

二零零二年十一月七日會議

審議文件

## 立法會 資訊科技及廣播事務委員會

### 檢討《電子交易條例》

#### 目的

本文件旨在向議員概述我們在二零零二年三月至四月就檢討《電子交易條例》(該條例)(第 553 條)進行公眾諮詢時所得的主要意見，以及我們考慮這些意見後所制訂的修訂建議，以改善和更新該條例。

#### 背景

2. 該條例在二零零二年一月五日獲得立法會通過，目的是訂立明確的法律架構，給予電子紀錄和數碼簽署等同書面紀錄及簽署的法律地位，並為核證機關設立自願認可制度，藉以推動和促進電子商務在香港發展。我們曾承諾會檢討該條例，以確保香港具備適當的法律架構以配合電子商務的最新發展。

3. 我們已在政府內部進行檢討，就該條例的實施情況徵詢個別決策局和部門的意見。其後，我們在二零零二年三月發表公眾諮詢文件(見 [附件 A](#))。文件載列了一套建議，以改善和更新該條例。我們在二零零二年三月十一日的委員會會議上，向議員簡介了這些建議。公眾諮詢期於二零零二年四月三十日屆滿。

4. 在公眾諮詢期內，我們接獲分別由資訊科技業界組織、專業團體、商會、大學、工業支援及法定組織、政黨、公司及個人提交的 40 份意見書(名單載於 [附件 B](#))。現將諮詢所得的主要意見和我們的回應，以及我們在考慮這些意見後制訂的修訂建議載於下文各段。

## 在法律上承認其他形式的電子簽署

### 諮詢文件的建議

5. 在諮詢文件中，我們建議研究應否在法律上承認數碼簽署<sup>1</sup>以外其他形式的電子簽署<sup>2</sup>，以提供更多認證方式，供市民在進行電子交易時選擇，從而促進採用電子商務和進一步發展電子政府。我們建議，假如使用個人辨認號碼(PIN)的穩妥程度足以應付某些指定服務所牽涉的風險，則可考慮以個人辨認號碼作為符合法律上簽署規定的一種電子簽署形式。為使這建議具有法律效力，我們建議修訂該條例，加入新的附表，以便資訊科技及廣播局局長，即現時的工商及科技局局長(局長)，可透過附屬法例的程序，在新附表中指明有關法律條文，說明使用個人辨認號碼可獲接納為符合該等條文下簽署的規定。我們又建議，在稍後階段當其他認證方式(包括生物特徵)更趨成熟及在市場上出現相關的支援架構安排時，再研究其他認證方式。

### 諮詢所得的主要意見

6. 部分回應人士支持以個人辨認號碼作為符合法律上簽署規定的一種電子簽署形式。他們認為，只要採取適當的保安控制措施，在法律上承認個人辨認號碼可為使用人士提供更多選擇，並有助在香港推廣電子商務和電子政府。

7. 然而，很多回應人士都反對這項建議或對建議有所保留。部分回應人士擔心個人辨認號碼的穩妥程度，因為個人辨認號碼不及數碼簽署穩妥，而且使用人士與應用系統/服

---

<sup>1</sup> 根據該條例，「數碼簽署」指簽署人的電子簽署，而該簽署是用非對稱密碼系統及雜湊函數將該電子紀錄作數據變換而產生的，使持有原本未經數據變換的電子紀錄及簽署人的公開密碼匙的人能據之確定該數據變換是否用與簽署人的公開密碼匙對應的私人密碼匙產生的，及在產生數據變換之後，該原本的電子紀錄是否未經變更。

<sup>2</sup> 根據該條例，「電子簽署」指與電子紀錄相連的或在邏輯上相聯的數碼形式的任何字母、字樣、數目字或其他符號，而該等字母、字樣、數目字或其他符號是為認證或承認該紀錄的目的而簽立或採用的。數碼簽署是電子簽署的其中一種。

務供應商均得知有關號碼。他們又認為，承認個人辨認號碼的建議會削弱市民使用數碼簽署的意欲；而引入較欠穩妥的認證方式，亦會減低市民對電子交易的信心。部分回應人士更進一步指出，個人辨認號碼並未擁有簽署所須具備不容否定的特性，但數碼簽署則具備此特性。

8. 其他一些回應人士認為，雖然個人辨認號碼的穩妥程度不及數碼簽署，但如設有適當的保安系統及妥善的個人辨認號碼管理架構，並把個人辨認號碼的使用範圍局限於敏感程度較低的應用服務、個人服務或風險較低的非財務交易，則使用個人辨認號碼的建議是可接受的。有些回應人士則建議政府制訂指引，訂明可使用個人辨認號碼的情況，以及起碼須達致的穩妥程度。有回應人士更建議，於任何應用服務採用個人辨認密碼前，應先進行風險評估。此外，亦有回應人士認為，應審慎推行使用個人辨認號碼的建議，讓使用人士不但明白到個人辨認號碼與數碼簽署的分別，而且得到適當指引，特別是確保使用人士了解並接納有關使用個人辨認號碼的穩妥程度和在法律上的風險。

9. 此外，有意見書指出，正如其他一些地方，《電子交易條例》應在科技選擇上保持中立。該條例只應載列賦予電子簽署法律效力的一般原則或準則，至於穩妥程度和選用何種科技等事宜，則應交由參與電子交易的人士自行決定。這些意見書認為，現行條例訂明數碼簽署是符合法律上簽署規定的一種電子簽署形式的做法並非科技中立，而在法律上承認個人辨認號碼的建議，會令該條例進一步偏離科技中立的原則。

### ***我們的回應及修訂建議***

#### **(a) 個人辨認號碼的穩妥問題**

10. 我們知悉回應人士就個人辨認號碼的穩妥程度所表達的關注。此外，在進行內部檢討後，各部門認為目前並無太多政府服務適合提供使用個人辨認號碼的選擇以符合在法律上的簽署規定。雖然我們仍然認為，如果使用個人辨認

號碼的穩妥程度足以應付某些服務所牽涉的風險，則應就這些服務採用個人辨認號碼，讓使用人士能夠有更多選擇和更加方便。不過，在考慮過諮詢所得的意見後，我們認為為此而對該條例作出概括性的修訂的做法未必恰當。我們應對涉及有關服務的個別法例作出所須修訂，以便立法會和社會各界能充分考慮修訂法例所帶來的影響。《電子交易條例》第 14 條已清楚訂明，可在其他法例內制訂適用於電子交易的具體條文。舉例來說，政府最近亦提交了《2001 年稅務（修訂）（第 2 號）條例草案》，為使用個人辨認號碼遞交報稅表的做法訂立法律架構。條例草案委員會現正審議這項條例草案，而各有關界別亦已就此修訂提交意見書。

11. 因此，我們不建議就使用個人辨認號碼以符合法律上的簽署規定，透過《電子交易條例》作出概括性的修訂。如有情況適合使用個人辨認號碼，我們會就有關條文作出具體修訂，並會參考上文第 8 段所載的意見，設法消除市民對使用個人辨認號碼是否穩妥的疑慮。

#### (b) 科技中立

12. 我們完全認同電子交易的法律架構應在科技選擇上保持中立，以確保該法律架構可配合科技的不斷發展。制訂該條例時，有關各方已充分辯論這課題。事實上，該條例大致上在科技選擇上是保持中立，並已將電子簽署的一般概念納入法例內。該條例第 17 條亦訂明，在立約的情況下，除非立約各方另有協議，否則要約及承約可全部或部分以電子紀錄表達，但是沒有訂明以何種科技產生該（等）電子紀錄。引伸而言，如某個電子簽署包含在該（等）電子紀錄內，或與該（等）電子紀錄相關，該條例也沒有訂明以何種科技產生該（等）電子簽署，而這問題是由簽約雙方按照合約條款決定。因此，就立約時使用電子簽署的情況而言，我們是在科技選擇上保持中立。然而，我們注意到該條例未有十分清晰列明及突顯此一點。

13. 至於該條例第 6 條訂明，採用認可數碼證書作出的數碼簽署，可符合法律上的簽署規定(多屬涉及與政府單位的交易)，我們有充分理據支持上述做法。根據該條例規定，除非在該條例下獲得豁免，否則政府必須接受根據有關法例提交的電子紀錄。基於上述規定，假如不指明須使用何種簽署技術，政府可能要接納由不同技術產生的各種形式的電子簽署為符合法律上簽署的規定。然而，礙於資源、運作和技術所限，政府決策局和部門根本不能配備全部所需的系統和軟件，以接受市民大眾與政府進行電子交易時所使用的各種不同形式的電子簽署。就公眾利益而言，亦無充分理由支持這種做法。因此，《電子交易條例》訂明，使用數碼簽署(一種採用市場上現有的公開密碼匙技術作支援的穩妥電子簽署形式)才符合法律上的簽署規定。此舉亦可明確地令市民知悉與政府進行電子交易時，可使用哪種形式的電子簽署。

14. 其他經濟體系如印度、馬來西亞和南韓等制訂的電子交易 / 簽署法例，亦訂明只有數碼簽署才能符合法律上的簽署規定。我們知悉其他如新加坡、澳洲等經濟體系，在實施有關的電子交易法例時在科技選擇上大致保持中立。但實際上，它們大多實行兩層規管架構，即是雖然法例沒有訂明電子簽署須使用哪種特定的技術，但在某些列明的情況下(例如作為憑證或證據的文件、經宣誓作出的陳述等)，是會規定必須使用數碼簽署或指明的電子簽署形式。又或個別政府部門獲賦權，可自行制訂該部門接納何種電子簽署技術(有很多例子是規定採用數碼簽署)。

15. 我們就其他地方的電子交易 / 簽署法例所進行的研究工作撮載於 [附件 C](#)。

16. 為回應那些認為《電子交易條例》應保持科技中立的意見和更清楚反映我們的取向，我們建議對該條例作以下修訂：

- (a) 法律上涉及政府單位的交易，須如現時一樣使用數碼簽署；

- (b) 至於所有其他在法律上要求簽署的情況，各種方法均可獲接納，條件是這些方法須能確認簽署人的身份和顯示該人承認傳送有關資訊，而且這些方法須在當時有關的情況下是穩妥可靠和切合所需（一種科技中立的規定）。此外，採用的方法亦須經交易雙方一致同意；以及
- (c) 就合約來說，如合約附有簽署，有關締約人可在雙方同意下，使用任何形式的電子簽署，但須符合類似上文(b)段所述有關穩妥可靠等的條件。

## 有關「以郵遞方式交付或親自交付」的法律規定

### *諮詢文件的建議*

17. 目前，部分法例載有明文規定，訂明根據某些法律條文向有關當局遞交的文件須以郵遞方式交付或親身交付。該等法律條文在草擬及制定時，電子交易尚未流行。時至今日，我們在一些個別情況已無必要堅持只用此等方式，而這些法律條文對採用電子方式處理事務和推行電子政府因此構成障礙，所以我們在諮詢文件內，建議修訂《電子交易條例》及增訂附表，以便局長可透過附屬法例的程序在附表內訂明某些適用的法律條文，而這些條文內有關「以郵遞方式交付或親自交付」的規定將自動引伸為包含「以電子方式交付」之意。

### *諮詢所得的主要意見*

18. 所接獲的意見大致上均贊成這項建議，並認為在該條例增訂附表能便捷地達到此目的。不過，在實施細節上卻有不同意見。部分回應人士認為，該條例應訂明如何能證明某份電子文件經已發放及接收文件的時間；其他人士則認為該條例不應施加任何技術或程序上的具體規定，亦不應規定提交電子資訊的方式及規格。

## **我們的回應及建議**

19. 我們注意到公眾人士一致贊成上述建議。我們建議落實這項建議。現建議修訂該條例，訂明在該條例擬增訂的附表中所訂明的法律條文內有關「以郵遞方式交付或親自交付」的規定，將包含以電子紀錄<sup>3</sup>形式交付有關文件之意，但有關電子紀錄必須是可查閱的以致可供日後作參閱之用。現階段我們打算在擬增訂的附表中，加入《業主與租客(綜合)條例》(第7章)、《差餉條例》(第116章)及《地租(評估及徵收)條例》(第515章)內有關向差餉物業估價署署長送達或由差餉物業估價署署長發出的通知書、申請書或其他文件的條文<sup>4</sup>。

20. 不過，基於資源、運作及技術上的限制，如要求差餉物業估價署配備所有必需的系統和軟件，以接受公眾利用各種不同規格或標準提交的電子資訊，是不切實際的。因此，我們擬根據該條例第11(2)條，藉於憲報刊登命令，訂明送達上文第19段所述文件的規格及方式。這亦與現時在該條例下公眾根據法例向其他決策局及部門以電子方式提交資訊的做法一致。

## **在該條例下作出豁免**

### **諮詢文件的建議**

21. 該條例附表1訂明獲豁免以電子方式處理的各類事宜，如遺囑、信託、授權書、誓言、誓章和法定聲明等。我

---

<sup>3</sup> 根據該條例第2條，「電子紀錄」是指資訊系統所產生的數碼形式的紀錄，而該紀錄 — (a)能在資訊系統內傳送或由一個資訊系統傳送至另一個資訊系統；並且(b)能儲存在資訊系統或其他媒介內。

<sup>4</sup> 有關文件包括差餉繳納人及地稅繳納人向差餉物業估價署署長(簡稱「署長」)提供租金及佔用資料的申報表、由署長向差餉繳納人及地稅繳納人發出的評稅通知書、就署長所作出的評稅發出的反對通知書、署長就某項反對發出的決定通知書、要求署長提供租金資料及應課差餉租值的申請書、業主和租客就續訂或終止租約向署長發出的通知書，以及要求署長裁定如樓宇主要用途等事宜的申請書。

們已檢討是否仍有必要給予這些豁免。我們的結論是縱使科技進步和社會情況轉變，有關文件基於其莊嚴性和複雜性，現時尚有實際需要保留其豁免。故此我們在諮詢文件內建議，現階段不宜對附表 1 作出修訂。此外，該條例附表 2 亦訂明獲豁免以電子方式處理的法庭及相類的司法程序。由於法律專業界處理以上程序的電子存檔制度尚未獲普遍採用，我們在諮詢文件內亦建議，現階段不宜對附表 2 作出修訂。

22. 由於有些決策局或部門確有真正和實際需要獲豁免在個別條例下以電子方式處理資訊，為確保有關的決策局或部門能繼續如常運作，局長根據該條例第 11(1)條訂立了電子交易（豁免）令（其後曾作出修訂），將一些法律條文豁除於該條例的適用範圍之外。雖然大部分豁免應予保留，但部分豁免<sup>5</sup> 現已無保留必要並可予撤回；固我們在諮詢文件內建議，從豁免令中刪除該等條文。

### **諮詢所得的主要意見**

23. 並無太多人士就上述建議提出意見。提出意見的人士一般同意保留附表 1 及附表 2 內所訂明的豁免，然而亦有少數人士希望在司法程序中引入以電子方式處理資訊的做法。至於局長從豁免令中刪除諮詢文件所引述的豁免例子的建議，則普遍受到歡迎。

### **我們的回應及修訂建議**

24. 司法機構已研究在司法程序中引入電子存檔的事宜，但認為由於電子存檔牽涉許多暫時未能解決的法律問題，故目前尚未適宜推行。終審法院首席法官轄下民事司法制度改革工作小組（由律政司及法律專業的各界代表組成）建議，應把電子存檔和共用電子文件視為較長期的工作項目來處理。故此，我們建議暫時不修訂附表 1 及附表 2。

---

<sup>5</sup> 諮詢文件所引述的豁免例子包括根據《僱傭條例》（第 57 章）及《僱員補償條例》（第 282 章）向勞工處處長提交文件供其檢查及審閱，以及僱主根據《入境條例》（第 115 章）向勞工處處長提交所需文件等。

25. 我們建議在局長作出的豁免令內，刪去諮詢文件所述的獲豁免的條文，以及其他一些自發表諮詢文件後已變得再無需要的豁免。由於該等豁免可透過附屬法例程序刪除，而該等工作是持續進行的，我們因此建議循一般正常的立法程序予以刪除，而無須等待修訂該條例的主體法例。

## 核證機關自願認可計劃的運作

### *諮詢文件的建議*

26. 該條例為核證機關訂立了自願認可制度。大致而言，自願認可計劃運作順利，目前已有四個核證機關在該計劃下獲得認可。故此我們在諮詢文件中表示，我們認為現階段不需對自願認可計劃作出任何重大改變。不過，我們在諮詢文件中建議就核證機關的評估工作作出兩項修訂，以進一步改善認可計劃的運作。

27. 首先，在該認可計劃下，資訊科技署署長（署長）可向能提供穩妥服務的核證機關作出認可。申請認可的核證機關須聘請經署長認可的獨立評估人士擬備及向署長提交評估報告，說明申請者是否有能力遵守《電子交易條例》內適用於核證機關的有關條文，以及署長根據該條例所公布《認可核證機關業務守則》（業務守則）所載的有關要求。認可核證機關亦須每 12 個月進行一次評估。該條例及業務守則內的有關條文大致可分為兩類 – 與核證機關的穩妥情況（例如系統保安、程序保障措施、財政狀況等）有關的要求，以及與穩妥情況無關但與核證機關在運作上的其他方面有關的條文（例如核證機關在提供服務時須照顧殘障人士需要的規定）。

28. 為利便擬備評估報告的工作，我們在諮詢文件建議修訂該條例，把評估報告分為兩部分，第一部分與核證服務穩妥情況有關，須由獲署長認可為合資格的獨立人士擬備，而第二部分與核證服務穩妥情況無關（上述合資格人士可能不是最適當人選對此作出評估），可由一名獲核證機關授權的人士作出聲明處理。

29. 其次，除有關申請認可及每年作出一次評估的規定以外，該條例並無其他條文授權署長可要求認可核證機關呈交經由合資格獨立人士擬備的評估報告。不過，在進行兩次一年一度的評估之間的時間，那些關乎核證機關能否被視為穩妥的考慮因素可能會出現重大改變，並影響核證機關是否繼續適宜獲得認可。故此，我們在諮詢文件建議授權署長在上述考慮因素出現重大轉變時，可要求認可核證機關呈交經由獲其認可為合資格人士擬備的評估報告。

### **諮詢所得的主要意見**

30. 大部分人士均支持把評估報告分為兩部分的建議，亦有部分人士認為應有清晰指引列明該條例及業務守則中哪些條文與穩妥情況有關及哪些與之無關。至於授權署長於認可核證機關在運作上出現可能影響其穩妥情況的重大改變時，可要求該核證機關呈交評估報告的建議亦普遍獲得支持。有部分人士則建議應提供清晰指引，說明署長在何種情況下可要求提交評估報告。

31. 除就諮詢文件的建議提出意見外，亦有人士對認可計劃的運作提供其他意見。意見大都與核證機關申請認可的程序和海外核證機關的認可有關係。就前者而言，有人士認為現行程序過於繁複，應進行檢討，以精簡程序，此舉可鼓勵更多核證機關申請認可。就後者而言，所接獲的意見包括：該條例應涵蓋由海外核證機關發出的數碼證書的認可；應就海外核證機關為確立「可相比擬地位」<sup>6</sup>所需提交的文件和資料提供指引；政府應在該條例下採納一套一般的認可準則，但無須詳細列明有關的技術標準；以及海外核證機關應可自動獲得認可等。

---

<sup>6</sup> 《電子交易條例》第 20(5)條規定，如申請人是一個核證機關，並且具有在香港以外某地方的可與認可核證機關相比擬的地位，並且該地方的主管當局會基於一個認可核證機關是認可核證機關而給予該機關可相比擬地位，則署長可免除申請認可的某些規定。

## 我們的回應及建議

32. 大部分人士均支持把評估報告分為兩部分的建議。我們建議對該條例作出相應的修訂。為就該條例和業務守則中哪些條文與核證機關運作的穩妥情況無關（因而可透過一名獲該核證機關授權的人士作出聲明處理）提供清晰的指引，署長將於業務守則內列明有關條文。

33. 我們亦建議修訂該條例，授權署長可要求認可核證機關在下列事項（這些事項將於該條例內訂明）已出現或即將出現重大改變時，在署長指明的一段期間內呈交評估報告：

- (a) 核證機關的財務狀況；
- (b) 核證機關就應付可能引致的法律責任所制定的安排；
- (c) 核證機關用以向登記人士發出證書的系統、程序、保安安排及標準；或
- (d) 任何足以影響署長經考慮所有情況後對應否暫時吊銷或撤銷核證機關的認可的決定的重大改變。

34. 資訊科技署一直致力改善核證機關自願認可計劃的運作。經徵詢認可核證機關業務守則諮詢委員會（諮詢委員會）的意見後，署長已不時因應運作經驗對業務守則作出所需的修訂，以改善該計劃的運作。而就處理所有已收到的認可申請而言，該署均能履行其服務承諾。該署將繼續徵詢諮詢委員會的意見，致力改善認可計劃的運作。

35. 至於有關對海外核證機關作出認可的意見，該條例已經載有有關條文（請參閱附註 6）。由於不同海外核證機關所採用的標準及運作模式都不盡相同，而其所屬國家或地區的規管制度亦有差異，海外核證機關若要申請在本港獲得認可，須按個別情況予以處理。儘管如此，我們的認可計劃屬於自願參與性質，計劃本身亦有足夠彈性可讓海外核證機關在香港提供服務，或與本港的核證機關按商業原則訂立相互認可的安排。因此，我們不建議就海外核證機關的認可對該條例作出修訂。

## 未來路向

36. 我們的目標是在本立法會會期內把這項檢討所提出的法例修訂建議提交立法會審議。

工商及科技局  
資訊科技及廣播科  
二零零二年十月