

資訊科技及廣播事務委員會

節錄自2007年6月11日會議的紀要

* * * *

IV. 檢討香港互聯網域名管理架構的報告

(立法會CB(1)1831/06-07(03)——政府當局提供的文號文件)

立法會CB(1)1831/06-07(04)——政府資訊科技總監辦公室於2007年5月4日發出的新聞公報)

政府當局進行簡介

7. 應副主席邀請，副政府資訊科技總監(營運)向委員詳述政府當局的文件(立法會CB(1)1831/06-07(03)號文件)。該文件向委員簡介當局就香港互聯網域名管理進行為期6星期公眾諮詢(2007年5月4日至6月15日)的背景和相關事宜，以及於2007年5月4日發表的諮詢文件載述的主要建議。他特別說明以下重點：

(a) 成立香港互聯網註冊管理有限公司

2000年的公眾諮詢結果顯示，公眾普遍支持把互聯網域名管理職能由大學聯合電腦中心移交予一家新成立的非法定及非牟利機構。為此，香港互聯網註冊管理有限公司於2001年12月正式成立，負責".hk"互聯網域名的整體管理。2002年3月，大學聯合電腦中心將其全資附屬公司香港域名註冊有限公司移交予香港互聯網註冊管理有限公司，以執行".hk"互聯網域名的管理。2002年4月，政府與香港互聯網註冊管理有限公司簽訂《諒解備忘錄》，當中政府指定該公司負責管理及編配".hk"地區頂級域名下的所有互聯網域名。香港互聯網註冊管理有限公司由13名非執行兼職董事組成的董事局規管，董事局成員來自6個會員界別，分別為使用者界別、服務供應商界別、資訊科技界別、工商界別、專上院校界別及政府界別。除政府界別的董事由

政府資訊科技總監委任外，其餘5個會員界別的董事均由有關界別的香港互聯網註冊管理有限公司會員選出，任期3年。

(b) 顧問研究

鑑於互聯網域名管理在國際上和區內的最新發展，政府資訊科技總監於2006年委聘顧問進行研究，檢討已實施多年的".hk"互聯網域名管理的制度架構及企業管治。

(c) 於2007年5月發表的公眾諮詢文件載列的主要建議

政府當局經考慮顧問的建議和香港的整體資訊及通訊科技策略後，於2007年5月4日發表公眾諮詢文件，建議對".hk"互聯網域名管理的制度架構及企業管治作出以下更改：

- (i) 應繼續現行的管治安排，即政府委派香港互聯網註冊管理有限公司執行域名管理的職能；
- (ii) 香港互聯網註冊管理有限公司應設立新的諮詢委員會，由一名政府代表及獲政府從廣泛的持份者邀請的其他成員組成，就地區頂級域名的重要事務向董事局提出意見，以及促進董事局與一般持份者及關注團體的溝通；
- (iii) 香港互聯網註冊管理有限公司的董事局應由委任及成員選出的非執行董事組成，成員總數將減至7名；
- (iv) 香港互聯網註冊管理有限公司應在諮詢各持份者後，引入"域名註冊管理——域名註冊服務"模式，讓合適的機構可向".hk"使用者提供域名註冊服務，與香港互聯網註冊管理有限公司公平競爭；
- (v) 香港互聯網註冊管理有限公司應在諮詢持份者後，與政府合作制訂一個全面的企業管治架構；及

(vi) 香港互聯網註冊管理有限公司應制訂及公布5年策略計劃，以推展上述建議，並在簽立《諒解備忘錄》5年後，就《諒解備忘錄》與政府合作進行正式的檢討。

8. 副政府資訊科技總監(營運)表示，待為期6星期的諮詢於2007年6月15日結束後，政府當局會考慮接獲的意見和建議，然後對有關管理".hk"互聯網域名的擬議更改和安排作出定案。

討論

互聯網域名的分配

9. 楊孝華議員察悉，部分司法管轄區(包括香港)使用兩個字母的互聯網域名，例如英國的".uk"、中國大陸的".cn"及香港的".hk"。然而，亦有一些地方使用3個字母，好像泰國布吉的".hkt"及香港國際機場的".hkg"。他要求當局提供資料，說明如何分配互聯網域名。他並詢問，倘若兩個字母的域名不足以應付科技及通訊的急速發展，當局會否採用3個字母的域名；若會，則香港是否有需要預先取得".hkg"的使用權。

10. 副政府資訊科技總監(營運)回應時表示，互聯網域名、網際規約位址及網際規約號碼是按地區及／或司法管轄區指配，而不是按城市及／或市鎮指配的。現時，分配予世界各地使用的200多個地區頂級域名，由互聯網名稱與數字地址分配機構管理。該機構是一個非牟利國際組織，負責網際規約位址的空間分配、協定標識符的指配、地區頂級域名系統的管理等。互聯網域名的分配名單已向全球公布，所以不會有任何其他司法管轄區採用已分配予香港的".hk"。他補充，作商業或其他用途的非地區頂級域名是根據另一套申請及註冊機制分配的，而".asia"的域名近期已獲批准。他強調，域名的申請及註冊須經過嚴格的審核程序，以及審慎和全面的批准機制。個別城市或市鎮不可隨意採用任何域名。

企業管治機制

11. 劉慧卿議員支持加強企業管治，並認為早該採取有關措施，確保達致有效的策略及運作管理。她隨後要求當局闡釋建議對董事局成員組合作出的更改，以及設立新的諮詢委員會的事宜。

12. 副政府資訊科技總監(營運)回答時強調，政府當局一直十分重視加強香港互聯網註冊管理有限公司的企業管治。他表示，政府當局與該公司早前於2002年4月簽訂的《諒解備忘錄》只是一份簡單和一般性質的文件，當中訂明香港互聯網註冊管理有限公司負責管理及編配".hk"互聯網域名。政府當局經考慮顧問的建議後，決定是時候因應5年的運作經驗，就《諒解備忘錄》進行正式檢討，以期識別可進一步改善的範疇。副政府資訊科技總監(營運)指出，在擬議的新管治體制下，當局將每5年就《諒解備忘錄》進行正式檢討，以及建立正式的制度架構，讓董事局與新的諮詢委員會保持定期溝通，聽取業界和用戶就有關市場發展及服務質素的事宜提出的意見和建議。

13. 關於香港互聯網註冊管理有限公司的董事局成員組合，副政府資訊科技總監(營運)表示，香港互聯網註冊管理有限公司現時實行會員制，其非執行董事由該公司的會員從6個不同的會員界別選出。顧問就十多個國家的域名管理體制進行廣泛研究後，建議把會員界別數目減至3個，分別為服務提供者界別、用戶界別及代表協會界別。至於各有關持份者的代表，顧問建議設立新的諮詢委員會，由一名政府代表及另外13名獲政府從互聯網社羣邀請的成員組成，當中包括用戶、業內人士、學術界人士、政府人員，以及知名及獨立的機構和個別人士，確保香港互聯網社羣的各方持份者的利益獲得代表，並促進董事局與持份者及關注團體就域名事宜的溝通。隨着主要持份者將透過新的諮詢委員會參與策略事務，顧問建議日後董事局的非執行董事數目可由13人減至7人。他補充，香港互聯網註冊管理有限公司並非一家規模龐大的公司，董事局有太多董事可能會減低其運作及管理效率。

14. 劉慧卿議員從政府當局文件(立法會CB(1)1831/06-07(03)號文件)的附件察悉，在7名非執行董事中，4名將由政府委任，包括同樣由政府委任的董事局主席。她要求當局解釋這項委任安排的理據，並詢問政府會從哪些界別委任該4名董事。

15. 副政府資訊科技總監(營運)解釋，根據顧問的建議，董事局應由委任及成員選出的非執行董事組成，使董事局由現時只限於對地區頂級域名事宜非常有興趣的人才，擴展至較闊層面的合資格專業人員。他表示，政府當局並無計劃從任何特定的界別委任該4名董事，但目的是透過現行的政府委員會委任機制，吸納不同界別具備合適才幹和經驗的人士。至於由政府委任董事局主席的建議，副政府資訊科技總監(營運)解釋，過往的經驗顯

示，業界代表的流動性和流失率普遍偏高，而擬議委任安排的好處在於有助確保有關代表的延續性。

16. 劉慧卿議員察悉，在新的諮詢委員會內，除了由政府資訊科技總監提名的一名政府代表外，其餘皆為政府從互聯網社羣邀請的成員，包括最終用戶、業界人士、學術界人士、政府人員，以及知名及獨立的機構和個別人士。她質疑該等成員為何並非由業界提名。她指出，以個人身份獲委任的成員並無責任諮詢所屬業界或向其匯報；由業界提名的代表則須向他們所代表的機構／業界交代。副政府資訊科技總監(營運)表示，政府當局邀請代表加入諮詢委員會時，會與業界人士、學術界人士及最終用戶保持緊密聯繫。他表示，根據以往的經驗，代表某特定業界利益的非執行董事，有時會阻礙就某事項作出決定，這情況不利於董事局的整體發展。新的諮詢委員會能廣泛代表業界和社會，他們向董事局所提供的意見將促進董事局與廣泛持份者的溝通。

政府當局

17. 然而，劉慧卿議員指出，政府藉着委任成員加入諮詢委員會和董事局，把不同的意見拒諸門外，從而使決策過程變得順暢，在企業管治來說是倒退的做法。她續稱，她並不反對把董事局的成員人數減至7名非執行董事，藉簡化成員架構提高管理效率。不過，她認為擬議委任安排將導致政府過度影響及控制董事局和諮詢委員會的運作，故此表示保留。她促請政府當局考慮容許業界選出更多代表加入董事局，讓業界提名人選以供獲委任為諮詢委員會成員，從而在董事局和諮詢委員會層面增加業界的代表性。副政府資訊科技總監(營運)察悉有關建議，並會詳加考慮。

18. 劉慧卿議員再詢問，擬議的更改和安排是否符合國際最佳做法，副政府資訊科技總監(營運)回應時表示，顧問就十多個經濟體系(包括美國、英國、澳洲及加拿大等)的管理體制進行廣泛研究，詳情載於政府當局文件的附件A。顧問從國際研究得出的結論是，不可能界定單一套的最佳作業準則，反而歸納了4至5個公司架構及管治模式以供參考。他補充，顧問認為現時的方式是可行的，並於不少經濟體系均有成功的例子，但仍可進一步改善，令香港市民獲得最大的利益。

提高透明度和問責性

19. 劉慧卿議員詢問，當局將制訂甚麼措施提高日後的香港互聯網註冊管理有限公司董事局的透明度和問責性。副政府資訊科技總監(營運)指出，董事局作出任何決定時，都有責任充分考慮諮詢委員會的指引，因後

政府當局

者代表着廣泛互聯網社羣的利益。如董事局不依隨諮詢委員會的意見，便須根據一套透明機制，解釋所作決定的原因。他補充，現時，香港互聯網註冊管理有限公司在其網站張貼了部分會議的過程概要，供公眾查閱。新的《諒解備忘錄》將進一步詳列該公司須定期公布的資料和報告。他並接納劉議員的建議，即政府當局會要求香港互聯網註冊管理有限公司在切實可行的情況下，在其網站張貼非商業敏感事項的相關文件及會議紀要，以提高透明度和問責性。劉議員續稱，政府當局亦應要求香港互聯網註冊管理有限公司盡量舉行公開會議。副政府資訊科技總監(營運)察悉劉議員的建議，並向委員保證會要求該公司以公開及透明的方式運作，確保公眾容易取得所有有關資料。就此，他承諾政府當局會定期向事務委員會匯報各項相關事宜的進展。

域名註冊管理——域名註冊服務制度

20. 關於推行"域名註冊管理——域名註冊服務"制度以引入市場競爭的建議，劉慧卿議員詢問，該制度如何運作，以及當局曾否進行市場分析，估計目前的市場可容納多少名競爭者。副政府資訊科技總監(營運)回應時表示，".hk"互聯網域名的管理及編配現時由香港互聯網註冊管理有限公司全權負責。他以電訊業為例，指出許多零售商／服務供應商都從事市場推廣及提供服務，並且表示，認可域名註冊服務提供者之間的競爭預料將有助促進地區頂級域名數目的增長，以及提升服務水準及質素。他進一步表示，當局預期最少有部分零售商(例如流動電訊公司／使用者)，以及參與科學研究計劃的教育機構和學術界人士會感興趣。

21. 副主席問及香港互聯網註冊管理有限公司的財政狀況。他特別關注到，推行"域名註冊管理——域名註冊服務"模式以引入競爭，會否導致香港互聯網註冊管理有限公司財政緊絀，形成增加收費的壓力。副政府資訊科技總監(營運)回應時表示，香港互聯網註冊管理有限公司現時財政健全及自負盈虧。該公司的收入來源主要來自接近14萬個的註冊域名。在過去2至3年，該公司錄得營運盈餘，並累積了一筆儲備作日後資本投資之用。他憶述，財務委員會就香港互聯網註冊管理有限公司批出的600萬元信用限額未被動用而於2004年終止。他補充，域名註冊在過去幾年由6萬項穩步增加至14萬項，預期未來將繼續穩定增長。故此，他預計在現時的收費水平下，香港互聯網註冊管理有限公司可維持財政穩健，並且有穩定的收入。

政府當局

22. 副主席強調，認可域名註冊服務提供者的財政穩健狀況是重要的考慮因素。他認為，除了檢討制度架構和企業管治外，研究“域名註冊管理——域名註冊服務”方案對財政的影響，以及評估該方案在財政上是否可行，也同樣重要。他詢問政府當局曾否進行任何財政分析，評估競爭加劇對香港互聯網註冊管理有限公司的財政狀況可能產生的影響。他進而詢問，為何當局未有要求顧問一併評估“域名註冊管理——域名註冊服務”模式所引致的財政影響。

23. 副政府資訊科技總監(營運)承認，日後的收費水平或會因競爭而向下調整。他表示，由於現時欠缺機制以供政府當局規管收費水平，所以政府當局未有進行任何財政分析，評估可能產生的財政影響。他指出，當局於2006年委聘顧問進行的研究，旨在集中檢討“.hk”互聯網域名管理的制度架構及企業管治。然而，從營運角度來看，以及考慮到諮詢文件建議的連串更改，香港互聯網註冊管理有限公司有責任進行所需的財政評估，分析開放域名註冊服務以引入競爭對財政狀況和市況的影響。副政府資訊科技總監(營運)表示，若諮詢文件所載的建議獲得通過，政府當局將規定香港互聯網註冊管理有限公司在2009年周年大會前提交5年策略計劃，以推展各項建議，包括進行深入的市場分析，以及評估財政影響和招攬服務供應商的方法。他向委員保證，政府當局會確保該公司進行所需的財政評估和市場分析，並會定期向事務委員會匯報這方面的最新發展。

24. 副主席提到競爭帶來的兩難局面。他指出，雖然競爭可打破市場壟斷，使收費降低，並且增加消費者的選擇及提高其滿意程度，理論上有利市場發展；不過，競爭或會同時減少市場參與者的利潤，導致他們財政緊絀。副主席表示，在近期報道的網上騙案中，有些公司為其域名註冊，並設立虛假的詐騙網站，佯裝本港信譽良好的公司，海外(例如美國和加拿大)的居民一不小心便會受騙。他認為，為根除這類損害香港聲譽的詐騙活動，當局應採取行動收緊域名註冊及審核程序。然而，較嚴格的審核機制必定會令營運成本上升，間接減少邊際利潤。他察悉，當局既要採取適度嚴格的審核程序，又要維持低廉的營運成本，使營業額持續增長，實難做到兩全其美。故此，他詢問政府當局會制訂甚麼措施解決這兩難的情況及對付詐騙網站問題。副政府資訊科技總監(營運)答稱，政府當局和香港互聯網註冊管理有限公司都清楚知悉網上盜版的不法活動。過去數月，政府當局聯同該公司、警方及香港電腦保安事故協調中心合力研究該問題的成因。香港互聯網註冊管理有限公司已收緊域

經辦人／部門

名註冊申請的審核準則，並精簡有關程序，以便更有效地刪除觸犯註冊規則的域名。他表示情況已受到控制，當局並提醒香港互聯網註冊管理有限公司進一步加強有關的域名註冊程序及技術上的執法能力。

25. 副主席關注，當局有何措施確保香港互聯網註冊管理有限公司具備技術上的能力，在面對可能影響域名註冊的新科技和市場發展時，能夠作出積極和靈活的反應。副政府資訊科技總監(營運)回應時表示，該項顧問研究特別說明有需要加強提供服務的技術能力。就此，科技委員會已經成立，負責監察技術標準的發展及質素，確保該公司有能力遵從保持系統完整及安全所需的必要技術規格。

* * * *