

通訊事務管理局 思考

特

區政府計劃在今年第二季向立法會提交草案，建議合併廣播事務管理局及電訊管理局，成立一個獨立的通訊事務管理局（Communications Authority）（下稱「通訊局」）。立法會資訊科技及廣播事務委員會在一月上旬討論此事，有議員質疑全新的通訊局僅有七名成員，人數太少，卻獨自處理電台、電視廣播及通訊發牌管理事宜，擔心權力過大；又擔心政府先合併兩局才檢討兩條廣播電訊相關條例，是本末倒置的做法。議員們對即將成立的通訊局的憂慮並非沒有根據，事實上通訊局的成立還牽涉到其他因素，本文參考外地同類監管機制成立的經驗，討論香港有什麼值得借鏡之處。

電訊、廣播專業監管機構合併的現象，始於九十年代後期，推動的力量主要是由於數碼技術的急速發展，打破了電訊、廣播和互聯網三大行業既有的市場界限。香港早期發展的自選錄像（Video-on-demand）及近年香港寬頻未領有收費電視牌照的網上電視等，都是科技匯流下市場融合的產物。以往多個地區所採用的「分業管理」監管模式（即採用不同政策法律監管電訊業、廣播業和互聯網的運營商）在此匯流環境顯得不合時宜。世界各國都積極改革及更新相關政策和法

律，以回應科技融合的挑战；而合併監管機構，提供一站式管理，亦是眾多改革方案之一，被不少國家採用。在匯流趨勢下最早合併監管機構的歐洲國家是意大利，與香港淵源深厚的英國政府亦在二零零零年十二月，建議將電訊管理局及獨立電視委員會等五家機構合併，成立統一的監管機構——傳訊事務管理局（OFCOM）；其後芬蘭等國，亦紛紛合併監管機構。在亞洲，馬來西亞早於九八年成立了馬來西亞通訊與多媒體委員會（MCMC）；台灣亦在零六年二月成立台灣通訊傳播委員會（NCC）作為獨立的統一通訊監管機構。

科技融合的挑战

早於九十年代初期，就科技匯流需要面對的監管制度改革，香港政府已意識到刻不容緩，但當時礙於中英爭拗，很多跨越九七的事宜都沒法處理。主權交接過後，香港政府立即在體制上對融合的市場作出回應，於九八年由文康廣播科改變為資訊及科技廣播科，後來在二零零四年改名為通訊及科技科，將過往分別隸屬財政司（通訊事務）及政務司（廣播事務）合併在同一部門內，至少在政策層面，兩個現有的監管機構可以在同一政策科得到監察和協調。零四年三月，政府就

技術融合下的香港通訊監管議題再度開展研究，並在兩年後發表諮詢文件。提出要將現有的電訊業和廣播業的監管機構，即電訊管理局和廣播事務管理局合併為統一的通訊局，同時建議將現有的電訊條例和廣播條例整合為統一的通訊條例。

對於此項提議，各界就不同事宜表達了各自的觀點，像立法會議員擔心新通訊局成員人數、或政府先合併兩局才檢討兩條廣播電訊相關條例等問題，當時亦有作出討論；各界對細節可能有不同意見，但對建立統一監管機構的必要性卻有一定的共識。香港建立統一的通訊管理局和通訊條例，不過是時間的問題。筆者通過文獻研究和實地訪談等，分別研究了英國、馬來西亞及台灣建立統一通訊監管機構的經驗，希望藉此對香港未來建立統一的通訊管理局和通訊條例提供借鑒參考。

就未來通訊局成員人數問題，有議員擔心人數太少，權力過大。事實上，美國的聯邦通訊局（FCC）的成員只有五人，台灣的NCC有七人，英國的OFCOM董事局內有七至八人。因此香港建議中的七人，已經不算太少，未來通訊局需要了解規管不同通訊業務的專才，若成員人數太多，恐怕很難找到合適人

香港建立統一的 問題與

選；至於另有議員擔心的先成立後立法問題，台灣亦出現同樣情況，NCC早於二零零六年成立，但合併的法例至今仍未完成，所以並非沒有先例的。

吸取其他地區的經驗

其實，就著未來通訊局的成立，要關注的話題仍有很多。綜合英國、馬來西亞及台灣的經驗，至少有以下八個方面是香港在未來籌建統一監管機構時應特別注意的。

第一，統一的通訊局應當是一個獨立及專業的監管機構。從海外的經驗來看，保障機構的獨立性是十分重要的。只有這樣，才能保證監管機構在法律和政治上的獨立性，保證其在法律和功能上有別於其他的政府部門和機構。

第二，通訊局必須杜絕官僚作風以保證效率。馬來西亞的MCMC就因此受到批評，指論為官僚機構，完全沒有起到促進本地電訊市場競爭力的作用。至於英國的OFCOM則在機構成立伊始就明確其促進本地通訊產業發展的職責所在，不受政治干涉亦獨立於既得利益集團之外，是名副其實的獨立運作及配合市場需要的監管機構。

第三，推行統一的監管機構需要強有力的政治支援。無論英

國、馬來西亞，還是台灣，統一通訊監管機構的建立和運作，都離不開該地掌權者的大力支持和扶植。在馬來西亞，政府從九一年開始就承諾將對建立MCMC給與必要的支持和幫助。而台灣NCC的建立亦是獲得了行政院的支持才得以順利組建。同樣，英國OFCOM的建立也是得益於各方政治利益相關者的一致支持。

第四，推行統一的監管機構需要有系統的計畫和安排。馬來西亞的MCMC和台灣NCC的組建交接以及運作都是有詳盡周密的安排在先，並根據時間表按時投入運作。

第五，任命稱職可靠的機構負責人是統一監管機構順利運作的關鍵所在。監管機構負責人將會直接影響本地通訊市場的發展，所以聘用熟悉通訊業的人才也是十分必要的。如英國OFCOM中的許多員工都有在通訊業工作的經歷。此外，英國、馬來西亞和台灣的經驗也都證明，可信可靠的任命程式也是十分重要的。應當儘量避免政治任命，以專業性和能力作為考核指標指派合適的人選。

第六，統一的監管機構應採取如無必要，盡可不管的輕度監管方式(light regulation)，減少對通訊市場的干預。這也是英國

OFCOM運作的成功經驗之一。同樣，在馬來西亞，不論是直接還是間接的方式，監管機構都不會對通訊業做出不必要的干涉和監管。

第七，穩健的財政來源是統一監管機構成功運作的關鍵之一。縱觀各國的經驗，資金保障是統一監管機構順利組建的重要因素之一，建立相關基金則是普遍採納的做法。如馬來西亞建立了「馬來西亞通訊與多媒體基金」，台灣則建立了「通訊傳播監督管理基金」。

第八，立法及相關法例充分是建立統一監管機構的必要條件。在組建統一監管機構之前，必須有適當的立法。在英國，二零零二傳播通訊法的採納為OFCOM的最終成立鋪平的道路。而隨後的二零零三傳播通訊法則整合原有不同監管機構的職能，並設定了新的統一監管架構的詳細職責和監管原則。在馬來西亞，通訊與多媒體法(MCMCA)建立並賦予了MCMC監管權利，規定了其作為統一監管機構的具體職能。在台灣，通訊基本法明確規定，NCC成立後，相關部門及NCC應依該法所揭示之原則，於兩年內修正通訊傳播相關作用法規，同時也對整並後的統一監管機關做出新的職責定位。

對建立香港通訊局的一點建議

從以上海外經驗的分析可以看出，統一監管機構在海外的推行經驗基本上是成功的，雖然需要注意的問題也有很多。下面，我們就具體針對香港未來的通訊局及通訊條例的建立，分別提出以下具體建議。

- 一、建立和推行都離不開強有力的政治支持。
- 二、委員的任命程式應該透明化。
- 三、委員的任命應該以專業能力為篩選標準，政治任命不可取。
- 四、任命具備豐富行業經驗和良好溝通技巧、專業能力強、誠信度高、有決斷力的候選人作為通訊局的領導者，有助於通訊局的成功運作。
- 五、可從私營部門中選拔紀錄良好，與通訊業有著良好關係的候選人作為通訊局的成員，這將有助於通訊局的成功運作。
- 六、通訊局必須是獨立的，並且此種獨立性必須是人所共知的，以保持其在業界和公眾的公信力。
- 七、運作必須保證高度透明，以樹立公正，不偏不倚，不受政治干擾和影響的形象。
- 八、以政府和業界的標準，限定

通訊局的組織架構規模和員工數量，以降低成本。

- 九、組織文化必須是有活力、富於創新的，以配合通訊市場的快速發展變化。
 - 十、監管力度應該是輕度的，監管方式應是協商性的。
 - 十一、建立和推行通訊局需要充足的資金保障。
 - 十二、應建立內部和外部監察機構監督通訊局的運作。
- 其次，關於通訊條例 (Communications Ordinance) 的建立：
- 一、未來的通訊條例應據此原則草擬：未來的監管體系應取代現今「分業監管」模式，更集中處理技術融合環境下通訊業運營商和通訊服務之間的關係。
 - 二、在通訊條例中，現有的牌照監管體系最好能由認證監管體系取代，以提高監管效率和確定性。
 - 三、通訊條例的草擬和通訊局的推行最好能同步進行，而不是一前一後。這樣可以為不斷融合的通訊服務設立一個連貫的監管體系，避免監管的不確定性。
 - 四、通訊條例的草擬應尋求靈活性（以跟上本地通訊業快速變化的市場環境）與確定性（以吸引本地和海外運營商的投資）的平衡。

五、條例應明確列出通訊局的職責及運作原則。

- 六、條例應明確未來通訊局和競爭事務委員會之間的關係，以及兩者各自在通訊業競爭事宜上的司法管轄範圍。
 - 七、條例應將消費者保護事宜列為主要考慮事項之一，但前提是保障消費者利益與公民利益之間的平衡。
 - 八、為解決通訊局與運營商之間，以及運營商與運營商之間的爭端，通訊條例明確列出爭端解決辦法和訴求機制。
- 作為一個自由貿易港口，香港需要深度融合到世界經濟體系，並對資訊技術的發展和全球變化做出應對。技術融合所帶來的挑戰對香港來說十分重要。香港需要對其監管制度體系作出修訂以加快其作為一個資訊社會的發展，放寬對本地電訊業市場監管的壓力，提高市場的自由度，以保持在全球經濟中的競爭力。

■ 胡惠生

香港大學法律學院

■ 梁麗娟

香港中文大學新聞與傳播學院

(本文所研究課題由香港特別行政區政府中央政策組及研究資助局全額資助 (項目編號 HKU 7008-PPR-7)，特此致謝。)