

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1047/20-21(02)號文件

檔號：CB1/SS/14/20

《電訊(登記用戶識別卡)規例》小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件就政府當局訂立《電訊(登記用戶識別卡)規例》("《規例》")以落實用戶識別卡實名登記制度("登記制度")提供背景資料，並綜述資訊科技及廣播事務委員會("事務委員會")過往就此課題進行的討論。

背景

香港的流動電話服務

2. 目前，香港的流動電話服務由 4 間流動網絡營辦商、約 20 間流動虛擬網絡營辦商，以及多間要約提供電訊服務類別牌照下的其他電訊商提供。流動虛擬網絡營辦商及要約提供電訊服務類別牌照持有人透過向流動網絡營辦商或流動虛擬網絡營辦商購買網絡容量/數據用量/通話時間，並因應市場需求及商業策略提供不同品牌名稱、不同服務特點及收費水平的流動服務。這些電訊服務牌照持有人會透過其零售商或分銷商(如便利店、電腦商場及商販排檔等)在市場售賣用戶識別卡。

3. 流動服務用戶可以就其使用的電訊服務選擇用戶識別卡服務計劃("服務計劃")或儲值卡。服務計劃電訊商會要求用戶提供個人資料(例如姓名、身份證明文件號碼及出生日期等)，收集所得資料會作日常帳單管理事宜及客戶服務用途。這安排純屬商業做法，儲值卡用戶不必為使用儲值卡服務而登記個人資料。

4. 有人利用儲值卡的匿名特性干犯嚴重及有組織罪行，例如電話騙案、人口販運、引爆自製炸彈、販運毒品、集團式盜竊、科技罪案、恐怖活動以至與入境有關的欺詐等。政府當局認為有迫切需要透過引入實名登記制度，優化規管用戶識別卡的使用，從而防止和協助偵查罪案。政府當局認為擬議的登記制度亦應涵蓋服務計劃用戶。

公眾諮詢

5. 在 2021 年 1 月至 3 月期間，政府當局就登記制度進行公眾諮詢，有關的主要建議如下：

- (a) 用戶識別卡用戶須提供個人資料以作登記；¹
- (b) 每名用戶(包括公司或企業用戶)只可向每間電訊商登記不多於 3 張儲值卡；及
- (c) 登記制度將會分兩個階段實施。²

6. 經考慮諮詢期內收集到的意見，政府當局現就登記制度建議下列優化措施：

- (a) 每名個人用戶可向每間電訊商登記最多 10 張儲值卡，而每名企業用戶則可向每間電訊商登記最多 25 張儲值卡；及
- (b) 延長過渡期，即第一階段延長至約 180 日，讓電訊商建立用作登記的基建設施及終端系統，以及聘用和訓練員工，並將第二階段延長至 360 日，讓現有用戶完成向電訊商登記現有儲值卡。

¹ 個人資料包括：

- (a) 中文及英文姓名(如適用)；
- (b) 身份證明文件號碼(即香港身份證號碼或其他可接受的身份證明文件(例如旅客的旅遊證件)的號碼)；
- (c) 身份證明文件副本；及
- (d) 出生日期。

² 在第一階段，電訊商須建立登記系統，而第二階段則讓新用戶識別卡用戶及現有儲值卡用戶向電訊商登記資料。第一階段和第二階段的時限分別為 120 日和 240 日。

7. 立法會參考資料摘要概述了登記制度的要點。政府當局會根據《電訊條例》(第 106 章)第 37 條訂立《規例》以落實登記制度。《規例》已於 2021 年 6 月 4 日刊登憲報，並於 2021 年 6 月 9 日提交立法會。

過往的討論

8. 政府當局在 2021 年 3 月 15 日舉行的事務委員會會議上向事務委員會簡介登記制度的背景及具體建議，並就登記制度徵詢議員的意見。事務委員會委員普遍支持引入登記制度。事務委員會委員提出的主要關注事項及政府當局作出的回應綜述於下文各段。

9. 當局告知委員，2020 年接報的電話騙案有 1 193 宗，當中一半涉及本地用戶識別卡，而這些本地用戶識別卡當中，儲值卡佔 90%。2020 年錄得的 6 678 宗網上購物騙案當中，3 500 宗涉及使用本地用戶識別卡(當中 89%是匿名儲值卡)及 300 張海外用戶識別卡。在最近一宗涉案金額達 9 億元的投資騙案中，當局檢獲 35 張用戶識別卡，當中 22 張為儲值卡。

核實及保護用戶的個人資料

10. 委員關注到，政府當局會如何規定電訊商核實用戶識別卡用戶提供的身份資料，因為第三者可從互聯網找到姓名、身份證號碼及出生日期等個人資料。此外，部分人可能會使用以家人名義登記的用戶識別卡。部分委員認為，若市民可以在未完成登記程序便開始使用用戶識別卡，並將有關用戶識別卡作非法用途，執法機關將難以追蹤有關活動。

11. 部分委員詢問政府當局會否在落實登記制度後，制訂措施處理炒賣實名登記用戶識別卡或盜用他人身份登記儲值卡等非法活動。有委員詢問，當局會否就已登記的儲值卡設定有效期，以減少不法之徒的犯案機會，向離境旅客購買已登記的儲值卡作非法用途。委員建議，政府當局應考慮在法例上指明向他人轉讓實名登記儲值卡的法律責任。

12. 政府當局表示會向電訊商發指引，告知如何核實用戶個人資料。儲值卡用戶須先向電訊商登記其個人資料，才可以啟動其儲值卡。只要用戶遵守可登記儲值卡數目上限的規定，便可以讓他人使用以其名義登記的用戶識別卡。政府當局會聯同

個人資料私隱專員公署，確保電訊商會遵守擬議登記制度下的相關法定要求，妥善處理個人資料。

13. 政府當局告知委員，容許他人使用以自己名義登記的儲值卡不會觸犯法例或擬議的《規例》。倘若儲值卡被發現涉及犯罪活動，有關登記用戶會面對相關的後果。至於利用盜用得來的身份登記儲值卡，政府當局解釋，根據《人事登記條例》(第 177 章)，使用或管有偽造的香港身份證或他人的身份證，即屬犯罪。違者可遭檢控，最高刑罰可被判監禁 10 年。

放寬公司/企業用戶須符合的登記規定

14. 委員建議取消公司或企業用戶每名用戶最多可登記 3 張儲值卡的建議上限，因為他們可能在運作上有充分理由同時持有大量儲值卡。某委員詢問，當局可否豁免某些行業(例如軟件開發及傳媒行業)遵守《規例》的規定。他們指出，流動應用程式開發公司可能需要使用大量儲值卡，就多款流動裝置進行平台測試，而記者進行調查報道期間亦可能需要使用臨時電話號碼以隱藏身份。

15. 政府當局表示，《規例》不會因應行業而給予任何豁免，而用作機器類型連接的儲值卡不會受到規管。政府當局知悉，創新及科技公司需要使用大量流動裝置，分別裝插不同服務供應商的儲值卡，在模擬環境下測試其原型程式。政府當局會因應相關界別提出的關注，考慮是否有空間完善登記制度的安排。

用作機器類型連接的用戶識別卡

16. 部分委員認為，鑒於登記制度不會規管用作機器類型連接的用戶識別卡，不法之徒可以從相關裝置移除此類用戶識別卡，然後改作非法用途。政府當局回應時表示，相關風險較低，因為用作機器類型連接的用戶識別卡都未必可以隨意放入流動電話使用，原因是其形狀大小各有不同。此外，此類用戶識別卡必須從電訊商採購得來，用戶的基本資料仍然可以追蹤得到。

最新發展

17. 在 2021 年 6 月 11 日的內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，研究《規例》。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2021年6月28日

相關文件一覽表

政策局/委員會	日期	文件
商務及經濟發展局	2021年1月	諮詢文件—— 電話智能卡實名登記制度
資訊科技及廣播事務委員會	2021年3月15日	政府當局就電話智能卡實名登記制度提供的文件 (立法會 CB(1)652/20-21(06)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)924/20-21 號文件)
商務及經濟發展局	2021年6月1日	新聞公報—— 政府訂立新規例落實電話智能卡實名登記制度
立法會/內務委員會	2021年6月11日	《電訊(登記用戶識別卡)規例》 立法會參考資料摘要—— 《電訊(登記用戶識別卡)規例》 法律事務部報告 (立法會 LS78/20-21 號文件)