

二零一零年一月十一日  
討論文件

## 立法會資訊科技及廣播事務委員會 為電子通訊業成立單一規管機構

### 目的

本文件向委員匯報當局建議成立通訊事務管理局（下稱「通訊局」）一事的最新進展。

### 背景

2. 科技發展一日千里，電訊、廣播的分界已變得模糊，兩個市場正出現匯流。為迎接規管方面的挑戰，發達經濟體系已有成立統一規管電訊和廣播的機構（例如美國的聯邦通訊委員會和加拿大的電台電視台及電訊委員會），或將分別規管電訊和廣播的規管機構合併成為單一規管機構（例如英國於二零零二年成立的通訊辦公廳和澳洲於二零零五年成立的通訊及媒體管理局）。香港處於全球科技應用和媒體匯流的前線，有需要重組規管機構的安排，以及全面檢討規管制度和相關的法例。

3. 當局於二零零六年三月發出一份公眾諮詢文件，建議把廣播事務管理局（下稱「廣管局」）與電訊管理局局長（下稱「電訊局長」）的職能合併，成為單一規管機構，即通訊局。通訊局旨在有效和協調規管正在匯流的電子通訊業。當局的建議包括以下主要安排：

- (a) 當局會制定法例成立通訊局，執行現有的香港法例第562章《廣播條例》及第106章《電訊條例》。賦權法例制定後，電訊局長及廣管局的現有法定權力和職能，將移交通訊局；

- (b) 我們會在通訊局成立後，檢討和理順《廣播條例》和《電訊條例》，兩條條例下有關廣播及電訊服務的現有規管及發牌安排，故不會有即時的改變；
- (c) 通訊局會包括七名成員：一名非官守主席、四名非官守成員和一名官守成員，全部由行政長官考慮工商及科技局局長（現時的商務及經濟發展局局長）的建議後委任。通訊事務管理局辦公室（通訊辦）（見下文(d)段）的總監會出任當然成員；
- (d) 我們會把電訊管理局與影視及娛樂事務管理處（下稱「影視處」）屬下的廣播事務管理科合併，作為通訊局的行政部門。該行政部門屬政府部門，取名通訊辦，以營運基金形式運作。通訊辦以總監為首，總監為公務員。通訊局與其行政部門的運作模式，將大致仿倣廣管局及影視處屬下的廣播事務管理科的現有安排；以及
- (e) 通訊局的公眾使命，是在通訊市場中推廣競爭、創意及投資，並保障言論自由。

我們發表諮詢文件時，同時發出了一份立法會參考資料摘要（檔號：CTB(CR)9/19/13(05) Pt.4），當中闡述當局所定計劃的理據、具體建議、建議的影響及其他安排。這份資料摘要載於**附件一**。

### **公眾諮詢的結果**

4. 當局在二零零六年進行公眾諮詢工作期間，共接獲 30 份意見書。所有意見書均已上載商務及經濟發展局通訊及科技科的網站（網址：<http://www.cedb.gov.hk/ctb/chi/paper/>

submission4.htm)。此外，我們曾先後於二零零六年三月十七日及六月十二日出席本事務委員會的會議，蒐集並回應議員與各界代表的意見。經考慮收到的意見，當局就主要議題作出回應，有關回應載於**附件二**。

## **最新進展**

5. 成立通訊局的建議，得到各方普遍支持，自完成公眾諮詢工作後，當局即着手草擬賦權法例（即《通訊事務管理局條例草案》，簡稱「《通訊局條例草案》」）。因當中涉及預備《廣播條例》和《電訊條例》所需的相關修訂，草擬工作較預期繁複，而我們尋求法律意見和聽取有關方面意見亦較預期需時。然而，我們快將為《通訊局條例草案》定稿，並擬於二零零九至一零年度的立法會會期內把條例草案提交立法會審議。

6. 在制訂成立通訊局的建議時，我們審慎地決定採取循序漸進的模式，以建立通訊局的架構。我們會盡快透過合併電訊局長和廣管局的職能，成立通訊局，讓我們早日有單一規管機構，處理現時市場匯流的情況。當局及新的規管機構其後會為現時的規管制度進行全面檢討，以預備全面的《通訊條例草案》，更新、理順和取代現時的《電訊條例》和《廣播條例》。

## **徵求意見**

7. 請委員備悉當局對所得意見的回應，以及將《通訊局條例草案》提交立法會審議的進度。

**商務及經濟發展局**  
**通訊及科技科**  
**二零一零年一月**

檔號：CTB(CR)9/19/13(05)Pt.4

## 立法會參考資料摘要 成立通訊事務管理局諮詢文件

### 引言

在二零零六年二月二十八日的會議上，行政會議知悉政府今日發表的成立通訊事務管理局諮詢文件，諮詢期為三個月。諮詢文件載於附件 A。政府在諮詢文件中，建議把廣播事務管理局（“廣管局”）和電訊管理局（“電訊局”）<sup>1</sup> 合併，成立單一規管機構，取名通訊事務管理局（“通訊局”），以便對整個電子通訊業作出高效率、有效和協調的規管。

### 理據

2. 目前，廣管局及電訊局分別負責規管廣播業及電訊業。隨着廣播業和電訊業之間的分界變得模糊，這已非最有效的安排。二零零四年三月，政府發表《數碼 21 資訊科技策略：持續發展 把握機遇》文件。當時，我們承諾檢討現行的規管安排，研究有關安排在這個科技匯流和放寬規管的年代，是否符合本港的最佳利益。

3. 數碼化和媒體匯流的發展，令電訊、廣播與資訊科技之間的分界變得模糊。在科技層面，有多種新興服務，例如網際規約電話和電視，以及透過第三代流動電訊網絡提供的多媒體服務等，已無法再按傳統方式明確分類。在市場方面，主要營辦商現正透過本身擴充(例如電訊盈科有限公司擴展業務至收費電視市場)或結連合作(例如和記環球電訊有限公司與銀河衛星廣播有限公司組成合作伙伴)，朝向三合一的模式發展業務，利用單一網絡提供電話、電視及互聯網接達服務。此外，亞洲電視有限公司和電視廣播有限公司將於二零零七年或之前推出數

---

<sup>1</sup> 在《電訊條例》(第 106 章)中，“Telecommunications Authority”稱為「電訊管理局局長」。執行部門“Office of the Telecommunications Authority”的中文名稱則為「電訊管理局」。為方便討論，我們在提及廣管局及電訊局的合併建議時，把“Telecommunications Authority”及“Office of the Telecommunications Authority”統稱為「電訊管理局」或簡稱「電訊局」。

碼地面電視服務，屆時將提供另一個數碼平台，加強匯流發展。

4. 電子通訊業的科技發展一日千里，市場發展也瞬息萬變，因此在規管層面，我們需要因應情況作出重整。英國和澳洲最近把電訊業和廣播業的規管機構合而為一。單一規管機構更能處理複雜的跨界別競爭事宜，並可以一站式的形式，解決匯流環境下的其他規管問題。

### 循序漸進模式

5. 在香港，理想的安排是制定一條全面的法例，確立單一規管架構。為此，當局須對《電訊條例》(第 106 章)、《廣播條例》(第 562 章)和《廣播事務管理局條例》(第 391 章)作出詳盡而全面的檢討。然而，香港是科技匯流的先驅，一些新的匯流服務已經引起規管問題，需要規管機構作出協調的回應。因此，我們建議盡快成立通訊局，對電子通訊業作出規管。新機構會繼續執行目前《廣播條例》和《電訊條例》的規定，並管理現時屬於廣管局和電訊局職權範圍的所有事務。其後，通訊局將要與政府共同檢討和理順《電訊條例》和《廣播條例》。

6. 採用循序漸進模式的優點，是令通訊局可以盡快成立和運作，以便就《電訊條例》及《廣播條例》的檢討提供意見，以及對日後較完備的規管制度有更深認識和認同。在這方面，我們也知道業界關注當局如何整合《電訊條例》和《廣播條例》下兩套不同競爭規管制度。

### 競爭條文的整合

7. 香港只就電訊業及廣播業立法規管競爭事宜。然而，兩個行業的競爭條文的涵蓋範圍不一。有關評估對競爭造成影響的測試、禁止反競爭行為，以及濫用支配優勢的條文的涵蓋範圍，也不相同。這些條文可以整合成一套單一適用於整個電子通訊業的競爭條文，以便通訊局可以處理跨界別的反競爭行為。

## 競爭事宜的上訴機制

8. 目前，根據《電訊條例》第 32N 條，持牌人可就電訊局長有關競爭事宜的決定向電訊(競爭條文)上訴委員會提出上訴。至於廣管局方面，根據《廣播條例》第 34(1)條，相類的上訴則由行政長官會同行政會議審理。然而，在匯流環境中，不少上訴個案未必可以被清楚分類，不能確定是電訊還是廣播的問題。設立單一上訴機構審理通訊局就整個電子通訊業競爭事宜所作出的決定，明顯有助確保跨界別的競爭問題可以按劃一的準則有效地處理。由於這些上訴涉及高度專業的市場及經濟分析，因此應交由一個具備所需知識及專業能力的專責機構處理。基於這點，我們宜擴大電訊(競爭條文)上訴委員會的職能，使涵蓋整個電子通訊業。

## 具體建議

9. 在諮詢文件，我們建議制定賦權法例以成立通訊局；取消廣管局及電訊局；以及廢除《廣播事務管理局條例》(第 391 章)。通訊局可對廣播業及電訊業，行使權責。

10. 除上文所述和實施合併所需的相應修訂條文外，我們不會對《廣播條例》和《電訊條例》作進一步修訂。

11. 為維持良好的管治模式，並要與國際規管方式接軌，我們建議通訊局採用委員會架構，而非由一名公職人員獨立運作。通訊局會有七名成員：由行政長官委任的一名非官方主席、四名非官方成員和一名官方成員，以及一名由執行部門總監出任的當然成員。

12. 電訊管理局與影視及娛樂事務管理處(“影視處”)的廣播事務管理科將會合併成為一個新的政府部門，定名通訊事務管理局辦公室，以營運基金的形式運作。新部門將會是通訊局的執行機構，首長為總監，由首長級薪級第 6 點的公職人員出任。

## 建議的影響

B

13. 若落實諮詢文件所載的建議，對經濟、財政和公務員會有影響，詳情載於附件 B。就有關建議進行公眾諮詢，原則上並不觸犯《基本法》及人權的規定。建議對生產力和環境沒有影響，對可持續發展也沒有重大影響，但會有利業界發展和鼓勵業界在匯流環境下銳意創新。

## 宣傳安排

14. 我們會在今天發出新聞稿，公布展開公眾諮詢。諮詢文件可在工商及科技局的網頁 [www.citb.gov.hk/ctb](http://www.citb.gov.hk/ctb) 下載。我們會安排發言人答覆傳媒和公眾的查詢。我們亦會向立法會資訊科技及廣播事務委員會簡介有關建議。

## 背景

15. 廣管局是根據《廣播事務管理局條例》(第 391 章)成立的法定機構，有六至九名非官方成員和三名官方成員，全由行政長官委任。廣管局的執行部門是影視處內部的廣播事務管理科。其法定的行政主管是影視及娛樂事務管理處處長，即一名公職人員。因此，廣管局的運作經費來自影視處的一般政府收入撥款。

16. 廣管局的主要職能和職責，包括確保廣播內容維持適當標準；處理廣播牌照事宜；執行《廣播條例》中的競爭條文；以及批核本地免費電視節目服務持牌人和聲音廣播服務持牌人的非本地擁有權。目前只有上述兩類持牌人受非本地擁有權的限制。

17. 電訊管理局局長是行政長官根據《電訊條例》(第 106 章)第 5 條所委任的公職人員。自電訊管理局於一九九三年成立以來，作為該局首長的電訊管理局總監同時獲委任為電訊管理局局長。電訊管理局根據《營運基金條例》(第 430 章)的規定運作。

## 查詢

18. 如有查詢，請與工商及科技局首席助理秘書長（通訊及科技）A 張國財先生聯絡（電話：2189 2236）。

工商及科技局  
通訊及科技科  
二零零六年三月三日

成立通訊事務管理局  
諮詢文件

工商及科技局  
通訊及科技科  
二零零六年三月三日

目錄	頁次
前言	
行政摘要	i
A 部 引言	1
B 部 成立單一規管機構的理據	7
C 部 新成立的通訊事務管理局：這是什麼？	11
D 部 時間表及過渡安排	19
附件 香港法例第 562 章《廣播條例》及第 106 章 《電訊條例》中有關競爭的條文	

## 前言

政府建議把廣播事務管理局和電訊管理局合併，成為單一規管機構，取名通訊事務管理局，以便對不斷匯流的電子通訊業作出高效率、有效和協調的規管。本文載述有關建議的詳情。

請於二零零六年六月二日前，以下列其中一種方式，把意見書送交工商及科技局通訊及科技科：

郵遞 香港花園道  
美利大廈 2 樓  
工商及科技局  
通訊及科技科

傳真 (852) 2511 1458  
(852) 2827 0119

電郵 [kevinchoi@citb.gov.hk](mailto:kevinchoi@citb.gov.hk)

除非遞交意見書的人士提出要求，否則我們不會以保密形式處理意見書。我們或會以某種形式複製和公開意見書的全部或部分內容，以及採用、修改或演繹當中提出的任何建議，但不會徵求遞交意見書人士的同意，也不會引述出處。

## 行政摘要

科技發展一日千里，令電訊、廣播和資訊科技之間的分界變得模糊。傳送網絡的功能漸趨相同，網絡之間逐漸變得可以互相替代，支援三合一的業務模式。只須透過單一數據管道（不論是衛星、光纖、傳統電話線還是無線網絡），任何一家機構均可一併提供電話、寬頻互聯網接達和廣播服務。

科技和市場匯流，令規管層面也須融合。英國和澳洲最近把電訊和廣播業的規管機構合而為一。

二零零四年三月，政府公布了《數碼 21 資訊科技策略：持續發展 把握機遇》文件。我們在文件中提出有意探討單一規管架構有何優點。我們認為目前已有需要為整個電子通訊業成立單一規管機構，以促進這個瞬息萬變的行業蓬勃發展。

理想的安排是制定全面的《通訊條例草案》，確立單一規管架構。為此，當局須對香港法例第 106 章《電訊條例》、第 562 章《廣播條例》和第 391 章《廣播事務管理局條例》作出詳盡而全面的檢討。不過，本港處於匯流的前線，新面世的匯流服務已引起規管和競爭方面的問題，當局須全盤考慮並作出協調的回應。由於處理這些問題刻不容緩，我們建議當前急務，是盡快把廣播事務管理局（下稱「廣管局」）和電訊管理局（下稱「電訊局」）<sup>1</sup>合併，成為整個電子通訊業的單一規管機構（行政上稱為「通訊事務管理局」，簡稱「通訊局」）。通訊局將要與政府共同檢討和理順《廣播條例》和《電訊條例》。

2. 有關建議包括以下主要安排：

- (a) 我們會制定法例成立通訊局，執行現有的《電訊條例》及《廣播條例》。賦權法例制定後，電訊局及廣管局的現有法定權力和職能，將移交通訊局；
- (b) 《電訊條例》及《廣播條例》下有關廣播及電訊服務的現有規管及發牌安排，將維持不變；

---

<sup>1</sup> 在《電訊條例》中，“Telecommunications Authority”稱為「電訊管理局局長」。執行部門“Office of the Telecommunications Authority”的中文名稱則為「電訊管理局」。為方便討論，我們在提及廣管局及電訊局的合併建議時，把“Telecommunications Authority”及“Office of the Telecommunications Authority”統稱為「電訊管理局」或簡稱「電訊局」。

- (c) 我們會把電訊管理局與影視及娛樂事務管理處屬下的廣播事務管理科合併，成為新的政府部門，取名通訊事務管理局辦公室（下稱「通訊辦」），以營運基金形式運作。通訊辦以總監為首，是通訊局的行政部門；
- (d) 通訊局將包括七名成員：一名非官守主席、四名非官守成員和一名官守成員，全部由行政長官考慮工商及科技局局長的建議後委任。通訊辦的總監將出任當然成員；以及
- (e) 通訊局的公眾使命，是在通訊市場中推廣競爭、創意及投資，並恪守《基本法》第二十七條及《香港人權法案條例》相關條文所保障的言論自由原則。

## A 部 引言

二零零四年三月，政府公布了《數碼 21 資訊科技策略：持續發展 把握機遇》文件。當時，我們承諾會在這個科技匯流和放寬規管的年代，檢討現時有關廣播業和電訊業的規管安排，研究有關安排是否仍能符合本港的最佳利益。我們並承諾擬定建議，諮詢公眾和業界的意見。政府現跟進這項議題，擬就本諮詢文件。

### 背景：瞬息萬變的科技和市場情況

2. 數碼化和匯流方面的科技發展，一日千里，令全球的廣播業和電訊業經歷重大轉變。這情況已出現了好一段時間。事實上，數碼化發展消除了頻譜容量方面的限制，有助媒體匯流，令單一平台可支援電話、廣播和互聯網接達服務（下稱「三合一服務」），從而為新的服務和業務模式締造商機。

3. 上述發展徹底改變了廣播業和電訊業的情況。市場現能容納服務和服務營辦商數量之多，前所未有。這不單是因為網絡的傳送容量增加，也是因為活動的性質有所改變。除了為大眾而設的一點對多點傳統傳送模式外，市場上也有更多為配合小眾的需要和口味而特設的服務。相對而言，營辦商無須經營廣播機構傳統上的所有運作程序環節（內容製作、節目編排、以至傳送）；由於大小營辦商可各自專注於廣播業的其中一環，因此廣播市場已非如以往般縱向整合。傳送媒介非常靈活多變。電訊、廣播與資訊科技之間的界線變得愈來愈模糊。

4. 基於上述的發展，進入市場的障礙（尤其是投放於傳統傳送網絡的資本投資）已大幅減少。事實上，利用最新發展的科技，營辦商可在互聯網、有線或無線電訊網絡上，傳送質素可媲美由廣播機構播放的電視節目，又可向新的服務營辦商出租傳送容量。這些根本上的轉變可從多方面反映出來，包括具競爭力的業務模式、以嶄新方式應用科技，以及內容和服務方面的多元發展（如即時資訊服務、個人化資訊娛樂服務、互動廣告和電子商貿服務）。這些改變也為規管工作帶來了前所未有的挑戰。本港在這方面的發展摘要，見以下方格 1。

## 方格 1

香港是科技匯流的先驅。以下介紹一些主要發展。

### 有線網絡匯流

電訊盈科有限公司（下稱「電訊盈科」，前身為香港電話有限公司）營辦本港最大的傳統電話網絡，覆蓋範圍幾及全港所有地區。該公司已由電話服務營辦商轉為三合一（電話、互聯網接達和電視）服務營辦商。早於一九九八年，電訊盈科已在其電話網絡上推出自選影像服務。現時該公司提供附設多項增值功能的固網電話服務，以及寬頻互聯網接達服務。該公司應用非對稱數碼用戶線路（ADSL）和網際規約（IP）多址廣播技術，把其電話網絡轉為可傳送廣播服務的先進網絡。電訊盈科旗下名為「Now 寬頻電視」的收費電視服務，現在已經成為全球首屈一指的網際規約電視節目及服務營辦商。

香港寬頻網絡有限公司（下稱「香港寬頻」）是城市電訊（香港）有限公司的附屬公司，最初成立時只提供電話服務。二零零二年，該公司設立全球最大的城域以太網網絡。香港寬頻也採取三合一的業務模式，即除提供寬頻互聯網接達服務和網絡電話（VoIP）服務外，還為使用高速寬頻互聯網接達服務（由該公司或其他服務營辦商提供）的用戶提供電視服務。

### 電纜網絡匯流

香港有線電視有限公司（下稱「有線電視」）是本港唯一的電纜網絡電視營辦商，於一九九三年獲發收費電視專營權。多年來，該公司已敷設覆蓋範圍甚廣的混合光纖同軸電纜（HFC）網絡，覆蓋本港約 90% 的電視家庭用戶。該公司在混合光纖同軸電纜網絡上傳送收費電視服務，並輔以微波和衛星分布的技術，令其服務覆蓋範圍幾及本港所有地區。有線電視是本地最大的收費電視營辦商，用戶人數約有 70 萬。有線寬頻通訊有限公司（下稱「有線寬頻」，有線電視的母公司）和九倉電訊有限公司（有線寬頻的姊妹公司）在同一個數碼化混合光纖同軸電纜網絡上，提供電話、寬頻互聯網接達和網絡電話服務。

### 無線網絡匯流

第二代和第三代流動通訊服務營辦商在掌握匯流技術方面同樣迅速。科技發展日新月異，流動傳送速度和容量不斷增加，營辦商已把流動通訊網絡轉為多用途數據管道，也把流動手提裝置轉為多媒體裝置，為用戶提供流動電話、互聯網接達和影像服務。

亞洲電視有限公司和電視廣播有限公司是本港兩家免費地面電視廣播機構。該兩家機構計劃在二零零七年之前推出數碼地面電視廣播服務。雖然數碼地面電視平台主要作廣播用途，但也可用作提供非廣播性質的數據服務。這將會是另一個效力強大的匯流平台。尤其值得一提的，是數碼地面電視網絡能支援流動電視服務，用戶可利用車輛中的接收器及手提裝置（包括流動電話）接收有關服務。

在某些國家，營辦商透過衛星和地面傳送網絡，推出即時電視廣播服務，讓用戶利用手提裝置接收。部分內容供應商已為流動電話用戶推出即時流動電視內容服務計劃。

### 透過合作伙伴關係達至匯流

廣播機構或電訊服務營辦商可透過合作伙伴的方式，從匯流中受惠，而無須在不熟悉的範疇內開拓業務。銀河衛星廣播有限公司（下稱「銀河衛視」）利用衛星電視共同天線（SMATV）系統、共用天線分布（CABD）系統和大廈內同軸電纜系統（IBCCDS），透過衛星為用戶提供旗下名為「新電視」的收費電視服務。為擴展服務的覆蓋範圍，銀河衛視與和記環球電訊有限公司（下稱「和記電訊」）組成合作伙伴。和記電訊是固網服務營辦商，擁有和營辦本港的光纖到戶電訊網絡。銀河衛視透過和記電訊的寬頻網際規約網絡，提供收費電視服務。該兩家公司將共同為用戶提供三合一服務。這是鮮明的例子，闡明廣播機構和電訊服務營辦商組成商務合作關係後，可利用雙方的長處，面對匯流所帶來的挑戰。銀河衛視亦與另一家收費電視持牌機構電訊盈科媒體有限公司（下稱「電盈媒體」）合作，務求製造協同效應，以擴大覆蓋範圍和為用戶提供更多節目選擇。

上述例子同時顯示出本港現時靈活及科技中立的規管架構的優點，利便營運上專注某一範疇及機構間的相互合作，一如銀河衛視與和記電訊及銀河衛視與電盈媒體的合作方案。

### 固定和流動通訊網絡匯流

寬頻無線接達（BWA）技術（如 WiMax）正逐漸成為固定及流動通訊服務匯流下的傳送技術，為匯流環境增添新猶。現時與寬頻無線接達服務有關的發牌和規管事宜，由電訊管理局處理。

## 現有體制：廣播事務管理局和電訊管理局局長

5. 現時廣播和電訊服務政策由單一決策局負責，但兩者的發牌及執行事宜，則按傳統行業分界，由不同機構規管。

6. 在政策層面，當局於一九九七年建議整合負責通訊政策的機構<sup>2</sup>。一九九八年四月，政府成立單一決策局—資訊科技及廣播局（即現時的工商及科技局通訊及科技科），以處理當時分別由政府總部三個決策局負責的電訊、廣播和資訊科技事宜。這項安排有助當局就這三個關係日趨緊密、且日益重要的行業，更有效地統籌政策事宜。

7. 在規管層面，廣播事務管理局（下稱「廣管局」）分別按照香港法例第 562 章《廣播條例》和第 106 章《電訊條例》第 IIIA 部（聲音廣播服務）的規定，規管電視和電台的廣播服務。另一方面，電訊管理局局長（下稱「電訊局長」）按照《電訊條例》和廣播服務技術標準的規定，規管電訊業。

## 廣播事務管理局

8. 在體制上，廣管局是根據香港法例第 391 章《廣播事務管理局條例》而成立的法定機構，包括由行政長官委任的六至九名非官守成員和三名官守成員。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。影視處是政府部門，以影視及娛樂事務管理處處長（下稱「影視處處

<sup>2</sup> 一九九七年香港特別行政區（下稱「香港特區」）行政長官施政報告。

長」) 爲首。影視處處長是公職人員，並出任廣管局的法定行政主管。影視處廣播事務管理科透過每年的資源分配程序，從政府一般收入帳目中獲得撥款。

9. 廣管局的主要功能和職責如下一

- 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；
- 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；
- 管理所有廣播牌照和執行發牌條件；
- 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<sup>3</sup>表決控制權一事，給予批准<sup>4</sup>；以及
- 執行《廣播條例》中的競爭條文。

## 電訊管理局局長

10. 與廣管局不同，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。電訊管理局（下稱「電訊局」）於一九九三年成立，以電訊管理局總監（下稱「電訊總監」）爲首；電訊總監同時獲委任爲電訊局長。電訊局是政府部門，根據香港法例第 430 章《營運基金條例》<sup>5</sup>的規定運作，故無須依賴政府一般收入帳目撥款，以支付其開支。

11. 電訊局長的主要職能和責任如下一

- 管理無線電頻譜；
- 就所有電訊服務和傳送設施（包括作廣播用途的傳送設施）發牌，並執行發牌條件；
- 規管電訊服務的經濟和技術事宜；
- 協助廣管局規管廣播服務的技術事宜；

<sup>3</sup> 在這情況下，「非本地」指未能符合《廣播條例》所提述有關「通常居於香港」的規定的人士和公司。

<sup>4</sup> 有關跨媒體擁有權的申請，由行政長官會同行政會議決定是否批准。

<sup>5</sup> 以營運基金形式運作的政府部門，是自負盈虧的會計單位，其收益主要來自提供服務所收取的費用，以支付部門開支。就電訊局而言，其收益主要來自牌照費。

- 管制無線電通訊傳送器具的進口、出口和使用情況，防止干擾；以及
- 執行《電訊條例》中的競爭條文。

12. 在運作上，電訊局協助廣管局和影視處廣播事務管理科處理有關廣播工作的工程和技術事宜，並就這些事宜提出意見。電訊局也不時協助廣管局處理規管上有關經濟的事宜（如處理競爭投訴的經濟分析）。

## B部 成立單一規管機構的理據

### 國際趨勢

13. 在美國及加拿大，長久以來都是由一個單一規管機構負責電訊業及廣播業的規管工作—即美國的聯邦通訊委員會（US Federal Communications Commission）及加拿大的電台電視台及電訊委員會（Canadian Radio-television and Telecommunications Commission(CRTC)）。由於出現匯流情況，若干國家已決定仿效單一規管機構模式，把廣播業及電訊業的規管機構合併為單一機構。近期兩個較重要的例子，就是英國及澳洲規管體制的改變。

14. 英國政府明白到科技發展迅速，有關規例已難以配合。因此，該國於二零零二年年底，把獨立電視委員會（Independent Television Commission）、廣電標準委員會（Broadcasting Standards Commission）、電訊管理局（Office of Telecommunications）、廣播局（Radio Authority）及無線電管理局（Radiocommunications Agency）等五個規管機構合併，成為通訊辦公廳（Office of Communications），作為電子通訊業的單一規管機構。此舉旨在建立更簡單、更靈活的制度，讓規管機構獲授權力，可對迅速轉變的環境作出回應。

15. 澳洲政府明白到在新數碼科技下，以前涇渭分明的界別，現在可以跨越界限，使用各類傳送平台，進入愈來愈融合的市場，作出競爭。在此環境下，讓兩個界別各自維持本身的規管機構，處理通訊業內類似的事宜，既不務實，亦缺效益。二零零五年七月一日，澳洲通訊事務管理局（Australian Communications Authority）與澳洲廣播事務管理局（Australian Broadcasting Authority）合併，成為澳洲通訊及媒體管理局（Australian Communications and Media Authority (ACMA)）。此舉旨在建立新體制，令規管機構對匯流的科技和服務，以及頻譜的長期管理等事宜，作出協調的回應。

### 香港環境的需要及所得裨益

#### (a) 需要

16. 科技發展及其所帶來的市場轉變，令本港有需要成立一

個單一規管機構。長遠而言，保持現狀並非一個可取的方案。

17. 電訊業與廣播業進一步匯流的趨勢是明顯不過、也勢難避免的。市場上新出現的環節或許會取代現有的環節，或許會讓其保留，也可能不會純粹按傳統電訊或廣播業的分界而分類。科技發展讓具備不同專長和競爭能力的營辦商，可以更靈活地爭取在通訊界各類現有或新增的市場環節中的定位，以及決定與價值鏈上其他各級營辦商互相依存的關係。

18. 營辦商可選擇專注於其具備專長的市場環節，或在多個市場環節中拓展其佔有率。營辦商可以是縱向地（即在價值鏈上，由內容原創以至網絡傳輸等不同階段拓展）、也可以是橫向地（即在電視和多媒體製作等不同的相關服務形式上拓展）透過併購、長期伙伴關係或短期合作方式，達至拓展市場佔有率的目標。我們目前科技中立的規管制度，已可配合若干於上文方格 1 內所縷述的發展，但由於新規管事宜會愈來愈多，傳統模式及現有規則會受到挑戰。我們須進一步更新規管制度。現於下文方格 2 內說明兩個具體例子。

## 方格 2

### 由電台及電視轉移至多媒體服務

- 在使用數碼廣播科技時，電台可經 L 頻帶或甚高頻頻帶 III（編配作數碼聲頻廣播的頻帶）傳送電台服務、文本訊息及視像，供流動綜合接收器直接接收訊息。開發此技術的機構，稱這項服務為數碼多媒體廣播，而非數碼電台，確是切合實況。當電台及電視廣播機構均轉為提供多媒體服務時，將會帶來兩者該如何區分的問題。

### 新冒起的流動電視服務

- 除了其他新發展的無線科技外，地面電視廣播機構可使用 DVB-H 制式，傳送特別製作的廣播服務，供掌上器材（包括流動電話）直接接收。這帶來是否要規管和應如何規管這些服務的問題。
- 由於本港流動電話極為普及，流動電視可成為非常普及的媒介。如一項服務的普及程度是我們建立規管制度的決定性準

則，那便令人不其然地問：流動電視應否如持牌電視服務般領牌。如是的話，我們須考慮應否為這類服務設立一類獨特牌照。

19. 按市場而非科技原則來設計的跨界別及具實權的規管機構，能全面掌握科技對業界及有關服務的影響，以及整個通訊業的市場改變。我們需有在職權和職能上均可規管整個通訊業的規管機構，確保業界在公平競爭的情況下，在不同的市場環節內合作或競爭。

#### (b) 在匯流市場下的公平競爭

20. 以目前來說，廣播業及電訊業是本港有法定條文規管反競爭行為的兩個僅有行業。這些措施本列於多項牌照的條件中，其後於一九九九年納入《電訊條例》及於二零零零年納入《廣播條例》內。

21. 《電訊條例》有關競爭條文的適用範圍，全面涵蓋「任何提供或獲取電訊網絡、電訊系統、電訊裝置或顧客設備或服務的市場」；《廣播條例》則只涵蓋下游電視服務市場。電視服務市場與電訊市場一旦融合，這樣的法規模式便愈加受到衝擊。

22. 市場上可能會有反競爭行為，其所帶來的影響，只有考慮這種行為對通訊業內相關市場環節或對作為單一市場的通訊業的影響後，才可予以評估。另一方面，由於電訊及廣播市場正在匯流，業務上可產生協同效應的機會大增，效率提高之餘，也對消費者帶來裨益。規管機構須充分了解匯流中的市場，以便就競爭事宜採取對策和作出決定時，能在合作和業務／科技上的協同效應下，無礙科技及經濟的發展。

23. 獲授適當權力的單一機構，將會具備處理匯流環境下複雜、跨界別的事宜所需的視野及能力。

#### (c) 實際裨益

24. 設立單一規管機構，對規管機構及業界雙方都有好處。首先，單一規管機構可一站式地解決匯流環境下的規管事宜。再

者，這更能確保匯流環境下規管方式與措施協調一致。這項安排能減少行政工作，並能提高作業效率，對業界也有好處。另一方面，規管機構可把各類專才集中，一同處理某項通訊事宜。

**(d) 運作上的協同效應及效率**

25. 目前廣管局負責廣播業內管理廣播內容的事宜，以及技術和經濟方面的規管工作。

26. 技術和經濟方面的規管工作，例如廣播服務的技術標準、執行反競爭措施的情況、遵守持牌條件的情況等，均以工程、法律、會計及應用經濟各方面的專業知識為依歸。廣管局很大程度上依賴電訊局及外界顧問公司提供協助，處理這些事宜。由於廣播業及電訊業在技術及經濟規管工作上所需的專業知識大致相同，因此把這些規管工作及所需的經驗和專業知識共治一爐，由單一機構處理，在運作上所得的協同效應及效率當會更大。

**(e) 對消費者的裨益**

27. 單一規管機構能善用上文所述的匯流環境所帶來的好處，故可令公共資源物盡其用、效率提高，科技得以及早應用和傳揚，服務和業務進一步革新，以及為電子通訊界帶來更大競爭。消費者在這些發展中會有所得益。

## C 部 新成立的通訊事務管理局：這是什麼？

### 推行情況 — 循序漸進的模式

28. 建議成立的通訊事務管理局（下稱「通訊局」）將會是法定機構，其效益與功能，取決於法例所賦予者。基於科技匯流，科技、業界和市場情況不斷改變，以及累積多年的規管經驗等因素，我們認為最佳的做法，是擬備並制定全面的《通訊條例草案》，訂明能有效規管不斷演變的通訊業的必需條文，並授權予通訊局，以執行有關法規。

29. 不過，我們並非毫無牽絆地展開成立通訊局的工作。如要按上述全面檢討的做法展開工作，即意味着我們首先須對《電訊條例》、《廣播條例》和《廣播事務管理局條例》作出重大、根本而進取的檢討，以及大幅理順、更新和修訂條例內容，以期把三者整合為單一的條例。然而，這項工作既複雜又費時，令我們難以達成為應付不斷匯流所帶來的挑戰而盡快成立單一規管機構這項當前目標。

### 重點工作

30. 因此，我們建議採取循序漸進的模式，首先直接把廣管局及電訊局長職能合併。新成立的單一規管機構，將會管理現時兩套按界別分類的法例，即《電訊條例》和《廣播條例》。這項安排與澳洲設立單一規管機構(ACMA)的做法相似。加拿大的電台電視台及電訊委員會(CRTC)亦同時管理多套不同的法例。

31. 在這基礎上，我們將會草擬新的法例（《通訊事務管理局條例》），成立通訊局，以執行現有的《電訊條例》和《廣播條例》。通訊局將會取代電訊局長及廣管局，執行《電訊條例》目前所賦予電訊局長的現有權力和職能，以及《廣播事務管理局條例》目前所賦予廣管局的現有權力和職能。在《通訊事務管理局條例》通過後，電訊局長這個法定職位和廣管局亦會相應取消。在第二階段，通訊局將要與政府共同檢討和理順《廣播條例》和《電訊條例》。

32. 採取此模式的優點，是令通訊局得以盡快成立和運作，以便就《廣播條例》及《電訊條例》的檢討提供意見，以及對日

後更趨完備的規管制度有更深認識和認同。在這方面，我們也知道業界關注當局如何整合《電訊條例》和《廣播條例》下兩套不同競爭規管制度。

### *整合競爭條文*

33. 在現時的體制下，兩套不同的競爭條文所涵蓋的範圍並不一致（見上文第 21 段），在不斷匯流的通訊市場中，將不足以處理跨界別的反競爭行爲。附件所載兩條條例中有關競爭的現有條文，可以按以下基礎整合：

- 明確訂定競爭規定只適用於電子通訊業的條文；
- 訂定禁止反競爭行爲的綜合條文。這須協調《廣播條例》第 13 條和《電訊條例》第 7K 條。此外，現時持牌人提出申請時，廣管局可以根據《廣播條例》第 13(4)條的規定，豁免所指明理由的反競爭行爲，但電訊局長在《電訊條例》下並無相等權力。當局將透過附屬法例，訂明通訊局可以豁免事項的條文，以消除有關分歧；
- 訂定禁止在電子通訊市場中濫用支配優勢的綜合條文。這須協調《廣播條例》第 14 條和《電訊條例》第 7L 條。由於有關禁止濫用支配優勢的條文，已包括反競爭的歧視行爲，因此有關在電訊市場處於優勢的持牌人不得對其他人存有歧視的現有條文（《電訊條例》第 7N 條），將會因重複而予刪除；
- 訂定保障消費者免受誤導和欺騙行爲影響的條文。這與《電訊條例》第 7M 條現有條文相若。新條文將涵蓋所有電訊和廣播服務持牌人的行爲；以及
- 爲法定競爭分析和調查工作，訂定統一的評估標準。

### *有關競爭事宜的上訴機制*

34. 現時在電訊業及廣播業的競爭事宜上，持牌人可對規管機構所作決定提出上訴的機制並不一致。《廣播條例》第 34(1)條及《廣播事務管理局條例》第 26(1)條規定，廣播服務持牌人

可就與廣播有關的規管事宜(包括廣管局就競事宜所作出的決定)，向行政長官會同行政會議提出上訴。至於電訊方面，《電訊條例》第 32N 條規定，電訊服務持牌人可對電訊局長就競事宜所作的決定，向電訊(競爭條文)上訴委員會提出上訴。

35. 當上訴可以簡單地以廣播或電訊界別分類時，這項安排是可行的。然而，在匯流的環境中，一些上訴將會無可避免地屬於兩者之間。如果讓上訴人自行選擇向其中一個機構提出上訴，或向兩個運作模式不同的機構一併提出上訴，將會帶來不公平的現象，亦會造成混亂。

36. 為整個電子通訊業設立單一上訴機構，處理競爭事宜，明顯可帶來好處。這些好處包括詮釋和處理競爭事宜時可以一致，以至對跨界別事宜提出意見。正如上文第 33 段提出整合競爭條文，我們建議同時理順有關上訴機制，賦權單一上訴機構，負責處理競爭事宜。由於這些上訴涉及複雜的市場及經濟分析，我們建議應由一個具備適當知識及專業水平的專責機構負責。因此，我們認為可以適當地把電訊(競爭條文)上訴委員會的權責範圍，擴展至涵蓋整個電子通訊業。

**我們擬徵詢各界對採取循序漸進模式的意見，即暫不改變現有電訊及廣播業的發牌及規管框架，盡快成立通訊局。我們也徵詢各界對在下一階段檢討上述優先處理的事項的意見。**

## 公眾使命

37. 通訊局將會負責推廣消費者的權益、確保市場有公平的競爭環境，以及促進通訊業的革新和投資。該局的最終目標，是令通訊業得以蓬勃發展，以增強香港作為區內通訊樞紐的競爭優勢。

38. 根據以上準則來制定適當的內容標準及規管節目內容，是廣播界規管機構的主要職責。這些工作具爭議性。我們必須強調，在香港，言論自由獲《基本法》第二十七條及香港法例第 383 章《香港人權法案條例》保障。廣管局向來根據聲音或電視廣播服務的相關業務守則，以持平和具透明度的方式，處理業界與言論自由有關的規管事宜。因此，通訊局的其中一項重要使

命，是繼續恪守《基本法》第二十七條及《香港人權法案條例》相關條文所保障的言論自由原則。

## 核心價值

39. 通訊局執行職能時，必須開放透明、公平一致、與業界充分合作並予支持。為體現這些核心價值，該局須制定合適的機制和守則，包括公布通告，列明作出規管決定的過程和理據；就影響業界和消費者的事宜，諮詢業界和公眾的意見；定期進行研究和市場分析，為制定規管政策和進行干預佐證。該局須設立機制，讓業界和公眾一同定期參與規管方面的事宜。

## 規管方式

40. 我們的規管方式既須切合本地情況，又須與國際上最佳的規管方式接軌。這種方式須積極但寬鬆，着重履行規管機構的公眾使命。我們想特別重點介紹數方面情況，供各界參考。

41. 首先，我們知悉各地普遍出現範式轉移的情況，即由主動規管（訂定詳細規則）轉為較寬鬆的方法（着重公平競爭）。這明顯是歐洲國家的觀點：「只有在缺乏有效競爭時（即市場中有一家或多家具有強大市場力量的企業，而國家或歐洲共同體競爭法所提出的補救措施不足以處理有關問題），當局才可*事前*施加規管規定。」<sup>6</sup>

42. 其次，新服務將不斷湧現，而帶來結構性轉變的新科技將令規管制度面對不少挑戰。營辦商會試辦或引進新服務，以測試在技術和營商方面，推出這些服務是否可行。部分新服務可能會引來規管制度的問題，但為時不會太長。規管機構須小心處理，因過早為規管而作出干預，可能會窒礙業界革新和投資；如把規管範圍不斷擴展，則可能會出現規管延伸的問題。

43. 我們建議訂立的依據原則，是在處理新科技所帶來的嶄新服務時，只要公眾利益獲得保障，在規管方面應先採取寬容的態度，然後才作出干預。

---

<sup>6</sup> 歐洲聯盟框架指令（2002/21/EC）第27條

**關於通訊局的公眾使命、核心價值和規管方式，我們擬徵詢各界的意見。**

## 通訊局的架構

44. 電訊局和廣管局的架構可作為通訊局架構的藍本。根據《電訊條例》的規定，當局向指定為電訊局長的公職人員（電訊總監）授予權力和權限。電訊局長行事具透明度、積極和獨立，與業界和消費者息息相關，社會各界普遍認同。如有人不服規管決定，可採取司法補救措施，此舉也進一步制衡電訊局長的權力。另一方面，廣管局是法定機構，由獨立人士組成。他們根據《廣播條例》、《電訊條例》第 IIIA 部和《廣播事務管理局條例》的規定，共同作出有關規管事宜的重要決定，並採取執法行動。單一的規管機構須統一這些不同的運作方式。

45. 我們認為，在訂定新通訊局的架構時，如把現時電訊局長的規管範圍擴展至整個通訊業，這做法並非全無缺點。儘管規管制度下設有法定的補救措施，但把通訊業方面如此廣泛的權力授予一名公職人員，以通訊業在本港的重要性而言，這一點實有商榷餘地。

46. 為維持良好管治模式，我們建議通訊局應採用管理局的管治架構。這並不算是新創的，因為根據《廣播事務管理局條例》的規定，廣管局在規管廣播業方面，也有類似的架構。這也是其他類似的海外通訊規管機構的架構，如美國的聯邦通訊委員會（雖然政治任命的委員是因應政黨背景而獲委任）、英國的通訊辦公廳、加拿大的電台電視台及電訊委員會，以及澳洲新成立的通訊及媒體管理局。因此，這個管理局（行政上稱為「管理委員會」）將負責作出有關規管事宜的重要決定；公布每年工作計劃；批准有關的過程和程序，以確保行事具透明度和向公眾負責；監察行政人員的工作表現；以及令通訊局履行公眾使命。

47. 通訊局成員將由香港特區行政長官委任，包括一名非官守主席、四名非官守成員及一名官守成員，以及一名由執行部門總監出任的當然成員。通訊局只有七名成員，架構精簡，可確保各界意見會獲得充分考慮之餘，亦不會影響決策和批准過程的效率。

48. 我們將仿效海外同類規管機構的運作方式，要求通訊局的成員遵守已公布的道德標準守則和有關申報利益的法例規定。這些規定與《廣播事務管理局條例》中有關披露資料的條文相若。

### 通訊事務管理局辦公室

49. 首先，本港現時已有電訊局和影視處廣播事務管理科兩個機構，故為建議中的通訊局成立行政部門（行政上稱為「通訊事務管理局辦公室」，簡稱「通訊辦」）時，我們必須對此加以考慮。大致上，我們有兩個方案。

50. 第一個方案，是從現有的部門中（即電訊局和影視處廣播事務管理科），成立非公務員機構。這方面我們也有先例，就是證券及期貨事務監察委員會。依此體制，可在政府架構外成立一個法定機構，自行聘用合資格的人員，成立時所需資金則大部分來自市場。

51. 第二個方案，是仿效廣管局和影視處廣播事務管理科現時的關係，為通訊局提供行政服務。電訊局和影視處廣播事務管理科可合併為一個政府行政部門（一如電訊局和影視處廣播事務管理科的現況），為新成立的通訊局提供服務。

52. 支持成立非公務員機構的論點，主要是運作上能靈活處理，特別是能夠聘請適合人士，面對數碼時代政策的挑戰。不過，我們屬意採取澳洲的模式，為機構引入最少的改變—至少在成立初期而言。就規管通訊事務來說，最重要的考慮因素，是確保當局對匯流所採取的回應一致，以及擴闊規管機構的視野，務求從較宏觀的角度處理規管事宜。我們希望最少在通訊局成立初期，採取第二個方案，原因如下。

53. 第一、同時成立單一規管機構和非公務員行政部門，工作將會太繁重，並可能令新成立的單一規管機構難以集中處理主要政策、策略和規管等事宜。此外，員工前途未明，也會引起混亂，令他們難以集中精神處理規管事務。

54. 第二、電訊局和影視處廣播事務管理科在執行公共職責方面，向來均見成效。尤其是電訊局，現已演變為高度專業的機

構。多年來，在放寬規管和開放本港電訊市場方面，電訊局均擔當舉足輕重的角色，且能順利推行有關工作。本港的電訊市場是全球最具競爭力和最具創意的市場之一，為用戶帶來不少裨益。當前支持作出改變的論點，主要是現時的架構分散，不宜於配合日後成立的單一規管機構。

55. 第三、在現有制度中，已可靈活招聘和僱用外界專業人士，這從電訊局的編制和工作方式可見一斑（影視處廣播事務管理科也是如此，但程度稍遜）。電訊局和影視處廣播事務管理科的員工主要是公務員，輔以非公務員合約僱員，這安排可以吸收公務員職級中暫時缺乏的經驗和專業知識，並招攬瞬息萬變的通訊界所需的人才。

56. 因此，當局沒有迫切需要或理據，足以支持開首便成立非公務員機構。我們建議待通訊局成立後，由該局根據本身的運作經驗處理此事。以首階段來說，我們建議透過合併、重行調配和精簡電訊局和影視處的現有資源，以成立新的通訊辦。我們也建議通訊辦採用電訊局現行的營運基金模式，收取和持有所有來自管理電訊和廣播牌照的收入，令政府無須注入新的前期資本。

57. 通訊辦將以總監為首。他是公職人員（首長級薪級第 6 點，與電訊總監現時的職級相同），負責通訊辦日常的管理工作，以確保透過調查、分析、建議和執行規管決定等工作，為通訊局提供有效的行政服務。

**我們建議通訊局採用委員會架構，由政府部門協助處理行政工作。我們擬徵詢各界對這建議的意見。**

## 預算和財務

58. 電訊局目前以營運基金形式運作。在二零零四至零五年度內，電訊局的收入為 3.186 億元，主要來自牌照費、服務費和投資收益。同期的支出為 2.428 億元，用作員工、營運、折舊和顧問方面的開支。截至二零零五年三月三十一日為止，營運基金的儲備為 8.312 億元，當中包括電訊局營運基金於一九九五年成立時政府所注入的 2.124 億元營運基金資本。另一方面，在二零零四至零五年度內，影視處廣播事務管理科的營運開支為 2,900 萬元；同期為數相約的牌照費收入，已交還政府一般收入帳目。

59. 由於須精簡規管形式，對法例條文、程序和指引作出重大檢討，以及加強研究和知識管理等工作，因此通訊局須處理大量研究和行政工作。我們預期單一規管機構成立初期（至少首數年），有關的營運開支將會增加。此外，這個就通訊界全面規管事宜作出整體決定的制度所需的行政工作，也不容低估。不過，我們預期，精簡作業方式、營運上產生協同效應和放寬規管的措施，最終可節省開支。在員工方面所省下來的資源，會重行調配，當局不會強行遣散人員。當局將於中期（如通訊局開始營運三年後），評估淨成本效益及其對牌照費的影響。

## D 部 時間表及過渡安排

60. 根據上文 C 部所述的推行建議，我們將會引入法例成立通訊局，並廢除《廣播事務管理局條例》，以及把電訊局和廣管局的規管權力和職能轉交通訊局。此舉可直接把電訊局長職能及廣管局合併。

61. 電訊局與影視處廣播事務管理科將會合併，成為通訊辦，以營運基金形式運作，為通訊局提供行政服務。立法會須通過決議，修訂電訊局營運基金的適用範圍。賦權法例及允許營運基金擴展適用範圍的立法會決議獲得通過後，新通訊局及屬其行政部門的通訊辦便可正式運作。

62. 在次階段內，通訊局將須檢討並更新規管準則及程序，以及協助當局把成立通訊局的賦權法例、《廣播條例》及《電訊條例》合併為綜合的《通訊條例》。現把這些過渡安排的初步預計時間表開列如下。

二零零六年三月至六月	三個月公眾諮詢期
二零零六年六月至十月	分析公眾意見及制定，並就有關建議定稿
二零零六年十一月	提交有關成立通訊局的法例
法例獲通過後的首個月	委任通訊局成員
法例獲通過後的第四個月	通訊局開始運作；次階段檢討工作展開

工商及科技局  
通訊及科技科

二零零六年三月三日

香港法例第 562 章《廣播條例》中有關競爭的條文

13. 禁止反競爭行爲

- (1) 除第(4)及(5)款另有規定外，持牌人不得從事廣管局認爲目的在於防止、扭曲或在相當程度上限制電視節目服務市場競爭的行爲，亦不得從事該局認爲會有如此效果的行爲。
- (2) 廣管局可認爲第(1)款所述的行爲包括(但不限於)以下行爲—
  - (a) 直接或間接議定電視節目服務市場內價格的釐定；
  - (b) 防止或限制向競爭者提供貨品或服務的行爲；
  - (c) 直接或間接議定持牌人之間按議定的地域或顧客界限分享電視節目服務市場；
  - (d) 對製作、市場、技術發展或投資的限制或控制；
  - (e) 對交易上的其他各方所訂立的相等協議施加不同的條件，以致他們處於競爭劣勢；
  - (f) 規定協議的其他各方須接受附加的義務方與其訂立協議，而該等附加的義務，就其性質或商業慣例而言，是與協議的標的事項無關的。
- (3) 在不抵觸第(4)款的規定下，在任何協議中的條文訂定或直接或間接容許第(1)款所禁止的行爲的範圍內，該條文屬無效。
- (4) 廣管局可—
  - (a) 就持牌人向其提出的符合指明格式的申請；
  - (b) 以指明的理由；及
  - (c) 藉向持牌人送達書面通告，

豁免該申請指明的行爲使其不受第(1)款的規限。該項豁免須受廣管局在該通知指明的該局認爲合適的條件所規限。
- (5) 第(1)款並不適用於—
  - (a) 對任何就在電視節目服務中納入該服務的全部或主要由持牌人所製作的電視節目所施加的限制；或
  - (b) 任何訂明限制。

- (6) 為免生疑問，現宣布本條中的任何條文均不損害關於版權或商標的法律的施行而產生的權利的存在。

#### **14. 禁止濫用支配優勢**

- (1) 在電視節目服務市場處於支配優勢的持牌人，不得濫用其支配優勢。
- (2) 如廣管局認為某持牌人能夠在不受其競爭者及顧客的在競爭方面的相當程度約制下行事，則該持牌人即屬處於支配優勢。
- (3) 廣管局在考慮某持牌人是否處於支配優勢時，須顧及包括(但不限於)以下事宜的有關事宜—
- (a) 持牌人的市場佔有率；
  - (b) 持牌人作出定價及其他決定的能力；
  - (c) 競爭者進入有關電視節目服務市場的任何障礙；
  - (d) 廣管局在徵詢有關電視節目服務市場的持牌人的意見後，在根據第 4 條發出的關於市場支配優勢評估的指引內規定的其他有關事宜。
- (4) 如廣管局認為某名處於支配優勢的持牌人作出目的在於防止、扭曲或在相當程度上限制有關電視節目服務市場競爭的行為，或作出有如此效果的行為，則該名持牌人即須當作濫用其支配優勢。
- (5) 廣管局可認為第(4)款所述的行為包括(但不限於)以下行為—
- (a) 掠奪式定價；
  - (b) 在價格上的歧視，但在該歧視只是為提供有關服務或其他事項的成本或可能成本的差別而作合理調整的範圍內，則屬例外；
  - (c) 規定協議的其他各方須接受苛刻或與協議的標的事項無關的條款或條件，方與其訂立協議；
  - (d) 在向競爭者提供服務方面存有歧視。

#### **15. 第 13 及 14 條的補充條文**

- (1) 為施行第 13 或 14 條，廣管局可考慮持牌人的相聯者的行為或該相聯者在電視節目服務市場的地位。
- (2) 任何人因持牌人違反第 13(1)或 14(1)條而蒙受損失或損害，或因持牌人違反與第 13(1)或 14(1)條有關的發牌條件、裁定或指示而蒙受損失或損害，可針對該持牌人提起訴訟，申索損害賠償，或申請發出強制令或申索其他適當的補救、命令或濟助。

- (3) 凡第(2)款提述的違反—
- (a) 發生已逾 3 年；或
  - (b) 已導致根據第 28 條施加處罰，而自施加處罰起計已逾 3 年，

則任何人不得根據該款就該項違反提起訴訟。(a)及(b)段所提述的時間，以較後者為準。

- (4) 為免生疑問，現宣布：凡廣管局得出第 13(1)條所提述的意見，違反該條的行為即告發生；凡廣管局得出第 14(4)條所提述的意見，違反第 14(1)條的行為即告發生。

## **16. 規定持牌人停止作出某些行為的通知**

廣管局可藉送達持牌人的書面通知—

- (a) 規定持牌人自該通知指明的日期起，停止及不得作出該通知指明為該局認為屬違反第 13(1)或 14(1)條的行為；
- (b) 指示持牌人在該通知指明的限期內，採取該通知指明為該局認為對確保或有助確保持牌人遵守該條屬於適當的步驟。

## 香港法例第 106 章《電訊條例》中有關競爭的條文

### 7K. 反競爭行爲

- (1) 持牌人不得作出局長認為目的是在於防止或大幅限制電訊市場的競爭的行爲，亦不得作出局長認為會有如此效果的行爲。
- (2) 局長在考慮某行爲是否具有第(1)款所訂明的目的或效果時，須顧及有關事宜，包括(但不限於)—
  - (a) 電訊市場內釐定價格的協議；
  - (b) 防止或限制向競爭者提供貨品或服務的行動；
  - (c) 持牌人之間按議定的地域或顧客界限分享電訊市場的協議；
  - (d) 有關牌照的條件。
- (3) 在不局限第(1)款的一般性質的原則下，如任何持牌人—
  - (a) 訂立具有該款所訂明的目的或效果的協議、安排或協定；
  - (b) 在沒有局長的事先書面授權下，規定獲取電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務的人亦須從該持牌人或任何其他處獲取指明的電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務，或規定該人不得從該持牌人或任何其他處獲取指明的電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務，作為提供或接駁至該等電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備 B 或服務的條件；
  - (c) 給予相聯人士不當的優惠，或從相聯人士處收取不公平的利益，而局長認為因此會能夠將任何競爭者置於重大不利位置或會防止或大幅限制競爭，  
則該持牌人即屬作出第(1)款所訂明的行爲。

### 7L. 濫用優勢

- (1) 在電訊市場處於優勢的持牌人，不得濫用其優勢。
- (2) 如局長認為某持牌人能夠在不受其競爭者及顧客的重大競爭性限制下行事，則該持牌人即屬處於優勢。
- (3) 局長在考慮某持牌人是否處於優勢時，須顧及有關事宜，包括(但不限於)—
  - (a) 持牌人的市場佔有率；

- (b) 持牌人作出定價及其他決定的權力；
  - (c) 競爭者進入有關電訊市場的任何障礙；
  - (d) 產品差異及促銷的程度；
  - (e) 局長在第 6D(4)(a)條所提述的指引內規定的其他有關事宜。
- (4) 如局長認為某名處於優勢的持牌人已作出目的是在於防止或大幅限制電訊市場的競爭的行為，或已作出有如此效果的行為，則該名持牌人即當作已濫用其優勢。
- (5) 局長可認為以下行為(但不限於以下行為)屬於第(4)款所提述的行為—
- (a) 掠奪式定價；
  - (b) 在價格上的歧視，除非該歧視只是為合理地顧及提供電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務的成本或可能成本的差別而作出的；
  - (c) 規定合約的其他各方須接納苛刻或與合約標的無關的條款或條件，方與其訂立合約；
  - (d) 有關持牌人作出安排(第 7K(3)(b)條提述的授權所針對的安排除外)，規定獲取電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務的人亦須從該持牌人或另一人處獲取指明的電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務，或規定該人不得從該持牌人或另一人處獲取指明的電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務，作為該持牌人提供或接駁至該等電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務的條件；
  - (e) 在向競爭者提供服務方面存有歧視。

#### **7M. 具誤導性或欺騙性的行為**

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)，不得作出局長認為屬具誤導性或欺騙性的行為。

#### **7N. 不得歧視**

- (1) 在符合第(4)款的規定並在不損害第 7K 條的實施的原則下，在電訊市場處於優勢的持牌人，不得在收費或提供服務條件方面對在市場獲取服務的人之間存有歧視。

- (2) 在符合第(4)款的規定下，專利牌照持牌人或傳送者牌照持牌人，不得對合法地獲取和使用電訊網絡、電訊系統、電訊裝置、顧客設備或服務以向公眾提供服務的人，及其他沒有向公眾提供服務的人之間存有歧視。
- (3) 歧視包括—
- (a) 收費方面的歧視，除非該歧視只是為合理地顧及提供服務的成本或可能成本的差別而作出的；
  - (b) 在功能特性方面的歧視；及
  - (c) 在其他提供服務條款或條件方面的歧視。
- (4) 只有在局長認為有關歧視具有防止或大幅限制電訊市場的競爭的目的或效果時，第(1)及(2)款的禁止規定才適用。

## **70. 適用於被廢除的第 7 條的過渡性條文**

凡在緊接《2000年電訊(修訂)條例》(2000年第36號)第4條的生效日期前，有根據第7條批給或當作根據第7條批給而有效期仍未屆滿的牌照，則在該生效日期當日及之後，該等牌照在尚餘的有效期限(以在緊接該生效日期前尚餘的有效期限為準)內須當作是根據本條例批給的牌照，並且須受在緊接該生效日期前附於該等牌照的相同條件所規限，而本條例的其他條文(包括在本條例下取消、撤回或暫時吊銷根據本條例批給的牌照的權力)即據此而適用。

## **7P. 局長可規管就傳送者牌照持牌人作出的改變**

- (1) 如在本條生效後有就某傳送者牌照持牌人作出的改變，則—
- (a) 在第(2)款的規限下，局長可作出他認為為使他能就該項改變是否具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果得出意見而需要的調查；及
  - (b) (如局長在作出上述調查後，得出意見認為該項改變具有或相當可能具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果)局長可藉送達書面通知予該持牌人，指示該持牌人採取局長認為為消除或防止出現任何該等效果而需要、並在該通知指明的行動，但局長如信納該項改變令或相當可能令公眾得益，並信納該項得益大於任何該等效果對或相當可能對公眾造成的任何損害，則可不發出該指示。

- (2) 第(1)(a)款所指的調查只可於局長知道或理應知道(以較早者為準)有關改變出現後的 2 個星期內展開。
- (3) 局長在根據第(1)款得出任何意見或發出任何指示前，須—
  - (a) 給予所有傳送者牌照持牌人及任何有利害關係的人合理機會向局長作出申述；及
  - (b) 考慮根據(a)段作出的申述(如有的話)。
- (4) 在不局限局長根據第(1)(b)款可指示有關傳送者牌照持牌人採取的行動的一般性質的原則下，該行動可包括致使就有關改變作出改動。
- (5) 獲送達第(1)(b)款所指的通知的傳送者牌照持牌人，須遵從該通知內的指示。
- (6) 如有就某傳送者牌照持牌人建議作出的改變，該持牌人或任何有利害關係的人可書面向局長申請同意該項建議作出的改變。
- (7) 如局長在接獲根據第(6)款提出的申請後—
  - (a) 得出意見認為有關建議作出的改變不會或並非相當可能會具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果，則局長須決定給予同意；或
  - (b) 得出意見認為有關建議作出的改變會或相當可能會具有大幅減少電訊市場中的競爭的效果，則局長可決定—
    - (i) 拒絕給予同意；
    - (ii) 在內容為有關傳送者牌照持牌人須採取局長認為為消除或防止出現任何該等效果而需要的行動的指示的規限下，給予同意；或
    - (iii) (如局長信納有關建議作出的改變會令或相當可能會令公眾得益，並信納該項得益會大於任何該等效果會對或相當可能會對公眾造成的任何損害)給予同意而不發出第(ii)節所指的指示。
- (8) 局長在得出第(7)款所指的任何意見或根據該款作出任何決定或發出任何指示前，須—
  - (a) 給予所有傳送者牌照持牌人及任何有利害關係的人合理機會向局長作出申述；及
  - (b) 考慮根據(a)段作出的申述(如有的話)。

- (9) 局長須藉送達書面通知予第(6)款提述的傳送者牌照持牌人及(如某有利害關係的人根據該款提出申請)有關的有利害關係的人，告知該持牌人及(如適用的話)該人—
- (a) 根據第(7)(a)或(b)(i)、(ii)或(iii)款作出的決定；
  - (b) (如根據第(7)(b)(ii)款作出決定)局長指示該持牌人採取的行動。
- (10) 在不局限局長根據第(7)(b)(ii)款可指示有關傳送者牌照持牌人採取的行動的一般性質的原則下，該行動可包括致使就有關建議作出的改變作出改動。
- (11) 如第(6)款提述的建議作出的改變—
- (a) 依據局長根據第(7)(a)或(b)(iii)款給予的同意而生效；或
  - (b) 依據局長根據第(7)(b)(ii)款給予的同意並在符合局長根據該款發出的指示的情況下生效，
- 局長不得根據第(1)(b)款就該項改變發出指示。
- (12) 在第(13)款的規限下，局長—
- (a) 因根據第(7)(a)或(b)(i)、(ii)或(iii)款作出決定而招致；或
  - (b) 就處理根據第(6)款提出的申請而招致，
- 的任何費用或開支的款額，可作為拖欠局長的債項而向根據第(6)款提出申請的傳送者牌照持牌人或有利害關係的人追討。
- (13) 根據第(12)款可予追討的款額，不得超逾附表 3 指明的款額。
- (14) 如局長—
- (a) 根據第(1)款得出任何意見或發出任何指示，他須以他認為適當的方式發表該意見或指示；或
  - (b) 得出第(7)款所指的任何意見或根據該款作出任何決定或發出任何指示，他須以他認為適當的方式發表該意見、決定或指示。
- (15) 政策局局長可藉在憲報刊登的命令，修訂附表 3。
- (16) 為施行第(1)及(6)款，如有以下情況，即屬有就某傳送者牌照持牌人作出的改變—
- (a) 除第(17)款另有規定外，某人(不論單獨或連同任何相聯人士)成為該持牌人多於 15%的有表決權股份的實益擁有人或表決控權人；
  - (b) 某人(不論單獨或連同任何相聯人士)成為該持牌人多於 30%的有表決權股份的實益擁有人或表決控權人；或

- (c) 某人(不論單獨或連同任何相聯人士)—
- (i) 成為該持牌人多於 50%的有表決權股份的實益擁有人或表決控權人；或
  - (ii) 憑藉規管該持牌人或任何其他法團的組織章程大綱或組織章程細則或其他文書所賦予的權力，或憑藉在其他情況下獲賦予的權力，而取得(包括藉收購有表決權股份而取得)確保該持牌人的事務是按照該人意願處理的權力。
- (17) 第(16)(a)款在以下情況下不適用：在該款提述的人成為有關傳送者牌照持牌人多於 15%但不多於 30%的有表決權股份的實益擁有人或表決控權人時—
- (a) 該人(不論單獨或連同任何相聯人士)並非或並不同時成為任何其他傳送者牌照持牌人多於 5%的有表決權股份的實益擁有人或表決控權人；及
  - (b) 該人(不論單獨或連同任何相聯人士)沒有憑藉規管任何其他傳送者牌照持牌人或任何其他法團的組織章程大綱或組織章程細則或其他文書所賦予的權力，或憑藉在其他情況下獲賦予的權力，而具有(包括藉持有有表決權股份而具有)或同時取得(包括藉收購有表決權股份而取得)確保該其他持牌人的事務是按照該人的意願處理的權力。
- (18) 在本條中—

“有利害關係的人”(interested person)—

- (a) 就第(1)款提述的改變而言，指就有關傳送者牌照持牌人作出第(16)(a)、(b)或(c)款提述的任何作為的人；
- (b) 就第(6)款提述的建議作出的改變而言，指擬就有關傳送者牌照持牌人作出第(16)(a)、(b)或(c)款提述的任何作為的人；

“有表決權股份”(voting shares) 指傳送者牌照持牌人的股份，而該等股份是使其註冊擁有人有權在該持牌人的股東會議上投票的；

“表決控制權”(voting control) 指控制(不論直接或間接)附於一股或多於一股傳送者牌照持牌人的有表決權股份的表決權的行使的控制權，亦指控制(不論直接或間接)該等表決權的行使的能力，而該項控制是—

- (a) 藉行使一項權利(此項權利的行使是賦予行使表決權的能力或控制行使表決權的能力的)而進行的；
- (b) 藉一項行使上述表決權的權利而進行的；

- (c) 根據任何責任或義務而進行的；
- (d) 透過代名人而進行的；
- (e) 透過或藉著一項信託、協議、安排、諒解或常規而進行的，不論該項信託、協議、安排、諒解或常規是否具有法律上或衡平法上的效力，亦不論其是否基於法律上或衡平法上的權利；或
- (f) 作為傳送者牌照持牌人的有表決權股份的押記人而進行的，但如該等股份的承押記人(或承押記人的代名人)已根據有關押記向押記人發出書面通知，表示有意行使附於該等股份的表決權，則作別論；

“表決控權人”(voting controller) 指單獨或連同一名或多於一名其他人持有表決控制權的人；

“相聯人士”(associated person) 就某人而言，具有第 2(1)條中“相聯人士”的定義所給予的涵義，但—

- (a) 在該定義中對“該持牌人”的提述，須解釋為對該人的提述；及
- (b) 在該人屬法團的情況下，在該定義中對“相聯法團”的提述，須解釋為對由該人控制的法團、控制該人的法團或如該人般受同樣控制的法團的提述。

- (19) 就本條而言，不能識別以某人作為表決控權人的有表決權股份並不具關鍵性。

\* \* \* \* \*

附表 3  
指明款額

[第 7P 條]

\$200,000。

## 對經濟的影響

通訊業及廣播業在二零零四年總計增值約 230 億元，佔本地生產總值的 1.8%。成立單一規管機構的計劃，可讓我們有機會評估整體的規管措施、找出可改善的地方，以及制定協調的方式，處理科技匯流和市場匯流所帶來日趨複雜的問題。這樣會有助提高規管安排的效率和成效，並促進整個電子通訊業的進一步發展。然而，整體的經濟效益不能量化。

## 對財政的影響

2. 根據收回成本的原則，該單一規管機構的開支，應從持牌人的牌照費及服務費收回。

3. 我們建議把電訊管理局與影視及娛樂事務管理處（“影視處”）內部的廣播事務管理科合併，成立通訊事務管理局辦公室（“通訊辦”），作為該單一規管機構的執行部門。現時電訊管理局的營運基金，須改為通訊辦營運基金，並擴大涵蓋範圍，使同時包括電子通訊業的規管工作。

4. 在二零零四至零五年度，電訊管理局的收益為 3.186 億元，同期支出為 2.428 億元。在二零零五年三月三十一日，其營運基金的資本及儲備為 8.312 億元。影視處廣播事務管理科在二零零四至零五年度的營運開支為 2,900 萬元，這筆開支因同期有為數相若的牌照費收入而得以抵銷。我們預期在單一規管機構成立初期（至少在首數年），營運開支會有所增加。然而，透過精簡作業方式、協作營運和放寬規管措施，最終應可達到節省的目的。淨成本效益的情況，須待中期評估才能確定。儘管新設的營運基金擴大了涵蓋範圍，我們認為無須增撥前期資本。

## 對公務員的影響

5. 雖然電訊管理局及影視處廣播事務管理科的公務員職位會重行調配到新成立的通訊辦，但有關建議不會令電訊管理局及影視處廣播事務管理科現有的公務員編制即時出現任何轉變。至於精簡作業方式、協作營運和放寬規管措施可能對公務員造成的影響，則有需要在日後作進一步研究。在員工方面所省下來的資源，會重行調配，當局不會強行遣散人員。

## 成立通訊事務管理局 當局對公眾諮詢期間提出的主要議題的回應 摘要

我們在二零零六年進行公眾諮詢工作期間，共接獲30份意見書。所有意見書均已上載商務及經濟發展局通訊及科技科的網站（網址：<http://www.cedb.gov.hk/ctb/chi/paper/submission4.htm>）。此外，我們曾先後於二零零六年三月十七日及六月十二日出席立法會資訊科技及廣播事務委員會的會議，蒐集並回應議員與各界代表的意見。公眾諮詢的主要議題，在下文概述。

### *成立通訊局*

2. 對於成立通訊局及其管理組織須為一個管理委員會的建議，公眾普遍表示支持。各界提出了不少建議，包括管理委員會的主席應為全職人員，以便有效領導和監督通訊局；管理委員會成員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；以及管理委員會主席與成員的薪酬應反映其所需具備的專業知識的性質和水平。我們同意管理委員會成員需有相關的專業知識和稱職，但當局在招聘時應具彈性，首重選取有能之士出任主席一職。

3. 此外，有意見認為通訊局應包括來自廣播及電訊業界的代表，而行政長官所作的委任決定應獲得立法會通過。我們認為通訊局作為有關業界的規管機構，其成員履行職責時必須不偏不倚，並避免出現利益衝突的情況。業界營辦商是通訊局的規管對象，故不宜由其代表出任該局成員。此外，通訊局成員應因其個人專長而獲委任，任命應避免政治化。

## 通訊局的行政部門

4. 我們在諮詢文件中，建議把電訊管理局（下稱「電訊局」）與影視及娛樂事務管理處（下稱「影視處」）的廣播事務管理科合併為通訊事務管理局辦公室（下稱「通訊辦」），充當通訊局的行政部門。我們理解，有意見認為通訊局的執行機構應採用非公務員架構，其主要理據是非公務員架構有助部門運作更具彈性。我們在諮詢文件中亦曾談及這個問題。我們認為，觀乎電訊局與影視處現行的安排，建議中的通訊辦應可靈活招聘和僱用外界專業人士。如同時成立單一規管機構和非屬公務員架構的行政部門，工作將會十分繁重，並可能令新成立的規管機構難以集中處理主要政策、策略及規管事宜。

5. 部分業內人士認為，由於電訊局與影視處的廣播事務管理科合併可節約開支，牌照費應可予調低。我們知悉業界有這些意見，但通訊局和商務及經濟發展局局長會在通訊局成立後審視新規管機構的實際財政狀況，和根據收回成本的原則，再考慮如何釐定其所訂定的牌照費的水平。

## 理順《廣播條例》及《電訊條例》

6. 在公眾諮詢期間，有人提出須理順《廣播條例》及《電訊條例》，不應延遲。他們認為有些事項須優先處理，包括整固兩條法例下的競爭條文及檢討廣播服務中跨媒體和外資擁有權的限制。

7. 當局充分理解我們需要有一套全面的法例規管電訊及廣播業，並已審慎地決定採取循序漸進的模式。我們認為同一時間成立單一規管機構與理順兩條條例是複雜而耗時的工作，會阻延通訊局的成立。採取循序漸進的模式，可讓我們在最短時間內成立通訊局。通訊局成立後，會負責與當局共同檢討和理順兩條條例。

8. 至於兩條法例中的競爭條文，當局現正着手草擬跨界別的競爭法，以期於本年度的立法會會期內向立法會提交草案。當局的政策目標是引入單一的競爭法，以有效和一致地處理香港經濟內所有界別的反競爭行爲。當局建議廢除《電訊條例》和《廣播條例》中的競爭條文，並會將未來《競爭條例》的有關的條文應用於廣播和電訊業。此舉當可釋除社會上就兩條條例處理競爭事宜不一致的疑慮。

商務及經濟發展局  
通訊及科技科  
二零一零年一月