

政府於今年三月發表諮詢文件，就建議成立通訊局，作為規管香港電子通訊界的單一規管機構；香港互聯網協會作為全球性用戶組織的香港分會，以用戶及消費者角度出發為先，而代表業界的香港資訊科技商會，則從業界與市場需求及互聯網與電訊行業健康發展為主要關注立場，兩者希望平衡業界和用戶的利益。我們相信，業界和消費者利益並不相衝突，這也不是個零和遊戲，我們將能達到互利和更健康的整體市場環境。

其實，因為電訊及廣播服務的匯流而引起統一規管的討論，已經展開了很多年，早於 2000 年政府向立法會提交廣播法例時，消費者委員會當時回應的文件已指出現行分開監管電訊及廣播服務所引起的問題，並提出統一電訊及廣播的競爭研究和專業分析，和需要發展一個更具彈性的規管機構。

政府在 2004 年推出的「數碼 21」資訊科技策略，亦已經指出這一個問題：「在日新月異的科技發展及因匯流而產生的新業務和運作模式下，現行的規管制度如何應付業界面對的挑戰。」當時文件解釋及承諾：「政府現正檢討有關的發展，並考慮對規管制度作出必要的修改以應付上述挑戰。我們擬透過促進匯流、消除規管障礙，以及提供有利業界創新和開發新服務的環境，藉此完善政策及規管架構。我們將於 2004 年就我們的構思諮詢公眾。」

結果，再兩年之後，政府才終於就成立通訊局作公眾諮詢，過程進展已落後技術與市場發展。在這些年間，我們已由 56K 撥號升級至寬頻服務，從互動電視(VOD)至寬頻電視(IPTV)，再加上各種互聯網上的川流視像、網上電台、手機電視、甚至有線網絡上的電話服務，總而言之，幸好技術和服務的發展，沒有停下來等待政策出台。

可惜，即使到今天，政府建議統一規管機構的步伐，仍然是太慢了。諮詢文件建議「採取循序漸進模式…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。」換句話說，現時的諮詢的即時結果，主要只會見到電訊管理局和影視及娛樂事務管理處搬到同一屋簷下，如何統一規管，仍然沒有時間表或路線圖。問題不止於時間的拖延，令人更擔心的，是統一了的通訊局要「精神分裂」地以兩條電訊和廣播法例作監管，只怕在短期間令規管更難，業界更感混亂，故

此，統一法例的諮詢刻不容緩。

諮詢文件指：「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。」除此之外，通訊局的公眾使命應加入及包括消費者保障、用戶選擇及維持公平競爭這些現時得到電訊管理局重視的目標。

通訊局的組成，將包括七名成員，當中會有一名非官守主席、四名非官守成員和一名官守成員，以上六人全部由行政長官考慮工商及科技局局長的建議後委任，再加上通訊局辦公室的總監將出任當然成員。當然，通訊局的成功，將有賴成員的專業和技術知識、中立性和操守，這委任工作真不容易，被委的也是重任，而筆者希望通訊局中人選，除了可以期望的經濟和競爭專家或學者、法律界或電訊廣播技術專家之外，也要包括能代表消費者和用戶關注的人士。

我們亦建議，對通訊局成員這樣重要的委任，應設有適當的制衡，例如，可以某機制容許各持份者提名人選給特首作最後委任，或者以立法會或另一些有足夠代表性和平衡的委員會，對特首的提名作出確認。這些做法，雖然在香港未有先例，但卻是對有重大公眾利益法定機構委任的較佳辦法，政府應積極考慮。

在通訊局整合電訊和廣播規管時，應保持現時電訊管理局奉行的技術中立原則，而諮詢文件建議訂立的依據原則，為「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。」原則上這是可取的，但通訊局應確保於有必要時能快速地、堅定地、有效地介入。

我們希望未來在互聯網和流動網絡上提供的眾多內容服務，不會被故亂納入需要發牌規管，因為這必然會不利於創新技術服務的出現，愈多規限，愈是不利香港發展為互聯網內容樞紐。另一方面，通訊局未來必須更努力地保持開放環境，鼓勵引各種新技術制式或標準，尤其是在廣播數碼化方面，不能讓香港繼續發展落後。

在有關競爭和消費者保障條文方面，電訊和廣播法例中的差距頗大，例如廣播法

例中沒有對付濫用支配優勢規管，沒有與電訊法例中對合併活動的規管，也沒有電訊法例中定保障消費者免受誤導和欺騙行為影響的條文；除此之外，電訊和廣播兩方面的規管中不少不一致的地方，都有必要儘快統一，例如在上訴機制方面，所以諮詢文件建議成立單一上訴機構，是正確的方向。

通訊局集中電訊和廣播兩方面的規管，在新法例確立後，應該對涉及電訊和廣播業的反競爭行為，能夠較有效地面對，但一如過去一些個案，反競爭行為可能涉及電訊業以外的企業，令界別為本的電訊法例中的競爭條文，有也等於無用，所以，跨行業的公平競爭法，應該有需要，以作為規管業界的競爭條文的後盾，不過當然，這跨行業的公平競爭法，將會關於另一個未來的諮詢，

在內容監管方面，現時的廣管局插手的地方太多了，例如市民對節目內容不滿，劇集結局不悅，廣管局往往也收到千百個投訴，實屬無聊和浪費，未來通訊局應效法英國通訊辦公室，完全不管內容，若有涉及淫褻及不雅內容，則以其相關法例處理，這樣才是保持甚至強化香港資訊自由形像和真實開放度的最佳方法。

資訊自由是香港賴以成功的重要基石之一，過去電管局對電訊網絡上的資訊服務或資訊流通的內容，都不作監管，相反廣管局對內容過分或主觀性地監管，很多條文都已過時，例如近期才開放了一點的電視節目內廣告限制，但卻沒有考慮相關的一些競爭影響。希望政府能有勇氣利用通訊局的成立，而強化香港的資訊自由基礎條件。

總結而言，通訊局的成立，不能決而不行地一拖再拖，但在不影響合併兩局時間表的前題下，政府須要提前合併電訊及廣播法例的諮詢及實行；未來的合併監管，應以最低干預，技術中立原則為先，同時須要統一和加強在廣播監管方面的保障消費者和公平競爭條文；最終，通訊局應避免監管內容，確保香港的資訊自由環境。

香港互聯網協會
香港資訊科技商會
2006年6月12日