二零一二年十一月十二日
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

爲通訊事務管理局辦公室
開設一個總規管事務經理常額職位的建議

目的

當局建議把一個現有在通訊事務管理局辦公室(下稱"通訊辦")的首席規管事務經理常額職位(總薪級表第 45 至 49 點)升格,以開設一個總規管事務經理常額職位(首長級薪級第 1 點)。本文件旨在徵求委員支持有關建議。

背景

2. 立法會在二零一二年七月十七日通過《2012 年商品說明(不良營商手法)(修訂)條例》(下稱"《商品說明(修訂)條例》")(2012 年第 25 號條例),藉以擴大《商品說明條例》(第 362 章)所禁止的不良營商手法範圍。此外,除了現有的刑事懲處外,《商品說明(修訂)條例》亦引入新的遵從機制,讓當局可選擇利用民事程序以對付違規行爲,從而加強《商品說明條例》的執行體制。在《商品說明(修訂)條例》下禁止的不良營商手法概述於**附件 1**。當局的現有計劃是在二零一三年開始實施《商品說明(修訂)條例》。

3. 目前執行《商品說明條例》的香港海關將負責執行《商品說明(修訂)條例》的新條文,而通訊事務管理局(下稱"通訊局")獲賦予共享管轄權,處理由《廣播條例》(第 562 章)和《電訊條例》(第 106 章)下的持牌人所提供廣播和電訊服務的不良營商手法。通訊辦是通訊局的執行部門,《商品說明(修訂)條例》實施後,通訊辦的執法職務將會擴大,而其工作量亦會增加。

建議

4. 爲應付因實施《商品說明（修訂）條例》而擴大的執法職務和所增加的工作量，我們建議在通訊辦開設一個總規管事務經理常額首長級職位（首長級薪級第 1 點），並會刪除一個首席規管事務經理常額職位（總薪級表第 45 至 49 點）以作抵銷。

理據

5. 通訊辦現有兩個公務員職系分別負責向通訊局提供技術和經濟方面的規管支援，該兩個職系是電訊工程師職系和規管事務經理職系。電訊工程師職系主要負責技術規管工作，而規管事務經理職系是一個跨專業的公務員職系，該職系的員工具備法律、經濟、會計、工商管理及統計、工程、資訊及通訊科技等範疇的專業背景，讓他們能有效履行有關電訊和廣播行業的經濟規管職能。

6. 目前，《電訊條例》第 7M條[1]禁止電訊持牌人作出具誤導性或欺騙性的行爲，該條文會待《商品說明（修訂）條例》實施後予以廢除。通訊辦負責根據《電訊條例》第 7M 條，就電訊持牌人具誤導性或欺騙性的行爲進行調查和執法工作。自第 7M條於二零零零年制定後，前電訊管理局（下稱“電訊局”）和通訊辦已處理超過 500 宗需進行廣泛查訊和調查的有關投訴。單就電訊行業而言，個案量每年平均約爲 42 宗。

7. 至於廣播行業，前廣播事務管理局（下稱“廣管局”）和通訊局在《廣播條例》下並沒有獲賦予類似的法定權力，以對廣播持牌人的具誤導性或欺騙性行爲調查和執法。對於涉及廣播行業的不良營商手法的投訴，前影視及娛樂事務管理處和現時的通訊辦會徵求投訴人的同意，把投訴轉介至有關廣播機構跟進。在過去三年（二零零九至二零一一年），平均每年所轉介的個案數目爲 77 宗。

---

[1] 《電訊條例》第 7M 條規定“*持牌人在提供或獲取電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務時（包括（但不限於）促銷、推廣或宣傳該等網絡、系統、裝置、顧客設備或服務），不得作出〔通訊事務〕管理局認爲屬具誤導性或欺騙性的行爲。*”

8. 待《商品說明（修訂）條例》實施後，通訊辦會支援通訊局，就《廣播條例》和《電訊條例》下的持牌人在提供廣播和電訊服務方面的不良營商手法，擔當調查和執法的角色。與《電訊條例》第 7M 條的現行條文相比，《商品說明（修訂）條例》中新的公平營商條文所涉的調查和執法模式亦會出現重大改變。整體而言，不論是涵蓋範圍或複雜程度，通訊辦的執法職務均會大幅擴大，理由如下：

(a) 根據《商品說明（修訂）條例》處理目前未受規管的有關提供廣播服務的不良營商手法個案，將會帶來新增的執法工作；

(b) 處理現行《電訊條例》第 7M 條沒有涵蓋的電訊持牌人懷疑具威嚇性的營業行爲，將會帶來新增的執法工作；

(c) 執法工作由現行《電訊條例》第 7M 條下的行政執行模式，轉爲在《商品說明（修訂）條例》下採用的司法模式，將會變得更加複雜，而通訊辦須採取更嚴謹的調查方法和更高的搜證標準。對於有充分理由懷疑違例的個案，通訊辦須負擔更繁重的工作（包括擬備相關文件和供詞、與證人聯絡、出席審訊、在法院作證等），以把個案提交法院以作出刑事檢控；

(d) 爲實施《商品說明（修訂）條例》下以替代刑事訴訟程序的遵從爲本執行機制，通訊辦需處理持牌人所作的相關承諾，並在有需要時尋求法院發出強制令，此等將帶來新的規管工作。

9. 此外，通訊辦需要與香港海關緊密合作，以準備開始實施《商品說明（修訂）條例》，並協調兩個部門在《商品說明（修訂）條例》下持續執行各自的職能，包括擬定在《商品說明（修訂）條例》下通訊局與海關關長的諒解備忘錄；制訂和採取相關指引及執法政策，並進行檢討；就部門之間的個案管理和移交與香港海關保持聯繫；以及在公眾教育活動方面與香港海關合作。

10. 有關《電訊條例》第 7M 條規管電訊持牌人具誤導性或欺騙性的行爲的相關調查和執法工作，目前是由通訊辦的市場及競爭部處理。市場及競爭部由一名助理總監（職銜爲助理總監（市場及競爭））掌管。市場及競爭部由兩個科別組成，大部分人員屬規管事務經理職系。市場及競爭科 1 由 1 名屬總規管事務經理的首長級職位（首長級薪級第 1 點）（職銜爲市場及競爭科主管 1）人員掌管，他主要負責根據《廣播條例》和《電訊條例》的競爭條文，處理於電訊和廣播行業與競爭相關的投訴及個案。市場及競爭科 2 由 1 名屬首席規管事務經理的非首長級職位（職銜爲市場及競爭科主管 2）人員掌管，他主要負責根據《電訊條例》第 7M 條處理電訊持牌人具誤導性或欺騙性行爲的投訴，以及無線電頻譜拍賣、制訂作規管用途的財務計算方法和保障消費者的措施（例如電訊業的另類排解糾紛計劃）等其他規管職務。如遇具誤導性或欺騙性的行爲的投訴數目或與競爭相關的投訴及個案數目急升，這兩個科別亦會分擔彼此的工作量，互相提供支援。

11. 爲應付上文第 6 至 9 段所述通訊辦在《商品說明（修訂）條例》下有所擴展的執法職務，以及處理《商品說明（修訂）條例》開始實施前的準備工作，通訊辦剛於二零一二年十月成立兩個新科別，即市場及競爭科 3 和 4，並分別由 1 名屬首席規管事務經理的非首長級職位人員掌管。這兩個新科別連同市場及競爭科 2，將主要負責《商品說明（修訂）條例》下就提供廣播和電訊服務的不良營商手法的投訴及個案進行調查；爲刑事檢控提供支援；處理持牌人作出的承諾；以及向通訊局報告調查結果。該 3 個科別亦需與香港海關緊密合作，爲打擊不良營商手法設立新的規管體制並作持續檢視，例如制訂和更新指引及執行政策、就移交個案持續與香港海關協調，並根據《商品說明（修訂）條例》下各自的管轄範圍，在有需要時支援彼此的執法工作，以及籌劃和進行宣傳活動和消費者教育活動。目前，作爲臨時安排，掌管 3 個科別的 3 名首席規管事務經理直接向助理總監（市場及競爭）負責，直至按建議在市場及競爭部開設 1 個總規管事務經理的新職位爲止。

12. 如上文所述，《商品說明（修訂）條例》開始實施後通訊辦的執法職務將會大幅擴展，加上相關人員增加，因此

有需要加強市場及競爭部內首長級人員的支援，以監督在《商品說明（修訂）條例》下有關電訊和廣播行業保障消費者新體制的實施和管理，使有關不良營商手法個案的調查和執法做法貫徹一致，並確保通訊辦與香港海關的協調和合作安排能有效率和具效益地進行。有鑑於此，我們建議把 1 個現有首席規管事務經理職位升格，在市場及競爭部開設一個總規管事務經理（首長級薪級第 1 點）常額職位。

13. 在開設總規管事務經理的新職位後，上文第 11 段所述 3 個科別會合併成爲新的市場及競爭科 2，並由總規管事務經理（職銜爲市場及競爭科主管 2）掌管。新設的市場及競爭科主管 2 的建議職責說明載於**附件 2**。一如市場及競爭科 1 和 2 的現行安排，新設的市場及競爭科主管 2 亦須在有需要時分擔市場及競爭科主管 1 的工作量，處理廣播和電訊行業中反競爭行爲的個案。

14. 通訊辦另外唯一的總規管事務經理職位，正是市場及競爭部市場及競爭科主管 1。基於新職位職責範疇和工作性質的複雜性，如不開設建議的市場及競爭科主管 2 職位，新職務不可能由市場及競爭科主管 1 承担。目前，市場及競爭科主管 1 就執行《電訊條例》下的競爭條文（包括合併和收購條文）；處理有關營辦商之間涉及競爭事宜爭議的調解工作；以及就通訊局（和前電訊管理局局長）有關違反《電訊條例》下競爭條文的投訴所作決定而引起的法律質疑，在法院和電訊（競爭條文）上訴委員會上答辯提供首長級人員的支援。通訊局是電訊業與廣播業的單一規管機構，在作爲其執行部門的通訊辦成立後，現職總規管事務經理已需就《廣播條例》下廣播持牌人的反競爭行爲負上額外職務。

15. 此外，立法會在二零一二年六月通過新的跨行業《競爭條例》（2012 年第 14 號條例），通訊局根據該條例就電訊和廣播行業的競爭事宜獲賦予共享管轄權。在新的競爭法下，執法模式會出現根本性的改變，並會帶來額外工作量，而日後有關反競爭行爲的執法工作將會變得更加複雜。市場及競爭科主管 1 負責設立新的競爭執法體制，其新增職責包括就新的競爭條文制訂相關指引，並就共享管轄權安排與在《競爭條例》下設立的競爭事務委員會（競委會）聯繫。市場及競爭科 1 將由現有的 2 個組別人手增加一倍，而市場及

競爭科主管 1 的監督職務範疇因而有所擴大。總括而言，爲準備和實施《競爭條例》以及監督香港廣播業的競爭事宜帶來的新增職務，已令市場及競爭科主管 1 的職務非常繁重，他將無法爲實施《商品說明（修訂）條例》提供首長級人員的支援。

16. 如上文所述，目前掌管市場及競爭部市場及競爭科 2、3 和 4 的 3 名首席規管事務經理直接向助理總監（市場及競爭）負責的安排僅屬臨時性質。根據《商品說明（修訂）條例》和《競爭條例》對電訊和廣播行業的不良營商手法和反競爭行爲執法的工作範圍將大幅擴大和更趨複雜，助理總監（市場及競爭）不可能在此情況下持續對市場及競爭部作有效的首長級監督。如不開設建議的總規管事務經理新職位，助理總監（市場及競爭）的管轄範圍，會由先前 2 個科別共 4 組專業人員，增加至 4 個科別共 9 組人員。建議開設的總規管事務經理職位可向助理總監（市場及競爭）和通訊辦的高層管理人員提供所需的首長級人員支援，以確保順利過渡至《商品說明（修訂）條例》的新體制，並有效率和具效益地執行《商品說明（修訂）條例》下的商品說明新條文。

17. 通訊辦其他首長級薪級第 1 點人員是通訊辦其他分部的 4 名總電訊工程師。總電訊工程師是專業工程師職系人員，具備專門技術知識和工程方面的專長，負責處理廣播和電訊行業的技術規劃、規管和資源管理事宜。目前，他們已克盡全力於應付通訊辦的核心規管職務和支援通訊局履行《廣播條例》、《電訊條例》和其他法例下的職能。在監察《商品說明（修訂）條例》或《競爭條例》的實施以及在執行有關個案調查、分析和檢控支援的執法及規管職務方面，他們並不具備相關經驗和專長。基於新職務的性質和所涉及的工作量，由總電訊工程師負責建議的總規管事務經理職位的工作並不可行。

18. 市場及競爭科主管 1 和助理總監（市場及競爭）現有職位的職責說明分別載於**附件 3 和 4**。通訊辦現有組織圖載於**附件 5**。市場及競爭部現有和建議組織圖分別載於**附件 6 和 7**。

已考慮的其他方案

19. 我們沒有其他切實可行的方案。正如上文第 14 至 17 段詳述的原因，基於該建議職位的執法工作性質和所涉及的工作量，由通訊辦內市場及競爭部其他現有首長級人員或其他總電訊工程師分擔該職位的職務並不可行。由於預期增加的工作量會長期持續，因此不宜聘用非公務員合約員工應付有關執法職務的人手需求。

實施計劃

20. 如建議獲委員支持，我們會尋求立法會人事編制小組委員會通過建議，然後請財務委員會批准。建議一經財務委員會批准，通訊辦會即時開設上述總規管事務經理職位，並刪除一個首席規管事務經理職位（即掌管市場及競爭部市場及競爭組 4 的首席規管事務經理職位）以作抵銷。

對財政的影響

21. 如按建議開設一個總規管事務經理職位，並刪除一個首席規管事務經理職位以作抵銷，按薪級中點估計，所需的額外年薪開支爲 303,480 元，詳情如下—

	職級	按薪級中點估計的年薪開支(元)	職位數目
	開設總規管事務經理常額職位	1,428,600	1
減：	刪除首席規管事務經理常額職位	1,125,120	1
	總計	303,480	0

至於所需的額外每年平均員工開支總額（包括薪金及員工附帶福利開支），則爲129,000元。通訊辦以營運基金的方式運作，經費主要來自牌照費的收入。這項建議所需的額外開支，將由通訊辦營運基金悉數承擔。

徵詢意見

22. 請委員就此建議提出意見。視乎委員的意見，當局計劃於二零一三年一月尋求人事編制小組委員會的建議，並向財務委員會申請批准。

商務及經濟發展局 通訊及科技科
通訊事務管理局辦公室
二零一二年十一月

附件 1

經修訂《商品說明條例》所禁止的不良營業行爲

(i) 就服務作出虛假商品說明（第 7A 條）

現時，《商品說明條例》禁止任何人在營商過程或業務運作中，就任何貨品作出達關鍵程度的虛假或誤導陳述。該條例並不適用於服務行業的消費交易。在經修訂《商品說明條例》下，該條例的適用範圍已延伸至在消費交易中就服務作出的商品說明。

2. 此外，《商品說明條例》目前訂明只禁止對貨品的**指明**範疇作出虛假商品說明，而消費者可賴以作出決定的其他範疇商品說明（例如如何標價），則不屬於該條例的規管範圍。爲增加對消費者的保障，《商品說明條例》已獲修訂，使**任何**與貨品（包括相關服務）有關的虛假陳述，一律須予禁止。

(ii) 誤導性遺漏（第 13E 條）

3. 根據經修訂《商品及說明條例》，“誤導性遺漏”是一項罪行。具體而言，如按實際情況，某商戶的營業行爲遺漏或隱瞞重要資料[2]，或以不明確或含糊的方式提供重要資料，或未能表露其商業用意，因而導致一般消費者作出某項交易決定，而倘若該消費者沒有接觸該營業行爲，他不會作出該項交易決定，則該商戶便觸犯誤導性遺漏的罪行。

(iii) 具威嚇性的營業行爲（第 13F 條）

4. 經修訂《商品說明條例》禁止在消費交易中使用具威嚇性的營業行爲。如按某營業行爲的實際情況，並考慮到所有相關情況，該營業行爲通過使用騷擾、威迫手段或施加不當影響，在相當程度上損害一般消費者在選擇及行爲方面的自由，並因而導致該消費者作出某項交易決定，而倘若該消費者沒有接觸該營業行爲，他不會作出該項交易決定，則該

---

[2] “重要資料”的定義是爲作出有根據的交易決定，一般消費者按照相關情況所需的資料（包括就是否或按什麼條款購買產品的決定，以及就是否或按什麼條款行使合約權利的決定）。

營業行爲即屬具威嚇性的營業行爲。

(iv) 餌誘

5. “餌誘”一般指商戶以減價或非常優惠條件宣傳或推廣產品，卻沒有合理數量或能力足以應付可以預期的需求。經修訂《商品說明條例》所增訂的兩項罪行如下—

(a) “餌誘式廣告宣傳”（第13G條）

在考慮任何人經營業務的市場和宣傳品的性質後，如沒有合理理由相信他能在合理期間內，以訂明價格提供合理數量的產品供銷售，則他不得宣傳以該價格提供產品，否則便屬違法。

(b) “先誘後轉銷售行爲”（第 13H 條）

這項罪行禁止任何人用指明的價格推銷某產品，但意圖卻是通過各種手段推銷另一產品。所宣傳的產品實際上是用於餌誘消費者進入店舖，讓商戶藉此以各種藉口推銷較昂貴產品。

6. 爲確保真誠行事的企業不會因無心之失而干犯罪行，現就餌誘式廣告宣傳提供額外免責辯護：被告如能舉出充分證據，顯示在出現需求大於原先所預測的情況後，已在合理時間內採取補救行動（例如補充存貨、安排另一供應商以相同條件提供相同產品或服務，或以相同條件提供同等產品或服務），則被告有權被裁定罪名不成立。

(v) 不當地接受付款（第 13I 條）

7. 根據經修訂《商品說明條例》，商戶就產品接受消費者付款時，如有意圖不供應該產品，或供應有重大分別的產品，即干犯罪行。此外，商戶在接受消費者付款時，如沒有合理理由相信他能在指明期間或合理時間內（如無指明期間）提供產品，他也會干犯罪行。

8. 在這項擬議罪行的法律程序中，已額外增訂被告一方的免責辯護條文。被告如能舉出充分證據，顯示已促致第三方提供相同或同等產品，則被告有權被裁定罪名不成立。如罪行只涉及“沒有能力提供”（相對於“沒有意圖提供”），被告在合理時間內向消費者退還全數款項，亦算是可接受的免責辯護。

附件 2

建議職責說明
總規管事務經理
（職銜爲新設的市場及競爭科主管 2）

職級 **：** 總規管事務經理

直屬上司 **：** 助理總監（市場及競爭）

主要職務和職責—

就下述主要職務向助理總監（市場及競爭）負責—

(a) 就電訊和廣播持牌人不良營商行爲的投訴，監督根據經修訂《商品說明條例》進行的調查，以及就有關電訊持牌人的具誤導性／欺騙性行爲，監督根據《電訊條例》進行的調查；

(b) 監督經修訂《商品說明條例》的實施事宜，包括與香港海關聯繫，訂立香港海關與通訊事務管理局的共享管轄權安排，以及制訂和採納相關指引及程序；

(c) 就在法院檢控電訊和廣播持牌人的不良營商行爲提供支援；

(d) 監督爲電訊和廣播持牌人而設的遵從爲本執法機制的運作，以代替就他們違反經修訂《商品說明條例》的公平營商條文而進行檢控；

(e) 如遇電訊和廣播市場中反競爭行爲的投訴急升，向市場及競爭部內另一科別提供支援，分擔投訴調查工作；

(f) 制訂和監察特別計劃及項目，以協助解決消費者與營辦商之間的爭議，並監督這些計劃及項目的推行；

(g) 監督無線電頻譜的拍賣，通過市場機制指配頻譜；

(h) 檢視和實施全面服務安排，並計算每年的全面服務補貼；

(i) 就規管用途的財務計算方法向高級管理層提供支援；以及

(j) 支援從保障消費者角度檢討有關規管電訊和廣播行業的政策及法例。

附件 **3**

職責說明
總規管事務經理
（職銜爲市場及競爭科主管 1）

職級 **:** 總規管事務經理

直屬上司 **:** 助理總監（市場及競爭）

主要職務和職責—

就下述主要職務向助理總監（市場及競爭）負責—

(a) 監督有關電訊和廣播行業的反競爭做法投訴個案的調查，並就反競爭行爲應採取的行動提出建議；

(b) 監督在電訊行業中有關傳送者牌照持有人合併及收購個案的調查；

(c) 監督《競爭條例》的實施事宜，包括與競爭事務委員會聯繫，訂立競爭事務委員會與通訊事務管理局的共享管轄權安排，以及制訂和採納相關指引及程序；

(d) 就通訊事務管理局有關《廣播條例》、《電訊條例》和《競爭條例》中競爭條文的決定所引起的法律質疑、法律訴訟程序和上訴，在法院和電訊（競爭條文）上訴委員會處理的個案中，向高級管理層提供支援；

(e) 如遇電訊和廣播市場中具誤導性／欺騙性的行爲和不良營商行爲的投訴急升，向市場及競爭部內另一科別提供支援，分擔投訴調查工作；

(f) 督導針對電訊服務市場進行的經濟分析、調查和研究，以監察電訊市場的發展和電訊服務營辦商於市場上的行爲（包括定價行爲）；

(g) 處理有關營辦商之間爭議的調解工作和有關互連及共用設施事宜的裁決個案，並向高級管理層作出建議；以及

(h) 支援從競爭角度檢討有關規管電訊市場的電訊政策及法例。

附件 4

職責說明
助理總監（市場及競爭）

職級 **：** 電訊管理局助理總監

直屬上司 **：** 通訊事務副總監

主要職務和職責—

就下述主要職務向通訊事務副總監負責—

(a) 根據《廣播條例》、《電訊條例》和《競爭條例》中的競爭條文，督導和協調在電訊和廣播行業中促進和保障公平競爭的工作；

(b) 督導和協調根據經修訂《商品說明條例》對電訊和廣播持牌人的不良營商手法所採取的執法工作，以及根據《電訊條例》對電訊持牌人具誤導性／欺騙性的行爲所採取的執法工作；

(c) 支援通訊事務管理局（通訊局）向法院提出法律訴訟，並就法例中競爭條文處理針對通訊局的上訴個案和作出答辯；

(d) 支援通訊局和政府向法院提出法律訴訟，並根據《電訊條例》和經修訂《商品說明條例》中公平營商條文，就電訊持牌人的具誤導性／欺騙性的行爲處理針對通訊局和政府的上訴個案，以及作出答辯；

(e) 監督電訊行業頻譜拍賣和全面服務安排等實施事宜；

(f) 監督特別項目及計劃的發展和有效實施，以協助解決消費者與營辦商之間的爭議；

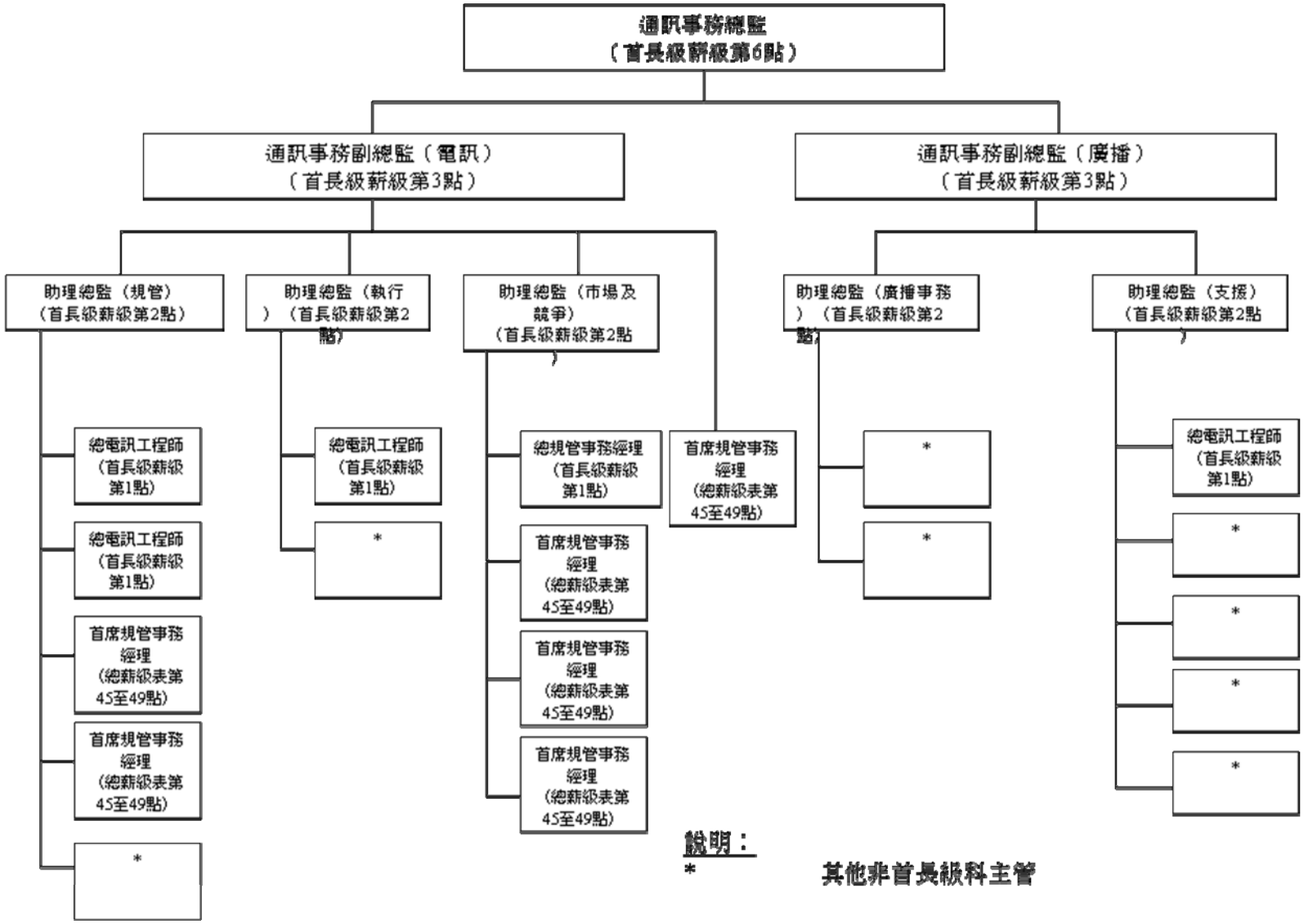
(g) 在競爭事宜方面，就調解營辦商之間的爭議和作出關於互連及共用設施事宜的裁決提供支援；

(h) 檢討規管架構、在適當時進行業界或公眾諮詢，並就執行法例中的競爭和公平營商條文發出指引；以及

(i) 就檢討電訊政策和法例（尤其是涉及公平競爭和不良營商行爲的範疇）提供意見、支援和建議。

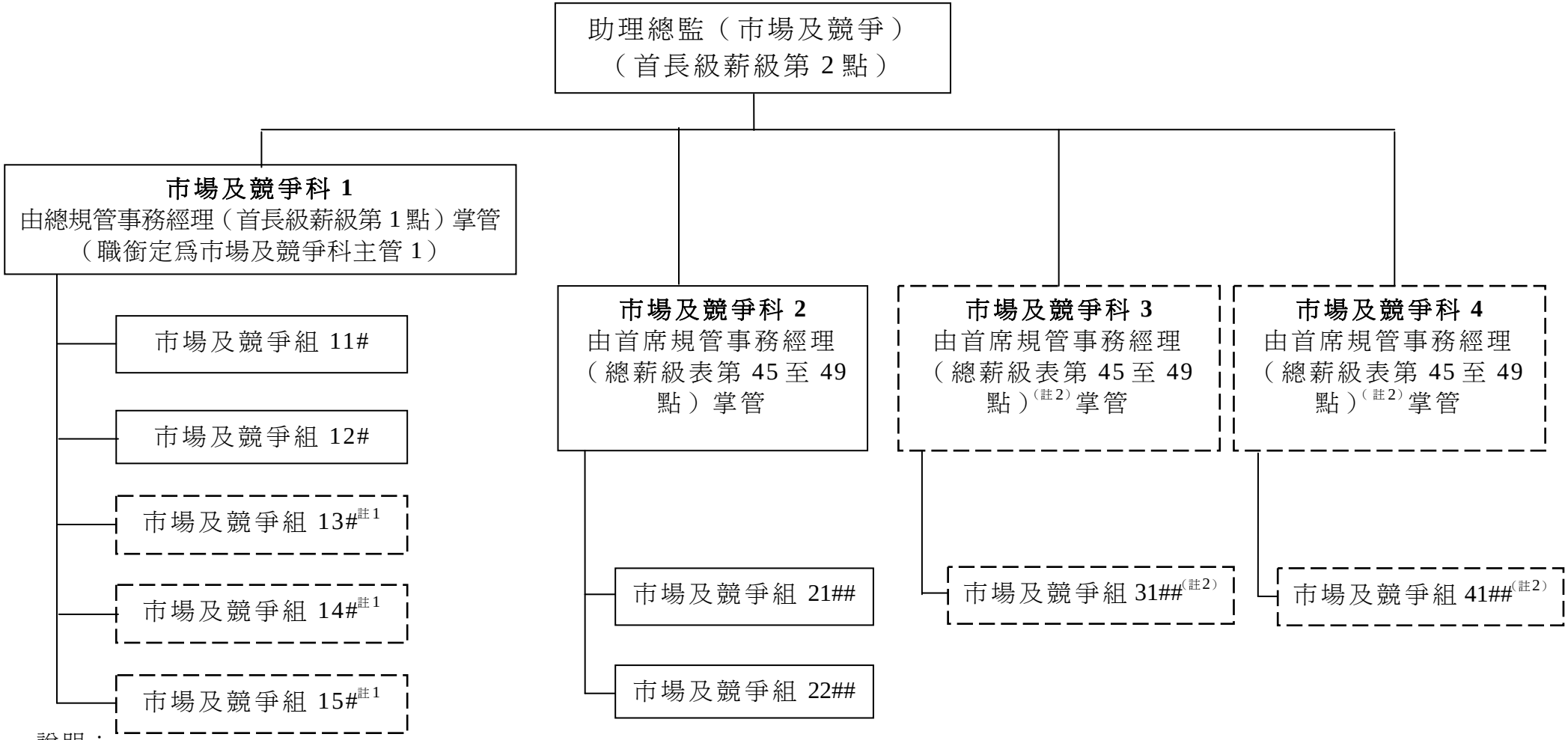
附件 5

通訊事務管理局辦公室組織圖
（截至 2012 年 11 月）



附件 6

通訊辦市場及競爭部現有組織圖
（截至 2012 年 11 月）

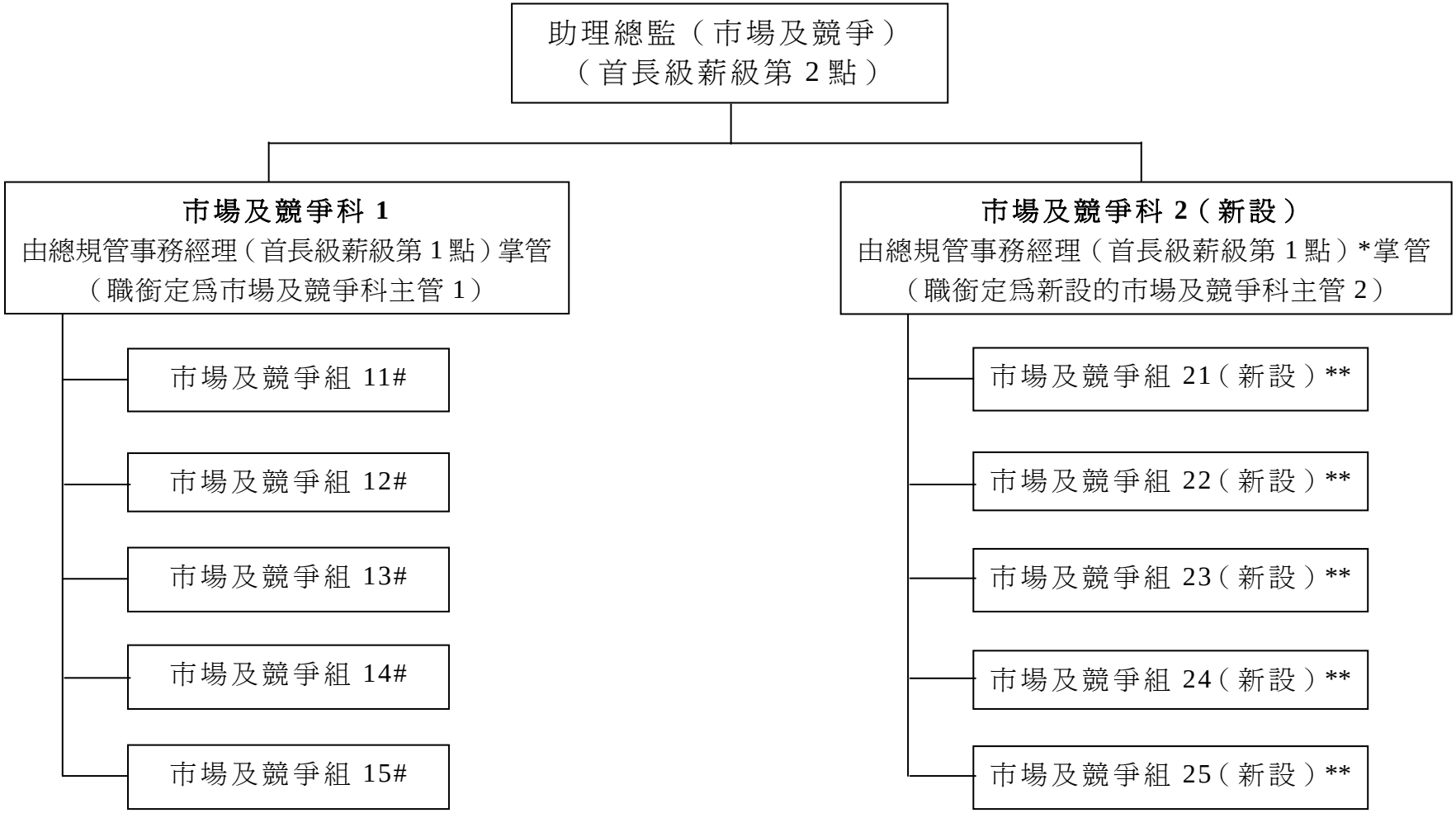


說明：

#	市場及競爭科 1 下的組別，視乎情況由首席規管事務經理、高級電訊工程師或高級規管事務經理掌管。
##	市場及競爭科 2、市場及競爭科 3 和市場及競爭科 4 下的組別一般由高級規管事務經理掌管。
「 」	新開設的科／組，以支援《競爭條例》和《商品說明（不良營商手法）（修訂）條例》的實施。
註 1	新設的市場及競爭組 13、14 和 15 是爲了配合《競爭條例》的實施。
註 2	新設的市場及競爭科 3（包括市場及競爭組 31）和市場及競爭科 4（包括市場及競爭組 41），是爲了應付《商品說明（不良營商手法）（修訂）條例》實施所增加的工作量。

附件 7

通訊辦市場及競爭部建議組織圖



說明：

市場及競爭科 1 下的組別，視乎情況由首席規管事務經理、高級電訊工程師或高級規管事務經理掌管。

* 建議藉着把一個首席規管事務經理的常額職位升格，開設此總規管事務經理職位。

** 新設的市場及競爭科 2 下的組別，視乎情況每組由首席規管事務經理或高級規管事務經理掌管。