

立法會

Legislative Council

立法會CB(3)638/00-01號文件

檔號：CB3/BC/1/00

2001年5月4日內務委員會會議文件

《2001年電訊(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年電訊(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 根據《電訊條例》(第106章)(“該條例”)第7條，電訊管理局局長(“電訊局長”)獲賦權發出各類電訊牌照(包括提供第三代流動服務的傳送者牌照)，而根據第32H條，電訊局長獲賦權編配無線電頻譜的頻率。該條例第32I條規定，資訊科技及廣播局局長(“政策局局長”)可藉規例訂明頻譜使用費的水平，或訂明釐定頻譜使用費的方法，而該使用費可高於純粹收回政府服務成本的水平。不過，該條例並無明確條文賦權電訊局長在發出電訊牌照和編配頻譜時考慮申請人所繳付的頻譜使用費。就以頻譜競投的方法發出牌照的情形而言，電訊局長須在決定發出牌照或編配頻譜時考慮頻譜使用費。

3. 政府當局已決定採用先作預先評審、再作頻譜競投的方法，發出4個提供第三代流動服務的傳送者牌照。當局將會採用以專營權費為基礎的頻譜競投方法，配以相應的最低保證金額。鑒於這是首次引用涉及頻譜競投的方法在本港發出電訊牌照，並顧及歐洲曾因進行頻譜拍賣而引起法律糾紛，政府當局曾檢討該條例，以確定政策局局長及電訊局長是否已獲賦足夠權力，可進行涉及繳付頻譜使用費的第三代流動服務發牌工作。為了給予發牌工作穩固的法律基礎，並基於律政司所給予的意見，政策局局長建議對該條例作出技術修訂。

條例草案

4. 條例草案旨在就下列事項訂定條文，為發出第三代流動服務傳送者牌照及日後的發牌工作作好準備：

- (a) 賦權電訊局長將由頻譜拍賣或投標所產生的頻譜使用費，視為發出電訊牌照及指配無線電頻譜的頻率的一個決定因素；及
- (b) 清楚訂明政策局局長和電訊局長所分別擔當的角色。政策局局長將會藉規例訂明頻譜使用費的水平，或訂明釐定頻譜使用費的方法；電訊局長則會藉在憲報刊登公告，指明進行拍賣及投標的條款及條件、發出牌照、藉發出命令指定有關頻帶，以及編配頻譜。

該規例及電訊局長所發出的命令屬附屬法例，須根據“如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序”由立法機關審議，但載列拍賣或投標條款及條件的公告，則並非附屬法例。

法案委員會

5. 在2001年2月16日的內務委員會會議席上，議員同意成立法案委員會，負責研究條例草案。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

6. 田北俊議員獲選為法案委員會主席。法案委員會先後舉行6次會議，其中4次與政府當局會商，另一次則與政府當局、第三代流動服務顧問及業界人士會商。法案委員會共接獲10份意見書。曾向法案委員會提交意見書的機構名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

7. 為方便審議條例草案，並考慮到現時的第三代流動服務發牌工作，政府當局曾將以下資料送交法案委員會參閱：該規例及電訊局長命令的擬稿(該規例及該命令屬附屬法例，須依照慣常程序，經立法會按照如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審議)，以及概述拍賣安排及程序的資料(包括有關拍賣條款及條件的重要原則)。政府當局告知法案委員會，當局現正擬備整套拍賣條款及條件，並會在稍後以申請指南的形式發表。

8. 下文各段綜述法案委員會的主要商議事項。

電訊局長獲賦權將由拍賣、投標或其他方法所產生的費用視為發出牌照或指配頻譜頻率的一個決定因素

9. 條例草案第2及3條分別修訂該條例第7及第32H條，以明確規定電訊局長在決定牌照申請及指配頻譜頻率時，“可”將根據第32I(2)(b)條所訂明的拍賣、投標或其他方法所產生的費用，視為關乎該等申請的一個決定因素。若干委員關注到，按照該等條文現時所建議的草擬方式，電訊局長獲賦予酌情權，可在進行甄選時將上述費用視為唯一的決定因素，或不將之視為唯一的決定因素。政府當局回應時解釋，主體法例應為一般性的賦權條文，適用於所有發牌工作，而電訊局長

根據條例草案擬議第32I條訂立的附屬法例，則會針對個別的發牌工作。因此，主體法例的適用範圍應包括所有涉及繳付頻譜使用費的發牌工作，而釐定頻譜使用費的方法可以是拍賣、投標或兩者兼用或若干其他方法。故此，強制規定電訊局長在所有發牌工作中均須把費用視為決定因素，並不恰當。舉例來說，這項規定將不適用於電訊局長須在投標中根據投標者的技術建議及其所提出的費用金額來甄選成功中標者的情況。為此，當局認為在主體法例內使用“可”字是恰當的做法。有關第三代流動服務的發牌工作，政府當局表示，附屬法例將有明確條文規定，其承價產生按照拍賣條款和條件所定的最高共同專營權費百分率的4名競投人，即為成功競投人。附屬法例和主體法例兩者在香港均具有法律約束力。電訊局長作為法定機關，若不理會或不遵守政策局局長根據第32I條所訂立的附屬法例條文，便屬於越權。從法律觀點來看，電訊局長在履行其法定職能及行使其權力時，必須遵守法例規定，包括主體條例及附屬法例。倘電訊局長不依法行事，有關各方可就此提出司法覆核。

10. 然而，部分委員建議修訂第7條，規定在拍賣的情況下，電訊局長“必須”把有關費用視為一個決定因素，而在其他情況下，電訊局長“可以”把有關費用視為一個決定因素。政府當局在進一步徵詢法律意見後告知法案委員會，同時採用“必須”和“可以”兩種字眼的安排，可能會導致在法律上產生爭議：某項發牌工作實質上是否以拍賣方法來釐定頻譜使用費，以及因此而要採用哪項安排進行該項發牌工作。採用兩種字眼的安排，可能會產生意料之外的後果，令競投人感到混淆，亦可能造成灰色地帶，例如不合資格的競投人或違反拍賣規則的競投人可能自稱在拍賣中出價最高。為此，政府當局認為，須慎防出現任何意料之外的效果，以免因而導致質疑拍賣結果的法律訴訟。鑒於委員關注電訊局長在擬議第7(12)條及第32H(6)條之下的酌情權，為釋除這方面的疑慮，政府當局遂因應法案委員會的要求，答允在恢復二讀辯論條例草案時向立法會作出承諾，表明電訊局長須受附屬法例條文的約束。就第三代流動服務的發牌工作而言，電訊局長必須根據特別就第三代流動服務而訂立的規例所規定，將由拍賣方法產生的費用視為批給牌照與否的決定因素，惟須符合拍賣條款及條件。

在法例中訂明政策局局長及電訊局長有責任諮詢業界意見

11. 條例草案第4(a)條旨在修訂該條例第32I條，以澄清政策局局長可藉規例訂明頻譜使用費的水平，或訂明釐定頻譜使用費的方法，包括拍賣、投標或任何其他她認為合適的方法。條例草案第4(a)條亦賦權政策局局長指明有關費用的最低款額，並賦權電訊局長指明關乎該方法的拍賣或投標的條款和條件。香港律師會及業界人士認為，應在法例中明文規定，政策局局長及電訊局長在行使該等權力前，必須諮詢電訊業及其他可能直接受此事影響的人。政府當局指出，根據第32I(2)條，政策局局長須藉規例訂明頻譜使用費的水平，或訂明釐定頻譜使用費的方法，而有關的規例須提交立法機關審議。該規例必須連同電訊局長為指定有關頻帶而根據第32I(1)條所訂立的命令一併獲得通過，而第32I(1)條亦訂有有關進行諮詢的明文規定。電訊局長的命令亦須提交立法機關審議。有關就第三代流動服務發牌工作進行拍賣的條

款及條件的重點，電訊局長已就規管有連繫的競投人的規則進行諮詢。在有關第三代流動服務的發牌工作方面，電訊局長曾在2000年3月及10月就有關的政策及規管事宜進行過兩輪諮詢，亦曾於2001年1月就開放網絡規定舉辦業界座談會。政府在擬定詳細的條款及條件時，會作更廣泛的考慮，以達到有關的政策目標，以及確保拍賣或投標以公平、有效率和有秩序的方式進行，並符合公眾利益。就此，為確保有關程序公平和具透明度，政府必須清楚訂明有關的條款及條件，並在同一時間向所有準競投人公布。至於是否參與拍賣，則由競投人自行決定。政府當局認為不宜以法例規定政策局局長必須就其擬徵收費用的實際水平及其擬選用的方法諮詢業界意見，亦不宜規定電訊局長必須就拍賣或投標的詳細條款及條件進行諮詢。該條例第6C條已經規定，電訊局長在執行其職能或行使其權力前，須進行諮詢。因應委員提出的要求，政府當局答允在恢復二讀辯論條例草案時向立法會作出承諾，表明政府會就拍賣或投標的條款及條件的重要原則進行適當的諮詢。

政策局局長獲賦足夠權力指明最低頻譜使用費，包括第三代流動服務發牌工作的最低費用

12. 條例草案第4(b)條旨在修訂該條例第32I條，以賦權政策局局長訂立規例，藉在憲報刊登的公告或以其他方式，指明頻譜使用費的最低款額。政府當局向法案委員會解釋，政策局局長就第三代流動服務發牌工作所訂定的最低頻譜使用費將包括以下各項：

- (i) 最低專營權費百分率，以及與該最低專營權費百分率相應的15年牌照期內應繳付的頻譜使用費。兩者將構成通稱的“底價”；及
- (ii) 根據由第四名成功投得牌照的競投人所訂出的最高共同專營權費百分率來計算15年牌照期的頻譜使用費。

為確保政策局局長在條例草案擬議第32I(4)(a)條下獲賦足夠權力，以指明頻譜使用費的最低款額，包括有關第三代流動服務發牌的最低費用，政府當局認為有需要賦權政策局局長以拍賣中常用的“底價”方式訂定最低費用款額，以及在專營權費拍賣中訂定最低保證金額。經諮詢律政司的意見後，政府當局將會就條例草案第4(b)條提出一項委員會審議階段修正案，以達到這個效果。有關條文與將於規例擬稿中所規定的最低費用相同。法案委員會接納政府當局的解釋，並察悉擬議的委員會審議階段修正案。

有連繫的競投人

13. 條例草案第4(b)條擬加入的擬議第32I(5)(b)及(c)條訂明，可藉公告指明的拍賣或投標的條款及條件，可包括關乎下述準則及程序的條款及條件：電訊局長在決定任何2個或多於2個有資格參與該項拍賣或投標的人是否屬相關者時所須採用的準則，以及電訊局長在決定哪個相關者有資格參與該項拍賣或投標時所須採用的準則或依循的程

序。法案委員會曾向當局詢問上述準則及程序的詳情，並獲政府當局提供關乎“有連繫的競投人”及其他擁有權事宜的規則的各項原則。法案委員會察悉，這些規則旨在規管對在拍賣中關係密切的競投人的處理，以及規管第二代流動服務營辦商或其商業集團可合作成為競投人參與拍賣的方式。法案委員會察悉，當局曾就這些原則徵詢業界意見，並會依據這些原則擬定即將就拍賣工作發出的申請指南的詳細規則。法案委員會又察悉，業界對規則內容有進一步的意見。由於這些規則不屬條例草案的範疇，法案委員會建議待立法會稍後就有關第三代流動服務的附屬法例展開審議工作時，再處理業界在這方面的意見。

凡牌照遭取消、撤回或暫時吊銷，業已繳付的頻譜使用費的沒收或退回事宜

14. 條例草案第5條增補新訂第34(4D)條及修訂第34(5)條。新訂第34(4D)條旨在清楚訂明，行政長官會同行政會議或電訊局長在決定是否取消、撤回或暫時吊銷牌照時，不得在作出決定時把持牌人已繳付的頻譜使用費視作有關考慮因素。擬議第34(5)條旨在訂明，若某一牌照遭取消、撤回或暫時吊銷，則業已繳付的頻譜使用費將不得退回。香港律師會在其意見書中質疑，該條並無訂明，主管當局取消、撤回或暫時吊銷牌照後，持牌人原本仍須繳付的牌照費將會如何處理。政府當局回應時解釋，就第三代流動服務的發牌工作而言，持牌人須每年就隨後5年提供專營權費的最低保證金，政府可於撤銷牌照時，沒收有關持牌人提供的保證金。有關規定將會清楚載於申請指南內，競投人將會知悉有關的詳細安排。有業界人士提出另一問題：倘行政長官會同行政會議以“公眾利益”為理由而取消或暫時吊銷某持牌人的牌照，擬議第34(5)條可能會對該持牌人造成實質不公正的情況。政府當局回應時指出，該權力的行使受防止濫用權力的措施所規限，包括持牌人有機會作出申述，以及各方可就此提出司法覆核。政府可取消、撤回及暫時吊銷牌照的權力，是一項有阻嚇作用的權力。當局秉持的一項主要政策原則，是那些已繳付某個數額的頻譜使用費的第三代流動服務持牌人，不應因該筆已繳付的費用而在某程度上免受當局撤銷牌照的權力所管限。因應法案委員會的要求，政府當局同意進一步考慮委員的意見，研究應否在法例中清楚訂明，在甚麼情況下可引用“公眾利益”的理由而取消或暫時吊銷牌照。當局並答允在6個月後向資訊科技及廣播事務委員會匯報其考慮的結果。

政府以民事債項方式追討任何欠繳的頻譜使用費

15. 持牌人欠繳的任何頻譜使用費，將成為欠政府的民事債項，而政府將會向有關的持牌人追討有關欠款。政府當局將會動議一項委員會審議階段修正案，就此增訂一項明訂條文。

委員會審議階段修正案

16. 除上述委員會審議階段修正案外，政府當局亦會就條例草案第4(a)條的英文本動議一項委員會審議階段修正案，以“a combination of

auction and tender”，取代“a combination of auction or tender”。此外，當局亦會就條例草案第4(b)條動議一項修正案，以加入“事件”一詞的定義，並修正條例草案的中文本，令中英文本的內容一致。已獲法案委員會同意並由政府當局動議的整套委員會審議階段修正案，現載於**附錄III**。法案委員會並無提出任何修正案。

該規例及拍賣的條款及條件

17. 在研究有關規例擬稿及擬議的拍賣安排及程序時，法案委員會察悉，在拍賣進行期間，所有競投人的身份、數目及承價均會保密，而拍賣程序將會持續進行至第四名成功競投人決定退出為止。對於當局採用這種“暗中競投”的方式，以及將專營權費百分率定於第四名競投人退出時的承價，業界持有非常強烈的意見。法案委員會關注進行拍賣的透明度，並認為有必要採取措施，確保公眾人士及傳播媒介得悉拍賣過程。然而，上述各關注事項，以及上文第13段所提及有關對有連繫競投人的規則所表達的關注，均關乎附屬法例、拍賣安排、程序及其條款及條件，而並非關乎條例草案的內容。由於法案委員會已經完成條例草案的審議工作，而條例草案獲制定成為法例，是訂立有關附屬法例及邀請有意營辦第三代流動服務的機構申請牌照的先決條件，因此，法案委員會決定建議恢復條例草案的二讀辯論。為令議員有足夠時間在附屬法例刊登憲報前詳細研究關乎附屬法例的各關注事項，並與業界人士會商，以期可按照原定時間表，在本年度立法會會期內完成有關第三代流動服務發牌工作的整個立法程序，理想的做法是隨即在內務委員會之下成立小組委員會，研究附屬法例擬稿及擬議的拍賣安排及程序，並與業界人士會商。

建議

18. 法案委員會建議，倘政府當局動議有關的委員會審議階段修正案，條例草案可於2001年5月16日的立法會會議席上恢復二讀辯論。法案委員會又建議在內務委員會之下成立小組委員會，研究附屬法例擬稿及擬議的拍賣安排及程序，並與業界人士會商。

諮詢意見

19. 請議員支持法案委員會在上文第18段提出的建議。

立法會秘書處
2001年5月2日

《2001年電訊(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	田北俊議員, JP
委員	朱幼麟議員 李家祥議員, JP 陳國強議員 單仲偕議員 楊孝華議員, JP 楊耀忠議員 劉慧卿議員, JP (總數：8位委員)
委員會秘書	梁歐陽碧提女士
法律顧問	馮秀娟小姐
日期	2001年3月1日

《2001年電訊(修訂)條例草案》委員會

曾向法案委員會提交意見書的機構名單

	機構名稱	提交意見書的次數	口頭申述意見的次數
1.	香港電訊有限公司	1	—
2.	香港律師會	1	—
3.	香港流動通訊有限公司	2	1
4.	和記電訊有限公司	2	1
5.	新世界流動電話有限公司	1	1
6.	萬眾電話有限公司	1	1
7.	數碼通電訊有限公司	1	1
8.	匯亞通訊有限公司	1	1
	總數：	10	6

立法會秘書處
2001年5月2日

委員會審議階段

由資訊科技及廣播局局長動議的修正案

條次

建議修正案

- 4 (a) 在(a)款中，在建議的第 32I(2)(b)(i)條中，刪去 “or tender; or” 而代以 “and tender; or” 。
- (b) 在(b)款中 —
- (i) 刪去建議的第 32I(4)(a)條而代以 —
- “(a) 賦權政策局局長 —
- (i) 藉在憲報刊登或以其他方式發布公告的方式；並
- (ii) 以下述形式 —
- (A) 最低定額費用；
- (B) 參照某公式、百分率或某事件或一系列事件的發生而釐定的最低費用；

- (C) (如有關最低費用是參照某事件或一系列事件的發生而釐定的) 就同一頻譜使用費指明的、由 2 項或多於 2 項最低費用組成的一系列最低費用；
- (D) 一項最低費用，而該費用的釐定會在某事件或一系列事件發生時有所更改；
- (E) 參照另一最低費用或以釐定另一最低費用的方式釐定的最低費用，不論該另一最低費用現時或將來是否須繳付；

(F) 一項最低費用，而該費用的釐定隨着牌照的有效期或其中部分期間而更改，或參照牌照的有效期或其中部分期間而計算；或

(G) 任何 2 個或多於 2 個 (A)、(B)、(C)、(D)、(E) 或 (F) 分節指明的形式的組合（不論是全部或部分），

指明頻譜使用費的最低費用。”；

(ii) 在建議的第 32I(5)條中 —

(A) 刪去“可根據該款”而代以“在該款所指的公告中”；

(B) 在(e)及(f)段中，刪去“承”而代以“出”；

(iii) 在建議的第 32I(7)條中，刪去“可根據第(4)(b)(ii)款指明”而代以“在第(4)(b)(ii)款所指的公告中指定的拍賣或投標”；

(iv) 刪去建議的第 32I(10)條而代以 —

“(10) 政府可將欠政府的頻譜使用費（包括其任何部分）作為民事債項予以追討。

(11) 在不損害第(4)(a)款的一般性的原則下，在本條（包括第(3)款）中 —

“事件” (event)包括日期；

“頻譜使用費” (spectrum utilization fee)包括定額費用、以某公式計算的費用、以另一方式確定的費用、或上述費用的任何形式組合。”。