的最新發展。檢討的過程

中，我們會考慮實施該條例以來所得到的運作經驗、科技發展，社會情況轉變以及國際間電子商務的發展。

5. 政府作為社會上主要應用資訊科技的機構之一，應率先就如何更新和改善現有的電子商務法律架構提出建議。因此，我們由去年夏季開始進行第一步工作，就該條例的實施情況向政府各決策局和部門進行內部諮詢。經考慮在進行內部諮詢期間所接獲的意見，及研究實施該條例以來所得到的運作經驗和國際間電子商務的發展後，我們已制訂一套初步的建議以更新和改善該條例。現將有關建議載於下文各段。我們的下一步工作是諮詢公眾意見。

建議

在法律上承認其他形式的電子簽署

6. 根據該條例，電子紀錄及有認可證書證明的數碼簽署¹在法律上獲得承認，這可以消除公眾對進行電子交易的疑慮。我們鼓勵政府決策局及部門檢討是否可以撤除它們工作範圍內有關法例對簽署的規定，以方便進行電子交易。至於那些有須要保留簽署規定的情況，我們認為現在是適當時候去考慮應否在法律上承認除數碼簽署以外其他形式的電子簽署²，以推動電子商務的發展。

7. 世界各地的政府及工商業均已發展和採用不同的電子

¹ 根據該條例，「數碼簽署」指簽署人的電子簽署，而該簽署是用非對稱密碼系統及雜湊函數將該電子紀錄作數據變換而產生的，使持有原本未經數據變換的電子紀錄及簽署人的公開密碼匙的人能據之確定該數據變換是否用與簽署人的公開密碼匙對應的私人密碼匙產生的，及在產生數據變換之後，該原本的電子紀錄是否未經變更。

² 根據該條例，「電子簽署」指與電子紀錄相連的或在邏輯上相聯的數碼形式的任何字母、字樣、數目字或其他符號，而該等字母、字樣、數目字或其他符號是為認證或承認該紀錄的目的而簽立或採用的。數碼簽署是電子簽署的其中一種。

認證技術和方式。為使市民有更多選擇及促進電子商務和電子政府的發展，我們應研究應否在法律上承認其他電子認證方式。

8. 使用個人辨認號碼(PIN)是我們應研究在該條例下承認的一種認證方式。這方式現常用於銀行服務，而海外有些電子政府服務亦有採用，例如在澳洲、新加坡、英國和美國，這種方式可用於遞交報稅表；而在美國某些州分，這方式可用於換領駕駛執照。這認證方式對使用者而言無疑十分方便，因他們無須依靠其他工具或設備便可透過電子方式確認其身分。使用個人辨認號碼作為認證方式，已經過市場上多種應用服務的測試。我們因此認為在適當的情況下，假如使用個人辨認號碼的穩妥程度足以應付某些指定服務³所牽涉的風險，則我們可以考慮以個人辨認號碼作為符合法律上簽署規定的一種電子簽署形式。例如當有關服務所涉及的雙方相互間已建立關係，並能以穩妥方式發出、使用及核實個人辨認號碼；及採用穩妥並有為資料傳送提供加密設施的「公共服務電子化」計劃系統，則可以使用個人辨認號碼這種認證方式。採用個人辨認號碼應可為使用數碼證書及親筆簽署以外的其他選擇，而個別使用人士應可自由選擇最適合自己的認證方式。**因此，我們認為應修訂該條例及增訂附表，以便資訊科技及廣播局局長(下文簡稱「局長」)透過附屬法例的程序在附表內指明有關的法律條文，說明使用個人辨認號碼可獲接納為符合該等條文下簽署的規定。至於有關的條文會根據正常立法程序加入附表內。**

9. 此外，我們亦曾考慮其他認證方式，例如利用生物特徵以資識別身分。不過，雖然這些方式在技術上可行及經已在某些機構內部應用系統中採用，但至今未有任何架構成立以支援其在社會上廣泛應用，而且預計在短期內，亦難以找到一間獨立和可

³ 《2001年稅務(第2號)(修訂)條例草案》已提交立法會審議。除其他事項外，該條例草案訂明納稅人在根據《稅務條例(第112章)向稅務局遞交報稅表時，可使用通行密碼作為認證方式，以符合有關簽署的規定》。

靠的第三者機構能夠蒐集全港參與電子交易人士的生物特徵資料，作確認電子交易參與人士身分之用。而這種安排現時亦未獲市民廣泛接受。再者，目前甚少機構(包括政府部門在內)具備相關技術可供在進行電子交易的過程中處理外界不同人士的生物特徵資料作認證用途。**因此，我們認為應在稍後階段當其他認證方式(包括生物特徵)更趨成熟及在市場上出現相關的架構安排時，再研究其他認證方式。**

有關「以郵遞方式交付或親自交付」的法律規定

10. 目前，不少法例均載有明文規定，訂明根據有關法律條文向有關當局遞交的文件須以郵遞方式交付或親身交付。該等法律條文在草擬及制定時，電子交易尚未流行。時至今日，電子交易已越來越普及，而該等法律條文便成為採用電子方式處理事務和推行電子政府的一種障礙。舉例說，不少政府部門除接受市民以郵遞方式交付或親身交付文件外，亦準備接受市民以電子方式提交有關文件。不過，這些部門必須先修訂與其部門相關的法例，才能把這做法付諸實行，但由個別部門各自進行有關法例修訂，並非有效率的做法。為簡化有關程序，**我們認為應修訂該條例及增訂附表，以便局長透過附屬法例的程序在附表內指明有關的法律條文，說明這些條文內有關「以郵遞方式交付或親自交付」的規定自動包含「以電子方式交付」之意。**因這項建議而受惠的法例條文，會包括根據《差餉條例》(第 116 章)、《地租(評估及徵收)條例》(第 515 章)及《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)等向差餉物業估價署署長送達通知書、申報表及其他文件的條文。這將促使政府各部門和社會各界採納以電子方式提交資訊。至於有關的條文會根據正常立法程序加入附表內。

在該條例下作出豁免

11. 該條例附表 1 訂明獲豁免以電子方式提交資訊的各類

事宜，如遺囑、信託、授權書、誓言、誓章和法定聲明等。我們已檢討目前是否仍有必要給予這些豁免，結果顯示縱使科技進步和社會情況轉變，有關文件基於其莊嚴性及複雜性，現時尚有實際需要保留其豁免，**故此我們認為現階段不宜對該條例附表 1 作出修訂。**

12. 該條例附表 2 訂明獲豁免接受以電子方式提交資訊的法庭及類似司法程序。由於法律專業界處理以上程序的電子存檔制度尚未發展成熟和未獲普遍採用，**故此我們認為現階段不宜對該條例附表 2 作出修訂。**

13. 為率先樹立良好榜樣，政府部門自該條例生效以來，便帶頭接受公眾在香港大部分法例下以電子方式提交資訊。不過，就一些涉及個別政府部門運作的法例條文而言，卻有真正和實際需要豁免接受以電子方式提交資訊。為確保有關的政府部門能繼續如常運作，局長在該條例當初制定時，於二零零零年四月根據該條例訂立了一項豁免令（屬於附屬法例及須經立法會以如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審議），將香港法律（大約共有 650 項條例）內其中 39 項條例及 1 項法令下共 195 項法例條文豁除於該條例的適用範圍之外。局長其後再訂立另外四項修訂令，因應新制定的法例作出新的豁免，及撤回再無必要的豁免。

14. 至今，根據該條例訂立的豁免令所涵蓋的法例條文可分為以下五類：

- (a) 因涉及性質莊嚴的事宜或文件而須予以豁免的條文，例如與選舉程序有關的條文；
- (b) 基於運作理由而須予以豁免的條文，例如有關須即場向政府當局出示文件的條文；

- (c) 因涉及提交大量文件和複雜圖則而難以採用電子方式處理而須予以豁免的條文，例如有關向工務部門提交文件及圖則的條文；
- (d) 因跟隨國際慣例而須予以豁免的條文，例如飛機上的工作人員為航行目的而須保存的文件；及
- (e) 為確保政府能履行合約下的責任而須予以豁免的條文，例如關乎提交與貿易通專營權有關的貿易文件的條文。

我們已檢討作出豁免的原則。雖然科技日新月異，社會情況轉變，但有關原則至今仍然有效，應該繼續沿用。我們並根據這些原則審慎檢討憑藉該條例而獲豁免的現有法例條文。雖然大部分豁免應予保留，但部分豁免已再無或快將無保留必要及可予撤回，例如根據《僱傭條例》(第 57 章)及《僱員補償條例》(第 282 章)向勞工處處長提交文件供其檢查及審閱、僱主根據《入境條例》(第 115 章)向勞工處提交所需文件等。**我們認為應對該條例作出修訂，以便從豁免令中刪除上述條文。**

核證機關自願認可計劃的運作

15. 根據該條例，我們設立了核證機關自願認可制度。在這制度下，資訊科技署署長(下文簡稱「署長」)向提供穩妥服務的核證機關作出認可。申請認可的核證機關須聘請獨立評估人士擬備及向署長提交評估報告，說明申請者是否有能力遵守該條例及署長根據該條例所公布《認可核證機關業務守則》(下文簡稱「業務守則」)所載的有關要求。

16. 認可核證機關須每 12 個月作出一次評估及向署長提交評估報告，以確保核證機關穩妥可靠及遵守該條例的有關條文及業務守則。署長會公布報告內的關鍵性資料，供市民參閱。署長可將核證機關的認可續期、暫時吊銷或撤銷。該條例設有上訴機制，有關人士可就署長作出有關認可核證機關的決定提出上訴。迄今，未有人根據該條例提出上訴。

17. 業務守則載明了認可核證機關所須採用的標準和程序。如擬對業務守則作出修訂，我們必須與認可核證機關業務守則諮詢委員會（下文簡稱「諮詢委員會」）商討，確保在有關過程中充分徵詢所有有關組織的意見。諮詢委員會成員包括資訊科技界、核證機關業界、專業團體、學術機構及有關團體的代表。諮詢委員會自成立以來一直維持有效和暢順的運作。

18. 政府及商界所成立的核證機關均在自願認可制度下順利運作。**因此，我們認為現階段不宜對該條例內有關核證機關認可制度的條文作出任何重大修訂。**

19. 不過，關於核證機關所擬備並向署長提交與認可事宜有關的評估報告，該條例目前訂明必須由獲署長認可為合資格擬備該報告的人士擬備。該被認可為合資格的人士須就核證機關有否遵守該條例所載相關條文及業務守則內的要求作出評估。該等要求大致可分為兩類，即與核證服務的穩妥情況(例如系統保安、程序保障措施、財政能力等)有關的要求，以及與此無關但與核證機關在運作上的其他方面有關的條文(例如在核證程序上有否實施一些有歧視性質的措施)。

20. 我們知道有社會人士關注要求合資格人士評估核證機關有否遵守與核證服務穩妥情況無關的規定。主要問題在於該名合資格人士未必具備足夠的認識作出該類評估，而應由核證機關本身處理。為解決這問題，以促使核證機關運作暢順和利便進行

評估，我們認為應修訂該條例，並把評估報告分為兩部分：第一部分與核證服務穩妥情況有關，須由獲署長認可為合資格的獨立人士擬備，而第二部分與核證服務穩妥情況無關，可透過一名獲核證機關授權人士作出聲明處理。我們亦會於有關的條文內清楚列明哪些要求與核證服務的穩妥情況有關及哪些要求與此無關，以供參考。這種做法不會損害核證機關制度的公信力。根據該條例規定，向署長提供虛假資料的行為會受到懲處，因此現有條文已具備阻嚇作用。

21. 目前，除有關申請認可及每年作出一次評估的規定以外，該條例內並無其他條文授權署長可要求認可核證機關呈交經由合資格人士擬備的評估報告。不過，在進行兩次評估之間的時間，那些關乎核證機關能否被視為穩妥的考慮因素可能會有重大改變，例如對決定核證機關是否適合獲得認可的考慮因素會有重大改變，包括：

- (a) 核證機關的財政狀況；
- (b) 核證機關就應付可能引致的法律責任所制定的安排；或
- (c) 核證機關用以向登記人士發出證書的系統、程序、保安安排及標準。

為增強核證機關認可制度的穩妥程度，我們認為應修訂該條例，以授權署長在上述考慮因素有或將會有重大改變時，可要求認可核證機關呈交經由獲署長認可為合資格的人士擬備的評估報告。因此而要求呈交的評估報告，應只着眼於署長當時所關注的問題。我們相信這樣一方面可以增強上述認可制度的穩妥程度，另一方面亦不致對核證機關構成太大負擔。

公眾諮詢

22. 上述初步建議之目的是修訂現有的法律架構，以促進電子商務在本港的發展。現歡迎公眾就這些建議及該條例的其他方面提出意見。我們會考慮在諮詢期間所接獲的意見，然後作出修訂該條例的建議。

23. 該條例、其附屬法例及業務守則的軟複本載於資訊科技及廣播局的網站(網址：www.info.gov.hk/itbb)，歡迎瀏覽。

意見書

24. 如對檢討有任何意見，請於**二零零二年四月三十日**或之前以下列任何一種方式向本局提出：

郵寄： 香港中區花園道
美利大廈 2 樓
資訊科技及廣播局

傳真： 2511 1458

電郵： etoreview@itbb.gov.hk

25. 除非意見書上註明全部或部分內容須予保密，否則我們將不作保密處理，並可應要求供公眾查閱。

26. 如對檢討有任何查詢，請致電 2189 2291 與本局助理局長何詠詩女士聯絡。

資訊科技及廣播局

二零零二年三月