

2019 年 11 月 11 日
討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

電訊規管架構檢討

目的

商務及經濟發展局(商經局)已完成為期三個月的「電訊規管架構檢討」公眾諮詢。本文件旨在向委員簡介公眾諮詢所收集到的意見，以及相關工作的進展。

背景

2. 電訊科技發展一日千里，我們的電訊規管架構需要與時並進，配合市場發展，促進創新、投資及消費者對新服務的應用。

3. 「電訊規管架構檢討」旨在檢討《電訊條例》(第 106 章)下的電訊規管架構，確保其配合電訊科技發展。經檢討後，我們建議推行的措施包括：

迎接 5G 及物聯網科技來臨：

(a) 規管在 5G 及物聯網時代下裝置的電訊功能

- 將通訊事務管理局(通訊局)的規管權力及職責集中在 5G 及物聯網時代下裝置的電訊功能(即電訊網絡的完整性及兼容性，以及管制非電離電磁輻射的水平)；以及

- 這些設備及裝置的非電訊功能則由其他適當的專項法例規管。

(b) 保護地下電訊基礎設施

在《電訊條例》下，就任何人進行道路工程時沒有採取合理的謹慎措施而導致地下電訊設施受損，訂立若干項刑事罪行：

- 任何人如在施工前沒有採取預防措施或沒有在道路工程進行期間採取措施防止損毀地下電訊線路，可處第 4 級罰款(即 25,000 元)及監禁 6 個月；
- 如因沒有採取措施導致電訊服務中斷，違犯者可處以更重的刑罰，即罰款 20 萬元及監禁 12 個月；
- 如屬持續的罪行，則另處每日罰款 1 萬元；以及
- 遵守通訊局公布的相關指引，可以作為被控觸犯擬議罪行的免責辯護。

便利營商：

(c) 簡化發出非傳送者牌照

簡化現行《電訊條例》下，從傳送者牌照範圍中剔除具備相關特質的牌照的機制，即賦權商經局局長透過在憲報刊登公告，而無須透過在《電訊條例》附表 1 指明該等非傳送者牌照。

(d) 改善《電訊條例》下的上訴機制

改善《電訊條例》下的上訴安排，成立獨立上訴委員會，處理若干通訊局的決定。我們會參考現時電訊(競爭條文)上訴委員會，制訂擬議上訴委員會的

組成和運作細節。

有關上訴機制的建議詳情見附件。

其他檢討的內容及政策背景，見商經局於 2018 年 11 月 28 日發出名為「電訊規管架構檢討」的公眾諮詢文件(可於以下網頁下載：

[https://www.cedb.gov.hk/ccib/chi/paper/pdf/BOTOREview_2\(chi\).pdf](https://www.cedb.gov.hk/ccib/chi/paper/pdf/BOTOREview_2(chi).pdf))。

公眾諮詢

4. 我們於 2018 年 11 月 28 日至 2019 年 2 月 27 日進行為期三個月的「電訊規管架構檢討」公眾諮詢，合共收到 26 份意見書，來自主要電訊牌照持牌人、業界組織、公共事業機構、法定機構、政黨／立法會議員等。持份者大致支持建議措施的方向，讓法例能與時並進，而當中有持份者關注個別措施的細節及實際運作情況，亦有建議政府推出更多其他措施進一步便利業界。

檢討中提出的四項建議

5. 就我們在公眾諮詢中提出的四項建議，持份者的意見歸納如下：

- (a) 持份者大致支持透過《電訊條例》及通訊局，規管在 5G 及物聯網時代下裝置的電訊功能的建議。
- (b) 大部分電訊牌照持牌人均支持有關保護地下電訊基建設施的建議，即因疏忽而導致的地下電訊設施損毀訂立刑事法律責任。部分建造業界的持份者對措施則有所保留，關注業界所需要承擔的責任及措施的運作安排。就此，我們正草擬相關指引，為有關持份者提供規範及指導原則，並參照保護現行供電電纜和氣體喉管的相關業務守則，制

訂合適的施工步驟和保護措施，讓業界遵從並可作為被控違反有關條例的免責辯護。我們稍後會就指引的擬稿諮詢業界，並向他們介紹有關詳情。

(c) 在簡化發出非傳送者牌照的機制方面，一些傳送者牌照持有人認為擬發出的非傳送者牌照與傳送者牌照所涵蓋的電訊服務性質相似，但前者擬議的發牌方法則相對簡單，實際涵蓋服務的範圍不清晰，而消費者亦未必能清楚分辨兩者。我們希望指出，建議下發出非傳送者牌照的新安排旨在便利業界推出嶄新電訊服務(包括物聯網及在特定範圍提供的 5G 服務)，在該類牌照下提供服務的範圍和性質均較為局限，運作的規模亦較小，與傳送者牌照範圍及性質存在明顯差別。我們明白持份者，尤其現有牌照持有人對新安排有所疑惑，因此，在簡化發出非傳送者牌照的機制前，我們會與持份者就擬發出牌照的範圍進行充分討論及溝通。

(d) 在上訴機制方面，持份者大致同意應增加《電訊條例》下納入擬設上訴機制的通訊局決定。

6. 我們會繼續與持份者保持溝通，並繼續草擬修訂條例草案，落實有關建議，讓電訊業界及早受惠。

其他建議

7. 除公眾諮詢中提出的四項建議，持份者亦就其他電訊政策及《電訊條例》下電訊規管架構的其他範疇提出意見。持份者的主要建議及我們的初步分析歸納如下：

(a) 便利電訊商進行網絡鋪設工作

8. 現行《電訊條例》第 14 條有機制讓流動電訊營辦商向

通訊局申請授權，進入任何土地設置與維持無線電通訊裝置，以向公眾地方提供無線電通訊服務。有持份者認為有關機制始終需要由營辦商與土地持有人之間達成協議，部分營辦商過往曾表示土地持有人往往提出他們認為不合理的條款，認為機制的效用有限，因此建議額外修訂《電訊條例》，方便電訊商進入私人／公共物業，安裝電訊設備(例如無線電基站)。

9. 我們理解鋪設 5G 網絡需要安裝大量基站，營辦商在建立 5G 基礎設施的過程中或會面對挑戰。為協助營辦商盡早鋪設 5G 網絡，我們已在今年三月推出先導計劃，提供逾 1 000 個合適的政府場地供營辦商按簡化程序安裝基站。通訊事務管理局辦公室正協調有關部門積極處理營辦商的申請，進展順利。我們亦將以「需求主導」的模式，協助營辦商申請使用其他合適的政府場所，並物色合適的巴士站上蓋和公眾收費電話亭等設施，協助營辦商安裝基站，擴展 5G 網絡覆蓋。

10. 至於修訂《電訊條例》的建議，政府在 1999-2000 年度提出《1999 年電訊(修訂)條例草案》，在當時引入了現行《電訊條例》第 14 條下的機制，讓通訊局可授權流動電訊營辦商進入私人土地裝設電訊裝置，有關建議是當時審議該條例時討論最激烈的事宜之一。一方面流動網絡營辦商等歡迎有關建議，但另一方面其他持份者，特別是私人處所的業權人，對有關建議表示有所保留甚至強烈反對。他們質疑建議賦予通訊局(當時為電訊管理局)過大權力、干預一向行之有效的自由市場談判機制，及可能會損害《基本法》所保障的私有財產權等。最後，經過法案委員會的深入討論後，通過修訂建議，在條例草案中加入獨立仲裁機制，訂明如電訊營辦商與土地擁有人無法就相關費用達成協議，可尋求獨立仲裁。

11. 就現行條文的實際運作方面，雖然過往有實質成功個案，由通訊局授權營辦商進入指明私人物業的地點裝設電訊裝置(費用最後由營辦商與業主自行協商)，但有營辦商反映由於機制要求事先與業主商討，時間往往過於冗長，而技術上很多時會有多於一個地點能安裝電訊裝置，因此較難指定某位業主騰出地方

安裝。營辦商希望能有更直接的機制，方便他們快速裝設大量基站。

12. 在私人物業安裝電訊設備等設施，涉及私人業權，我們一向鼓勵營辦商與業主透過私人協商進行安排。有關進一步便利營辦商的建議，我們要小心平衡各方利益，包括要尊重私有產權，考慮土地擁有人及使用者是否願意將私人用地開放，便利一般公眾使用電訊服務。有關建議具爭議性，因此，我們認為首先要進一步凝聚持份者的共識，才能決定未來路向。

(b) 便利電訊商開放及使用顧客資料

13. 《電訊(傳送者牌照)規例》(第 106V 章)下傳送者牌照的一般條件第 7 條容許電訊商在徵得客戶以通訊局批准的形式同意，並在遵守《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)的要求下，將顧客資料(包括不具名的電訊服務使用者資料)向第三方披露(一般條件第 7.1 條)。另外，電訊商不得利用顧客資料作與持牌服務無關的用途(一般條件第 7.2 條)。有持份者建議廢除有關牌照條款，容許電訊商在刪除個人資料後，將不具名的客戶數據，免費開放給所有公眾人士瀏覽及使用，以促進科研、創新和大數據的應用。

14. 鑑於有關顧客資料及數據具一定敏感性，訂立一般條件第 7 條的目的旨在限制電訊商對這些資料的使用，以保障電訊客戶的私隱。如果容許電訊商在毋須客戶同意下向第三方或所有公眾人士披露這些數據，雖然有關用戶名字等個人資料會事先刪除，但有市民或仍會擔心其個人資料私隱(例如實時位置、個別地區人流資訊等)有被泄露或被不恰當使用的風險。再者，顧客資料屬電訊商所擁有，要考慮有關機構的意願，及免費公開的要求是否恰當。

15. 如要落實這項建議，將要修訂《電訊(傳送者牌照)規例》，涉及重大政策改變。在現時社會環境下，市民對個人資料私隱保障關注程度日益提升，在未有廣泛社會共識下，不應貿然

進行。

(c) **其他規管措施**

16. 持份者亦建議刪除或簡化一些規管措施，如持牌人須遵從的會計常規、持牌人須公布其收費及將互連協議副本送交通訊局存檔的規定等。我們明白電訊業界希望政府推出更多便利業界的措施，配合電訊科技發展，提高工作效率以便利營商。有關背景及我們的回應，概述如下：

- (i) **簡化持牌人須遵從的會計常規：**現時，部分持牌人(包括七家固定網絡營辦商及四家流動網絡營辦商)須按照通訊局頒布的《會計手冊》，向通訊局就其業務營運作財務匯報。有意見認為有關要求過於複雜，與一般會計要求有異，應予以簡化。

事實上，有關要求大致符合一貫會計準則，只為使通訊局能夠履行其規管責任(例如計算頻譜使用費及全面服務補貼、釐定互連成本等)，才加入一些特定分項要求。

儘管如此，我們會檢視《會計手冊》下持牌人須匯報的財務資料，研究是否有簡化的空間。

- (ii) **簡化持牌人須公布其收費的要求：**《電訊條例》第 7F 條及相關牌照條件要求持牌人須公布及呈交其收費(tariff)資料。相關規定只要求持牌人公布收費及不得收取高於其公布的費用，而在現時市場實際運作下，營辦商一般會為顧客提供較優惠的價錢或服務組合。再者，現時消費者已能從各個渠道得悉和比較電訊營辦商的服務和價格，而價格亦會不時變動。因此，有意見認為維持該項要求的參考意義不大。

有關要求的原意是確保消費者對持牌服務的收費資訊

有一定的掌握，保障他們的權益。在決定是否修訂法例，廢除上述要求之前，我們會考慮豁免持牌人在牌照條件下須將收費呈交通訊局存檔的規定及簡化其向用戶公布收費的要求，以盡量減輕持牌人的合規成本。

- (iii) **豁免持牌人須將互連協議副本送交通訊局存檔的要求：**根據《電訊條例》第 36A 條，持牌人須在互連協議訂立後的 14 日內，將協議副本送交管理局存檔。由於他們需將互連協議上的商業敏感資料刪去後才能呈交通訊局存檔，有意見指這項要求，令持牌人一般需耗費行政成本。

有關做法涉及符合國際貿易的要求，因此不能完全刪除。不過，我們會考慮容許持牌人提供包括基本互連收費及條件等資料的互連範本，以取代持牌人須將個別協議副本送交管理局存檔的責任，從而減輕持牌人的合規成本。

通訊局會進一步研究上述方向，並按需要就具體建議諮詢業界的意見，以期更新或制定相關指引，落實簡化措施。

未來路向

17. 若委員及社會對上述公眾諮詢中獲大致支持的四項立法建議有廣泛共識，我們會按委員會的共識繼續進行有關修訂法例的草擬工作。至於其他建議，我們會繼續研究，並與持份者保持溝通。

18. 請委員備悉本文件的內容並提出意見。

改善《電訊條例》下的上訴機制

建議詳情

擬設立的獨立上訴委員會與現行電訊(競爭條文)上訴委員會類似，將處理下述《電訊條例》下通訊局的決定：

- (i) 拒絕批給電訊牌照(《電訊條例》第 7 條)；
- (ii) 拒絕就收費給予同意(《電訊條例》第 7F 條)；
- (iii) 撤銷操作人員的資格證明書和操作授權書(《電訊條例》第 32K 條)；
- (iv) 取消、撤回或暫時吊銷批給的牌照、許可證、批准或同意(《電訊條例》第 34(4)條)；
- (v) 有關互連條款及條件的決定(《電訊條例》第 36A 條)；
- (vi) 共用設施的指示(《電訊條例》第 36AA 條)；
- (vii) 通訊局的指示(就上述可提出上訴的條文)(《電訊條例》第 36B 條)；以及
- (viii) 施加罰款(就上述可提出上訴的條文)(《電訊條例》第 36C 條)。