

2021 年 3 月 15 日

討論文件

立法會資訊科技及廣播事務委員會

電話智能卡實名登記制度

目的

商務及經濟發展局(商經局)正就實施電話智能卡(電話卡)實名登記制度(登記制度)進行公眾諮詢。本文件就有關建議徵詢議員的意見。登記制度的背景及具體建議，詳見諮詢文件(已上載於網站：https://www.cedb.gov.hk/ccib/tc/consultations-and-publications/SIM_Chi.pdf)。

背景

2. 目前，香港的流動電話服務由四間流動網絡營辦商、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，並因應市場需求或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、電腦商場或商販排檔)在市場售賣電話卡。

3. 截至二零二零年八月，本港流動電訊用戶超過 2 090 萬名，當中約 920 萬(即 44%)屬智能卡服務計劃(服務計劃)，約 1 170 萬(即 56%)使用儲值卡。一般而言，服務計劃電訊商的一貫做法，是在啟動服務前要求用戶提供個人資料(例如姓名、身分證文件號碼及出生日期等)，以作日常帳單管理事宜及客戶服務用途。用戶一般與電訊商簽訂合約，並承諾最少會使用一段指定服務期的電訊服務。視乎所選擇的服務組合及實際用量，用戶一般

按月付費。另一方面，儲值卡服務一般以現收現付的模式運作，即用戶可隨時按需要增值，以購買額外通話時間、數據及其他增值服務。儲值卡用戶通常無須與電訊商簽訂任何固定期限的合約。購買儲值卡後，用戶只須完成簡單的啟動程序即可使用，電訊商一般亦無須為使用儲值卡服務的用戶登記個人資料。

4. 儲值電話卡服務價格相宜及靈活方便。然而，不法之徒亦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、人蛇偷運、引爆土製炸彈、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。

5. 匿名儲值卡服務被廣泛濫用，削弱了市民大眾對電訊服務穩健性的信心、窒礙真正及正當使用電訊服務的用戶，及對執法工作造成阻礙。因此，我們有迫切需要透過引入實名登記制度堵塞這個漏洞，以優化規管儲值卡的使用，從而防止和協助偵查涉及儲值卡的罪案。

6. 至於服務計劃，雖然用戶的個人資料目前已經由電訊商收集和保存以作帳單管理及客戶服務用途，但這安排純屬商業做法，所收集的資料種類／記錄完全由個別電訊商因應各自的商業需要來決定，而非用作符合規管要求。我們認為有需要制定一套涵蓋儲值卡及服務計劃兩種用戶的實名登記制度，以期在加強執法以防止和偵查罪行與保障私隱及通訊自由兩者之間取得平衡。

7. 電話卡實名登記制度在世界上大部分地方非常普遍，全球已有約 155 個司法管轄區實施電話卡實名登記規定，當中包括中國內地、澳洲、法國、德國、意大利、日本、馬來西亞、新加坡、南韓、澳門及台灣。部分司法管轄區如中國內地、馬來西亞、新加坡及台灣，亦有就每名用戶可登記的儲值卡數目設立上限。

擬議登記制度

8. 我們建議行政長官會同行政會議根據《電訊條例》(第 106 章)第 37(1)(a)條訂立規例¹，就用於人對人溝通的電話卡實施實名登記制度。各項建議扼要概述如下。

9. 參考服務計劃的登記做法，我們建議儲值卡用戶須向電訊商提供下列身分證明文件內的資料以作登記：

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

為防止青少年被不法之徒利用，16 歲以下人士如需登記服務計劃或儲值卡服務，必須得到一位「合適成人」的確認²。

10. 公司或企業亦可登記成為儲值卡用戶，只要其提供類似的商業登記資料(包括公司名稱、商業登記號碼(一般夾附副本以作記錄)、付款資料等)及指定某人士作該公司／企業用戶的代表或負責人(並提供與上文第 9 段相同的個人資料)。

11. 參考其他主要司法管轄區的實施安排，並符合儲值卡用戶的真正需要，我們建議每名用戶(包括公司／企業用戶)只可向每個電訊商登記不多於三張儲值卡。

12. 登記制度只規管由本地電訊商發出並於香港使用及用作人對人溝通的電話卡，抵港旅客若選用香港發出的電話卡亦須按規例登記。登記制度並不包括用作機器類型連接(例如用作發展物聯

¹ 有關規例將在立法會經先訂立後審議程序審議。

² 諮詢文件建議「合適成人」可包括該青少年的家長、親人或監護人，以及對處理該有特別需要的青少年人有經驗的人士(例如註冊社工)。合適成人的個人資料亦須作登記，以免未成年人士被利用作不法目的。

網服務)的電話卡。因此，登記制度不會阻礙創新與資訊科技方面的發展。通訊事務管理局(通訊局)會頒布指引，就登記制度的執行細節(例如有關登記、收集及儲存資料的要求、電訊商核實用戶身分資料的方式等)為電訊商提供具體指引，以便他們遵從登記規定。

分階段推行

13. 登記制度下，電訊商需要調整工作程序及內部業務流程。我們亦會建議電訊商透過多渠道及方法，包括利用網上及手機應用程式等平台讓用戶進行遙距登記。他們亦需時提升其系統或數據庫基礎建設。我們會分階段推行實名登記制度，詳情如下：

- (a) 第一階段：電訊商須在規例生效後首 120 日內建立並預備一個登記系統及數據庫。在第 121 日(即登記日)起，所有在市面可供售賣的新儲值卡及在登記日起生效的新服務計劃，均須在啟動服務前遵照登記規定；
- (b) 第二階段：所有電訊商在登記日前已經售出的現有儲值卡，均須在規例生效後 360 日的期限屆滿前，遵照登記規定。

實名登記制度的建議摘要及主要流程圖載於附件。

14. 為了盡量減少對現有服務計劃用戶及電訊商的影響，考慮到電訊商應已收集及儲存了服務計劃客戶的個人資料，我們無意強制電訊商必須為其客戶重新進行登記或聯絡他們以更新個人資料數據庫。儘管如此，電訊商須確保服務計劃的客戶的資料遵從規例下的登記要求。

15. 我們明白部分用戶(尤其是長者及一些有需要的社羣)或會在登記電話卡時遇到困難。我們會與電訊商及相關非政府機構合作，為他們提供協助，進行登記以符合實名登記要求。

電訊商的責任

16. 在擬議的登記制度下，於上文第 2 段所述的三種不同類型的電訊商均須按規例遵守同一套規定。登記制度下所有用戶的登記資料由相關電訊商建立的系統及數據庫收集及保管。電訊商應適當地核對、釐清及核實用戶所提供的資料，或在有合理理由認為有關資料屬虛假、誤導或不完整的情況下，取消有關電話卡的登記。為確保不法之徒即使在犯案後立即停用及銷毀有關電話卡，亦不會因而變得無法追蹤，電訊商須在電話卡取消登記後，保存相關用戶的登記記錄最少 12 個月。所有電訊商必須指定一位聯絡人，負責與監管機構聯絡並在執法部門要求時提供規例下所須的資料。所收集的個人資料須按通訊局頒布的指引訂下的格式儲存，並遵照相關要求包括《個人資料(私隱)條例》(第 486 章)下的資料保障原則。

17. 在實名登記制度下的規管要求，只會適用於提供電話卡服務的電訊商。至於零售商及分銷商，如業務只涉及售賣及分銷這些電訊商發出的電話卡，則不受擬議制度的規管。儲值卡用戶只須在啟動電話卡時透過網上平台、應用程式或其他方式與電訊商登記資料。因此，登記制度不會影響銷售電話卡的零售商。

18. 此外，根據現行規管制度，只有服務訂戶數量多達一萬個的要約提供電訊服務類別牌照持有人須向通訊局登記其資料。為更有效執行登記制度及配合其他規管要求，我們會邀請通訊局考慮在實施登記規定前修訂相關牌照指引，要求所有提供電話卡服務的要約提供電訊服務類別牌照持有人，均應向通訊局進行登記。

向執法機關提供資料

19. 按現行機制，執法部門可以根據裁判官所發出的手令，要求電訊商提供登記記錄(即上文第 9 及 10 段所指的資料記錄)。考慮到部分罪行(例如引爆土製炸彈、綁架、販運毒品及走私等)的性質或需要執法部門採取迅速行動，相關執法部門可在迫切或緊急

的情況³並經一名不低於等同警司職級的人員授權下，要求電訊商緊急地提供電話卡登記記錄。此等安排與現行法例下的安排類似。我們必須強調，規例只讓執法部門在有需要情況下獲得用戶的登記資料，並不包括相關通話記錄或內容及瀏覽記錄等資訊。

罰則

20. 我們沒有建議設立任何新的刑事罪行以配合擬議實名登記制度的執行。現行根據《電訊條例》適用於電訊商不遵從和違反規管規定的懲罰或罰則架構適用於擬議實名登記制度下的相關行為。至於一般用戶，若沒有按規例完成登記將無法使用有關的電話卡，或令有關電話卡被暫停或撤銷。而任何與使用電話卡相關的濫用行為或罪行，可視乎罪行性質，按照香港現有的相關法例懲處。

公眾諮詢

21. 電話卡實名登記制度於 2021 年 1 月 30 日至 3 月 20 日⁴進行公眾諮詢。自開展公眾諮詢以來，我們與不同相關持份者共進行了超過二十次會面和討論，當中包括主要政黨、提供電話卡服務的電訊商(包括四大流動網絡營辦商和不同流動虛擬網絡營辦商及要約提供電訊服務類別照持有人)、電訊業界組織、多個創科業界組織、相關法定機構及其他零售業和服務業界的持份者，聽取他們對登記制度的意見。持份者大致支持和認同政府有需要實施登記制度，認為有助協助執法及提升市民對電

³ 這些特殊情況包括當有合理懷疑有嚴重罪案(即可判處的最高刑罰是或包括罰款不少於 100 萬元或監禁不少於三年的罪行)已經、正在或即將發生，因而有迫切需要向電訊商取得電話卡登記記錄以調查或防止該宗罪案，及任何因申請手令而導致的延誤或會引致證據遭到遺失或受損，或因其他原因令有關申請並不合理可行。

⁴ 公眾諮詢原訂於 2021 年 2 月 28 日結束。商經局後來宣布延長諮詢期至 3 月 20 日，讓業界和市民有更多時間研究諮詢文件的內容和建議，並向政府提交意見。

訊系統的信心。

22. 我們在與各持份者會面時，了解到持份者就制度的具體建議有不少關注和意見，當中包括應放寬儲值卡建議的上限，尤其應容許公司／企業用戶可登記更多儲值卡。此外，不少電訊商亦要求政府延長實施登記制度的寬限期，以容許他們有更充裕的時間建立一套穩建的系統，以順利推行登記程序及妥善存備用戶的資料。電訊業界亦期望通訊局就登記制度發出的指引會提供更多登記制度的具體要求和細節，例如登記程序中有關核對用戶資料的具體要求、就人對人溝通適用的電話卡的定義(即不包括用作機器類型連接的電話卡)、有關登記系統及數據庫的運作細節等，讓電訊業界能更順利建立相關系統，以符合規例要求。

23. 我們理解電訊業界和各持份者的關注和意見，會詳細研究和考慮如何優化擬議實名登記制度的具體安排，亦會繼續與各持份者保持溝通，確保登記制度可順利推行。

未來路向

24. 公眾諮詢將於 2021 年 3 月 20 日完結。我們計劃於本立法年度完成實施實名登記制度的規例。相關工作的時間表如下：

規例刊登憲報及提交立法會	二零二一年第二季
規例生效並實施第一階段登記制度	二零二一年第三季
實施第二階段登記制度 (開始登記新電話卡用戶)	二零二一年第四季
第二階段結束 (未經登記的儲值卡將在第二階段結束後停止使用)	二零二二年第三季

25. 請委員備悉本文件的內容並提出意見。

商務及經濟發展局
保安局
二零二一年三月

A. 登記制度建議摘要

個人資料登記

1. 電話卡用戶須提供下列身分證明文件內的資料以作登記，包括：
 - 中文及英文姓名(如適用)；
 - 身分證明文件號碼(香港身分證號碼或其他可接受的身分證明文件(例如旅客的旅遊證件)號碼)；
 - 身分證明文件副本；以及
 - 出生日期。

公司或企業可登記成為儲值卡用戶，只要提供其商業登記資料及指定某人士作該公司／企業用戶的代表或負責人(並提供其與上述相同的個人資料)。

2. 每名用戶(包括公司／企業用戶)只可向每個電訊商登記不多於三張儲值卡。
3. 16 歲以下人士(即青少年)如需登記服務計劃或儲值卡服務，相關登記必須得到一位「合適成人」的確認。「合適成人」可包括該青少年的家長、親人或監護人，以及對處理該有特別需要的青少年人有經驗的人士(例如註冊社工)。

電訊商的責任

4. 電訊商應核對、釐清及核實用戶所提供的資料，並在有合理理由認為有關資料屬虛假、誤導或不完整的情況下，取消有關電話卡的登記。
5. 電話卡登記用戶的個人資料，須由提供相關智能卡服務的電訊商(包括流動網絡營辦商、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)保管及貯存，直至電話卡取消登記後最少 12 個月。

分階段推行

6. 實名登記制度會分兩階段實施。在第一階段，電訊商須在規例生效後 120 日內建立並預備一個登記系統及數據庫。在第 121 日(即登記日)起，所有在市面可供售賣的新儲值卡及在登記日起生效的新服務計劃，均需在服務啓動前遵照實名登記規定。

第二階段會容許持牌人在登記日前已經售出的現有儲值卡用戶，在規例生效後 360 日內就他們正使用的儲值卡進行登記(即儲值卡的登記期限)。未有實名登記的儲值卡將會在規例生效後第 361 日起失效。

7. 電訊商無須為其現有服務計劃客戶重新進行登記，但必須確保服務計劃的客戶的資料遵從規例下的登記要求。

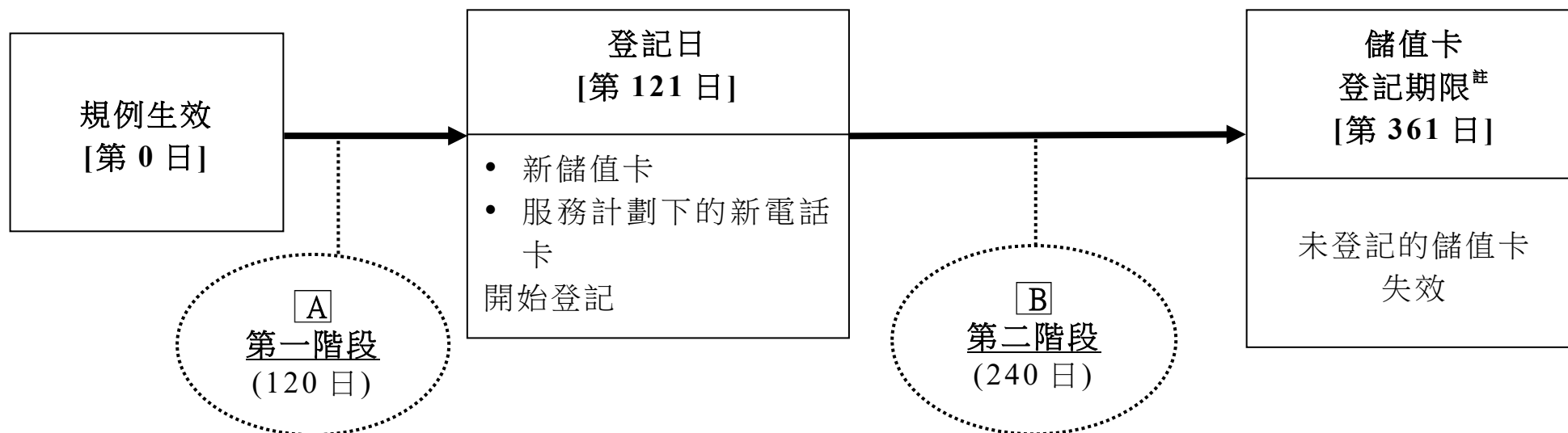
執法部門向電訊商索取資料

8. 執法部門在有法庭手令或在某些迫切或緊急理由而沒有手令的情況下，可要求電訊商提供電話卡用戶的登記資料。

罰則

9. 現行懲處機制(包括通訊局向電訊商施加罰款)，將在執行實名登記制度時適用於所有電訊商。

B. 登記制度流程圖



A: 電訊商在第一階段的 120 日內建立登記系統

B: 電訊商在登記日前已經售出的儲值卡須在第二階段的 240 日內完成向電訊商登記

註： 電訊商須確保服務計劃的客戶的資料遵從規例下的登記要求。