

立法會

Legislative Council

立法會LS80/09-10號文件

2010年7月2日內務委員會會議文件

《通訊事務管理局條例草案》

法律事務部報告

I. 摘要

1. **條例草案目的** 設立通訊事務管理局(下稱"通訊局");將廣播事務管理局(下稱"廣管局")及電訊管理局局長(下稱"電訊局長")的職能轉移給通訊局;解散廣管局;以及就附帶及相關事宜訂定條文。
2. **意見**
 - (a) 條例草案旨在成為賦權法例,以成立通訊局為單一規管機構,接管廣管局及電訊局長的現有職能,以規管廣播業及電訊業;
 - (b) 新的通訊局將包括由行政長官委任的5至10名非官方成員和一名公職人員,以及通訊事務總監(下稱"總監");
 - (c) 電訊管理局與影視及娛樂事務管理處的廣播事務管理科將會合併成為通訊事務管理局辦公室(下稱"通訊辦"),作為新的通訊局的執行機構;
 - (d) 以總監為首的通訊辦以營運基金的形式運作;
 - (e) 建議披露在行使通訊局職能期間取得或接獲的機密資料,即屬犯罪。
3. **公眾諮詢** 政府當局曾於2006年就廣管局與電訊局長合併成為通訊局的建議進行為期3個月的公眾諮詢,公眾及業界均支持該建議。
4. **諮詢立法會事務委員會** 資訊科技及廣播事務委員會最近於2010年1月11日曾討論有關建議,委員提出多項關注。
5. **結論** 法律事務部正繼續研究條例草案。委員可決定是否詳細研究條例草案在政策方面的事宜。

II. 報告

條例草案目的

條例草案旨在——

- (a) 設立通訊事務管理局；
- (b) 將廣播事務管理局及電訊管理局局長的職能移交通訊事務管理局；
- (c) 解散廣播事務管理局；及
- (d) 就附帶及相關事宜訂定條文。

立法會參考資料摘要

2. 議員可參閱商務及經濟發展局於2010年6月發出的立法會參考資料摘要(檔號：CTB(CR)9/19/13(10))。

首讀日期

3. 2010年6月30日。

背景

現行規管制度

4. 在香港，現時的廣播和電訊服務政策由單一決策局(即商務及經濟發展局)負責，但兩者由兩個不同機構負責規管，該兩個機構分別為廣播事務管理局(下稱"廣管局")及電訊管理局局長(下稱"電訊局長")。

廣播事務管理局

5. 廣管局是根據《廣播事務管理局條例》(第391章)而成立的法定機構，分別按照《廣播條例》(第562章)和《電訊條例》(第106章)第IIIA部的規定，規管電視和聲音廣播服務。廣管局的成員包括由行政長官委任的6至9名非官方成員和3名官方成員。廣管局的執行部門是影視及娛樂事務管理處(下稱"影視處")轄下

的廣播事務管理科，它是一個政府部門，從政府一般收入帳目獲得撥款。影視處以影視及娛樂事務管理處處長為首，他是公職人員，並出任廣管局的行政主管。

6. 廣管局的主要功能和職責如下 ——

- (a) 確保廣播內容和技術均維持適當標準，並處理有關違反這些標準的投訴；
- (b) 就非本地電視節目服務牌照和其他須領牌的電視節目服務發牌，並就聲音廣播、本地免費電視節目和本地收費電視節目服務的牌照申請，向發牌當局(即行政長官會同行政會議)提出建議；
- (c) 管理所有廣播牌照和執行發牌條件；
- (d) 在本地免費電視節目服務持牌人方面，就獲取、持有和行使其2%或以上的非本地表決控制權一事，給予批准；及
- (e) 執行《廣播條例》中的競爭條文。

電訊管理局局長

7. 電訊局長是行政長官根據《電訊條例》第5條的規定而委任的公職人員，以規管電訊業及廣播服務的技術標準。電訊管理局(下稱"電訊局")於1993年成立，以電訊管理局總監為首，並獲委任為電訊局長。電訊局根據《營運基金條例》(第430章)的規定運作，無須依賴政府一般收入帳目撥款以支付其開支。

8. 電訊局長的主要功能和職責如下 ——

- (a) 管理無線電頻譜；
- (b) 就所有電訊服務和傳送設施發牌，並執行發牌條件；
- (c) 規管電訊服務的經濟和技術事宜；
- (d) 協助廣管局規管廣播服務的技術事宜；
- (e) 管制無線電通訊傳送器具的進口、出口和使用情況；
- (f) 執行《電訊條例》中的競爭條文；及

- (g) 根據《非應邀電子訊息條例》(第593章)，規管非應邀電子訊息的傳送。

9. 在運作上，電訊局協助廣管局和影視處處理有關廣播工作的工程和技术事宜，並就這些事宜提出意見。電訊局也協助廣管局處理規管上有關經濟的事宜(例如處理競爭投訴的經濟分析)。

作出轉變的建議

10. 根據立法會資料摘要第2段，科技發展一日千里，電訊與廣播之間的傳統分界逐漸變得模糊，兩個市場正出現匯流。在英國和澳洲，這種匯流在近年導致分別規管電訊及廣播的機構合併成為單一規管機構¹。香港有需要重組規管體制安排，以及全面檢討規管制度和相關的法例，以緊貼兩個行業的轉變。

11. 政府當局於2006年3月3日發出一份公眾諮詢文件，建議廣管局與電訊局長的職能合併，成為單一規管機構(即通訊局)，以期有效和協調規管正在匯流的電子通訊業。政府當局建議採取分兩階段的循序漸進模式：(a)通訊局成立後會繼續執行《廣播條例》及《電訊條例》現有的條文，並處理現時在廣管局及電訊局長職權範疇內的事務；及(b)通訊局將檢討和理順《廣播條例》和《電訊條例》，確保廣播及電訊業的規管一致和有效。

意見

12. 條例草案旨在實施分兩階段的循序漸進模式的首個階段，即在完成公眾諮詢後，為電訊及廣播業成立單一規管機構。條例草案的目的是成為賦權法例，透過把廣管局和電訊局長的職能合併，設立單一的規管機構。條例草案不會處理在《廣播條例》和《電訊條例》下現有規管制度的差異。當單一的規管機構在條例草案通過後成立，當局會就《廣播條例》和《電訊條例》下現有的規管制度進行全面檢討。根據立法會資料摘要第4段，當局在檢討完成後，會修訂法例，以更新和理順這些條例。

13. 下文各段綜述條例草案的主要條文。

¹ 通訊辦公廳(英國)和澳洲通訊及媒體管理局(澳洲)

通訊局的成立

14. 條例草案第3條成立一個法人團體(即通訊局),作為單一的規管機構,以取代廣管局和電訊局長實施和執行電訊及廣播業現行的規管及發牌制度。

15. 通訊局的成員包括由行政長官委任的5至10名非官方成員(包括一名主席)和一名由行政長官委任的官方成員,以及通訊事務總監(下稱"總監")(條例草案第8及9條)。

通訊局的權力和職能

16. 電訊局長及廣管局的現有法定權力和職能將轉移給通訊局。通訊局在總監的支援下,實施和執行條例草案、《電訊條例》、《廣播條例》、《廣播事務管理局條例》(將重新命名為《廣播(雜項條文)條例》)、《非應邀電子訊息條例》,以及其他條例的條文(條例草案第4及14條)。通訊局亦將獲授予所需的附帶權力,以履行其職能(條例草案第5條)。

17. 通訊局亦會就關乎電訊、廣播、反濫發電子訊息或與電訊界或廣播界有關連的活動的任何法例、立法建議及規管政策,向商務及經濟發展局局長(下稱"局長")提供意見(條例草案第4(3)條)。

18. 通訊局可委出任何委員會,向其提供意見或給予協助,或將其任何職能轉授予任何該等委員會、總監或任何公職人員(條例草案第16及17條)。

程序事宜

19. 條例草案第6及10至13條處理與通訊局及其委員會日常運作有關的程序事宜,例如向行政長官及立法會呈交年報、召開會議、藉傳閱文件處理事務,以及就委員的金錢利害關係和個人利害關係作出披露。

取消廣管局和電訊局長

20. 廣管局將會解散(條例草案第7條),而《電訊條例》第5條(該條規定電訊局長的委任)將予廢除(附表第4條)。

豁免民事法律責任

21. 根據條例草案第18條,凡通訊局或任何其他人在與執行

或其意是與執行根據條例草案或任何條例擬議賦予通訊局的職能有關連的情況下，真誠地作出或沒有作出任何事情，則通訊局或該人均不會因此而招致民事法律責任。

通訊辦營運基金

22. 電訊局及影視處的廣播事務管理科²將會合併成為一個名為通訊事務管理局辦公室(下稱"通訊辦")的新部門。通訊辦將以總監為首，他是公職人員(首長級薪級第6點)。現時電訊局的營運基金將會擴大涵蓋範圍，並重新命名為通訊事務管理局營運基金，所有須繳付、拖欠或已繳付予通訊局的款項必須記入該營運基金的帳目。通訊辦作為通訊局的執行部門，將會就電訊、廣播及反濫發電子訊息事宜，支援及協助通訊局及總監(條例草案第15、19及23條)。影視處將會解散。

紀錄及數據移交通訊局和通訊辦

23. 根據條例草案第20條，電訊局長或廣管局保管的所有資料、數據、紀錄或文件必須移交予通訊局。同樣地，電訊局或影視處保管的所有資料、數據、紀錄或文件必須移交予通訊辦或其他接管有關職能的政府部門。《個人資料(私隱)條例》(第486章)就移交的任何個人資料或數據適用，猶如該等資料或數據已由有關接收方而非電訊局長、廣管局、電訊局或影視處接收一樣。這項數據或資料移轉並不構成違反保密責任或違反《個人資料(私隱)條例》。

提供或披露機密資料的罪行

24. 除了某些訂明的例外情況，條例草案第21條禁止提供或披露在與執行通訊局任何職能有關連的情況下取得或接獲的機密資料。受這項規定限制的人士包括通訊局成員或其委員會委員，或獲通訊局或其委員會授權的人，以及通訊辦聘用的僱員、代理人、服務提供者、承判商或顧問。任何人違反條例草案第21條，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處罰款100萬元及監禁2年，或一經循簡易程序定罪，可處第6級罰款(即10萬元)及監禁6個月。

25. 被告人如證明在作出披露時：

² 影視處的另一部門(娛樂事務管理科)負責管制淫褻及不雅物品、電影檢查及報刊的註冊等工作。這些非廣播職能會移交通訊辦，並由政府一般收入帳目撥款。影視處其餘有關娛樂牌照的職能將移交民政事務總署。

- (a) 相信被告人有合法權限提供或披露有關資料，而被告人亦無合理理由相信情況並非如此；或
- (b) 既不知道亦無合理理由相信所提供或披露的有關資料是機密資料，

即可以此作為免責辯護。

過渡性安排、保留條文及相應修訂

26. 條例草案第7及8部旨在作出過渡性安排及保留條文，並就各項法例(包括《電訊條例》《廣播事務管理局條例》、《廣播條例》和《非應邀電子訊息條例》)及相關附屬法例作出相應修訂。

生效日期

27. 條例草案制定為法例後，將於局長以憲報公告指定的日期起實施。

公眾諮詢

28. 根據立法會參考資料摘要第11及12段，政府當局於2006年就透過合併廣管局及電訊局長的職能以成立通訊局的建議，進行為期3個月的公眾諮詢。市民和業界十分支持這項建議。政府當局亦於2010年1月向電訊局和影視處的員工代表簡述條例草案的最新進展。

諮詢立法會事務委員會

29. 在2010年1月11日資訊科技及廣播事務委員會(下稱"事務委員會")會議上，政府當局向委員簡述建議成立單一規管機構，即通訊局，以有成效、有效率和協調的方式規管正在匯流的電子通訊業。事務委員會原則上支持政府當局成立通訊局的建議。然而，鑒於通訊局的規管範圍擴展至可對廣播業及電訊業行使權責，部分委員關注到賦予擬議成立的通訊局的權力過於廣泛。這些委員促請政府當局考慮增加通訊局的成員(尤其是非官方成員)，以應付整合責任後負責規管整個電子通訊業而增加的工作量。他們又認為，獲委任進入通訊局的個別人士應具備所需的專業知識，能明白和處理通訊業內複雜的問題。此外，

委任應以公平、公開及透明的方式進行，細心確保不偏不倚，並避免出現利益衝突的情況，從而加強公眾對通訊局的信心，維持其公信力。委員可參閱事務委員會2010年1月11日會議的紀要(立法會CB(1)1312/09-10號文件)，以瞭解進一步詳情。

結論

30. 本部正繼續研究條例草案。議員可決定是否詳細研究條例草案在政策方面的事宜。

立法會秘書處
助理法律顧問
盧志邦
2010年6月28日