

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)689/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/BC/18/98/2

立法會 《1999年電訊(修訂)條例草案》委員會

會議紀要

日期：1999年11月16日(星期二)
時間：下午4時30分
地點：立法會會議廳

出席委員：單仲偕議員(主席)
朱幼麟議員
何世柱議員
李家祥議員
李華明議員
黃宜弘議員
楊孝華議員
劉健儀議員
蔡素玉議員

缺席委員：馬逢國議員
楊耀忠議員

出席公職人員：資訊科技及廣播局副局長
鄭汝樺女士

資訊科技及廣播局首席助理局長
傅小慧女士

電訊管理局高級助理總監(規管)
區文浩先生

列席秘書：總主任(1)3
楊少紅小姐

列席職員：助理法律顧問3
馮秀娟小姐

高級主任(1)8
薛鳳鳴女士

I 確認通過會議紀要

立法會CB(1)218/99-00號文件

1999年9月28日舉行的會議的紀要無須修訂，獲確認通過。

II 自上次會議舉行至今發出的文件

2. 議員察悉自上次會議舉行至今發出的下列文件

<u>文件編號</u>	<u>文件名稱</u>
CB(1)190/99-00	香港電訊有限公司於1999年10月20日的來函及隨該函夾附的3份“獨立法律意見”
CB(1)217/99-00} CB(1)226/99-00}	以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商於1999年10月25日及27日進一步提交的意見書
CB(1)176/99-00	政府當局因應法律事務部就條例草案提出的疑問所作回應的摘要

3. 主席表示，香港電訊有限公司(香港電訊)於1999年11月15日致函法案委員會，並在函件中表明，希望有機會向法案委員會申述條例草案所產生的主要憲法和法律問題(該函於會議席上提交議員省覽，並於會後隨立法會CB(1)402/99-00號文件送交議員參閱)。主席請議員就香港電訊提出的這項要求發表意見。

4. 議員經討論後同意，法案委員會應邀請香港電訊出席其下次會議，就條例草案所產生的法律和憲法問題申述意見。由於香港電訊已就條例草案所涉及的政策事宜向法案委員會表達意見，因此委員會在下次會議席上與該公司會商時，只應集中討論法律和憲法問題。議員亦同意，倘若其他代表團體亦希望就條例草案所產生的法律和憲法問題申述意見，它們亦應有機會向法案委員會申述意見。議員又同意，法案委員會下次會議將預留約半小時與香港電訊會商。

5. 資訊科技及廣播局副局長表示，雖然政府當局會出席法案委員會與香港電訊舉行的會議，聽取該公司的意見，但政府當局需要時間研究香港電訊提出的問題。政府當局不宜在會議席上即時作出回應。主席表示，與慣常做法一樣，法案委員會與香港電訊舉行會議時，將會先由香港電訊申述意見，議員繼而與香港電訊進行討論。法案委員會稍後再要求政府當局就各項意見作出詳盡回應。

III 與政府當局會商

政府當局就法案委員會自上次會議舉行後進一步接獲的意見書所作的回應

6. 議員察悉政府當局提供了兩份文件，一份是對香港電訊於1999年10月20日提交的意見書作出的回應(CB(1)358/99-00)，另一份是對以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商於1999年10月25日及27日進一步提交的意見書作出的回應(CB(1)372/99-00(01))。資訊科技及廣播局副局長表示，鑒於在該等意見書所提出的問題涉及條例草案多項不同條文，為免重複，她建議法案委員會或可開始逐項審議條例草案的條文，並在審議相關的條文時，一併參閱該等意見書的內容及政府當局在上述文件作出的回應。議員同意採用這個討論方式。

逐項審議條例草案的條文

7. 主席表示，議員亦可參閱題為《各代表團體就《1999年電訊(修訂)條例草案》各項主要條文提出的意見及相關評論摘要》的文件(立法會CB(1)372/99-00(02)號文件)，以便在討論過程中同時考慮各代表團體的意見、政府當局對該等意見分別作出的回應，以及法案委員會的法律顧問提出的意見。

條例草案第1條 簡稱及生效日期

8. 資訊科技及廣播局副局長表示，條例草案的部分條文將會待訂立了相關的附屬法例後才開始實施。她答允向法案委員會提供有關該等條文及其過渡安排(如有的話)的資料。

條例草案第2條 第1條 —— 簡稱

政府當局

9. 有關擬議第1條，資訊科技及廣播局副局長表示，該條建議把條例的英文名稱由“Telecommunication Ordinance”改為“Telecommunications Ordinance”，以配合“telecommunications”一字的現代用法。

條例草案第2條
第2條 —— 釋義

10. 關於條例草案英文本使用“Authority”一字而中文本使用“局長”一詞，李華明議員問及該字眼究竟是指機構抑或指人。資訊科技及廣播局副局長明確指出，一直以來，《電訊條例》下的“Telecommunications Authority”一詞都是指人。條例草案並沒有建議更改該詞的涵義。電訊管理局高級助理總監(規管)進一步解釋，電訊管理局局長(電訊局長)是根據《電訊條例》第5條委任的人員。第5條規定，為施行該條例，行政長官可委任其認為合適的公職人員為電訊局長。負責主管電訊管理局的在職電訊管理局總監，向來都會獲委任為電訊局長。

11. 有關“相聯人士”一詞，資訊科技及廣播局副局長證實，《電視條例》亦有使用該詞。至於“基本服務”一詞，電訊管理局高級助理總監(規管)表示，條例草案內“基本服務”一詞的擬議定義，是以現行的固定電訊網絡(固網)服務牌照的相關條文為藍本，作適應化修改後而擬定的。

12. 電訊管理局高級助理總監(規管)在闡釋何以在擬議第2條之下加入多項定義時表示，由於條例草案內其他擬議條文亦有提述該等詞語，因此在擬議第2條詳細說明該等詞語的定義，實屬恰當。他補充，該等詞語大多已在電訊界廣泛使用，其定義亦不具爭議性。

13. 有關擬議第2(2)條，資訊科技及廣播局副局長表示，這項擬議條文旨在賦予電訊局長一項一般權力，讓其可發出《電訊條例》業已訂明者以外的指引，為就根據《電訊條例》對任何人士或任何類別人士施加的規定提供實務性指引。

條例草案第3條
第6A條 —— 局長的權力

14. 有關擬議第6A(1)條，議員察悉，香港電訊認為應在《電訊條例》內清楚列明電訊局長的職能。資訊科技及廣播局副局長表示，電訊管理局營運基金的服務載列於闡述根據《營運基金條例》(第430章)成立電訊管理局營運基金的立法局決議附表1；電訊局長的權力載

列於《電訊條例》，而其職能亦受其獲賦予的法定權力所限制。因此，政府當局認為無須在《電訊條例》內列明電訊局長的職能。助理法律顧問3亦表示，在法例內列明電訊局長的職能雖然是可取的做法，但在法律上卻並非必要。她補充，電訊局長作為公職人員，有責任公正合法地行事，同時亦必須在有關法例的賦權條文的範圍內行事。

15. 有關擬議第6A(3)(b)條，議員察悉香港電訊表示關注的事項，就是根據這項擬議條文，電訊局長在行使其在《電訊條例》下的權力時，只須以書面解釋其所作出的裁決、指令或決定，但卻無須就其“意見”提供書面理由。資訊科技及廣播局副局長指出，根據有關修訂，若持牌人違反《電訊條例》或牌照條件的任何規定，電訊局長可決定採取恰當的處分措施，以強制執行該法例條文或該牌照條件；屆時，電訊局長必須按照第6A(3)(b)條的規定，以書面解釋理由。由此觀之，電訊局長不會純粹得出“意見”而已。因此，政府當局認為無須在擬議第6A(3)(b)條加入“意見”一詞。

16. 李家祥議員詢問，在現行及擬議法例下，可循甚麼上訴渠道提出上訴，反對電訊局長的意見、指令、裁決或決定。助理法律顧問3答稱，在現行及擬議法例之下，並無任何獨立的上訴機制，因為政府當局將會繼續施行現時藉司法覆核就電訊局長的決定提出上訴的制度。她更表示，電訊局長就其意見、裁決、指令或決定提出的書面理由將會成為進行司法覆核的有用資料，因為這些資料有助法院判斷作出決定的過程是否公平合法。此外，資訊科技及廣播局副局長表示，感到受屈的一方無論何時均可以電訊局長在作出決定時並無充分考慮所有相關因素為理由，申請司法覆核。

17. 就此，李家祥議員認為，由於書面解釋可以成為司法覆核中的有用資料，並能釋除各方對電訊局長作出決定的理據的疑慮，故此應在條例草案中訂明電訊局長必須根據第6A(3)(b)條以書面解釋其得出意見的理由。資訊科技及廣播局副局長回應時同意考慮在第6A(3)(b)條加入“意見”一詞。

政府當局

18. 李家祥議員又指出，在某些情況下，單單規定電訊局長就其決定提供書面理由而無須證明其理由屬實，或會有所不足。他要求政府當局考慮改善第6A(3)(b)條的草擬方式，規定電訊局長在作出書面解釋時，亦必須同時證明其理由屬實。

政府當局

19. 主席詢問，在現行及擬議法例之下，有否任何條文規定，電訊局長在作出重大決定前必須先行諮詢有關各方的意見。李家祥議員認為，為求令電訊局長作出決定的過程具問責性及透明度，當局應公布指引，使電訊局長在作出決定的過程中行使其法定權力時有所依循。

20. 資訊科技及廣播局副局長回應時表示，條例草案的部分擬議修訂事項，旨在將現行慣例編纂為成文法則。根據現行慣例，電訊局長在作出重大決定前，會諮詢有關各方的意見，並會給予受影響各方合理機會作出申述。雖然條例草案並無訂明表達意見或作出申述的安排細則，但有關各方可以口頭或以書面表達意見及作出申述。電訊管理局高級助理總監(規管)補充，當局業已公布指引，使電訊局長在作出裁決時有所依循。根據該等指引，電訊局長必須提供合理機會讓受影響各方作出申述。他強調，如電訊局長沒有這樣做，或沒有充分考慮受影響各方提出的意見，可構成就電訊局長所作決定提出司法覆核的有效理據。就此，議員察悉，市民可在互聯網的電訊管理局網址瀏覽由電訊局長發出的指引。

(會後補註：秘書處於1999年11月19日發出立法會CB(1)407/99-00號文件，將有關網址的資料告知議員。)

21. 至於有否就電訊局長作出裁決訂明時限，電訊管理局高級助理總監(規管)表明不會訂明時限，因為須作出裁決的個別個案不但情況有別，複雜程度也各有不同。

22. 有關擬議第6A(4)條，資訊科技及廣播局副局長援引例子，說明延長暫停增發固網服務牌照措施的期限的政策決定，正是政策局局長根據這項擬議條文獲賦權發出政策指示的例子。

條例草案第3條

第6B條 —— 局長就關乎香港與香港以外地方之間的服務的權力

23. 資訊科技及廣播局副局長表示，擬議第6B條旨在規管持牌人與香港以外地方的國際公共交換服務供應商訂立的協議或安排，而該協議或安排的目的是要大幅歪扭在提供該地方或另一地方與香港之間的對外服務方面的競爭，或訂立該協議或安排會有如此效果。

24. 為闡明此項條文，電訊管理局高級助理總監(規管)解釋，提供對外電訊服務時定然涉及兩間服務營辦商，一方是在香港獲發牌的營辦商，另一方是在外地獲發牌的營辦商；只有在香港獲發牌的營辦商才會受到《電訊條例》的規管。舉例來說，假如由香港撥出的對外電話的結算費是以國際協議的結算費訂定，而由外地撥入的電話則利用國際專線分銷服務提供，這便是一項會大幅歪扭在提供對外服務方面的競爭的安排。由於國際結算費通常高於國際專線分銷服務的收費，故此上述安排會導致香港與另一地區之間的撥入通訊結算費與撥出通訊結算費出現不平衡。鑒於香港奉行開放經濟，在海外的電訊專營公司可在香港設立附屬或相關聯公司，然後採用上述安排。另一方面，香港的公司卻不能照辦如儀，因為很多海外司法管轄區並未開放其電訊市場供海外公司經營。故此，若不訂立擬議條文，以賦權電訊局長規管上述不當的經營手法，便可能損害香港及本地電訊界的整體利益。

條例草案第4條

第7條 —— 發出牌照

25. 至於是否有需要根據擬議第7(1)條批出專利牌照，資訊科技及廣播局副局長明確指出，政府當局預期不會在現階段批出專利牌照。雖然政府實施進一步開放電訊市場的政策，但卻不能排除日後有需要批出專利牌照的情況(儘管可能性微乎其微)。故此，擬議第7(1)條是一項有關批出專利牌照的賦權條文。資訊科技及廣播局副局長承認，條例草案並無指明在何種情況下才會批出專利牌照，因為一旦出現該等情況，定然是極為特殊的情況，故此實在難以預先訂明。

26. 有關擬議第7(2)條，資訊科技及廣播局副局長明確指出，資訊科技及廣播局局長可根據第(2)款訂立的規例屬於附屬法例，須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。蔡素玉議員問及，假如擬議第7(2)條獲制定成為法例，政府當局有否計劃大幅改動牌照條件並大幅調整傳送者牌照的牌照費。資訊科技及廣播局副局長回覆時明確指出，政府當局大致上會沿用現有安排。

27. 有關在擬議第7條下，資訊科技及廣播局局長和電訊局長在發牌責任方面的分工問題，電訊管理局高級助理總監(規管)表示，政策局局長會藉規例訂明傳送者牌照(專利牌照除外)的一般條件及須繳付的費用，而電訊局長則會根據政策局局長訂明的條件及費用發出牌照。除

專利牌照及傳送者牌照外，電訊局長可就任何牌照決定擬議第7(6)條所列的各項發牌事宜。

28. 有關擬議第7(7)條，電訊管理局高級助理總監(規管)明確指出，事實上，在第7(7)(a)至(n)條所列的有關牌照條件的各項事宜已包括在現行牌照內。關於第7(7)(m)條內“處於優勢的持牌人”一詞的涵義，電訊管理局高級助理總監(規管)指出，擬議第7L(2)條訂明，如電訊局長認為某持牌人能夠在不受其競爭者及顧客的重大競爭性限制下行事，則該持牌人即屬處於優勢。

條例草案第4條

第7A條 —— 特別牌照條件

29. 有關擬議第7A條，資訊科技及廣播局副局長解釋，特別牌照條件有別於一般牌照條件，該等特別條件只會列入某一牌照或某一類牌照內。舉例而言，在牌照內訂明該持牌人須作出履約保證的水平條件，便屬於特別牌照條件。

條例草案第4條

第7B條 —— 類別牌照

30. 有關擬議第7B條，資訊科技及廣播局副局長表示，新設的類別牌照制度旨在簡化某些電訊服務及設施的發牌程序，同時要確保提供某些設施及服務的機構按照類別牌照制度向電訊局長登記，從而充分保障消費者的權益。她補充，電訊局長決定應就哪些電訊設施及服務設立類別牌照前，將會諮詢公眾的意見。電訊管理局高級助理總監(規管)補充，可能列入類別牌照制度之下的服務及設施，通常均屬於大量供應的服務及設施，而其供應及使用情況又不會對其他電訊設施或服務產生重大影響。在住宅使用的無線電話和電話卡便是其中的例子。受類別牌照規管的設施及服務的提供機構無須申請牌照，但必須遵守相關的牌照條件。他補充，英國和澳洲亦採用類別牌照的制度。

條例草案第4條

第7C條 —— 類別牌照的更改

31. 議員並無就擬議第7C條提出任何疑問。

條例草案第4條

第7D條 —— 類別牌照登記冊

32. 有關擬議第7D條，資訊科技及廣播局副局長表示，雖然類別牌照登記冊將上載於電訊管理局的網址，以確保市民可查閱該等登記冊，但根據擬議第7D(3)條，電訊局長必須備存登記冊以供公眾於電訊管理局的正常辦公時間內查閱。

條例草案第4條

第7E條 —— 許可證

33. 有關擬議第7E條規定某些活動必須領有許可證方可進行，並規定許可為期不得超過6個月的原因，電訊管理局高級助理總監(規管)解釋，此項條文所規管的活動通常是一些為期甚短的活動或是只舉行一次的活動。儘管如此，若有足夠理由支持，電訊局長亦可另行發出許可證，使有關活動可多進行6個月。

條例草案第4條

第7F條 —— 收費

第7G條 —— 價格管制

34. 有關擬議第7F及7G條，議員察悉，香港電訊建議刪除該等擬議條文，認為有關的價格管制規例未能配合現時的競爭環境。資訊科技及廣播局副局長指出，該等擬議條文旨在確保，即使在有營辦商佔優的市場環境下，仍存在有效競爭，因為假如有營辦商在某一市場環境佔有優勢，該營辦商便可推行令其他營辦商根本無法在該市場上與其競爭的定價策略。資訊科技及廣播局副局長又澄清，根據擬議第7F條，持牌人無須徵求電訊局長或政策局局長批准其收費，但必須公布其收費及其提供有關電訊服務的條款。

35. 李家祥議員表示，鑒於電訊市場尚有若干範疇仍未完全開放，他對擬議第7F及7G條並無強烈意見。他請當局澄清擬議第7G條內“藉規例”一詞的涵義。資訊科技及廣播局副局長明確指出，可根據擬議第7G條訂立的規例將會屬於附屬法例，須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。與現行做法一樣，政府當局會向有關事務委員會簡介根據該條條文訂立的任何擬議規例。

36. 主席詢問，當局在甚麼情況下才會援引擬議第7G條。資訊科技及廣播局副局長答稱，擬議條文只是一項賦權條文，政策局局長可因應電訊局長就市場發展提出的意見，或在接獲有關持牌人作出反競爭定價策略的投訴後，援引該項條文。至於為何擬議第7G(a)條只適用於處於優勢的固定傳送者牌照持牌人，電訊管理局高級

助理總監(規管)解釋，“價格管制措施”包括規定持牌人必須獲當局批准其收費。一直以來，當局憑藉之前的《電話條例》及固網服務牌照內的相關條文，向處於優勢的固網服務營辦商實施固定電話服務的價格管制措施。至於是否仍有需要對處於優勢的固定傳送者牌照持牌人實施價格管制措施，資訊科技及廣播局副局長表示，目前仍有營辦商在提供本地及對外固定電訊設施方面處於優勢。雖然擬議第7G(a)條旨在賦權政策局局長藉規例實施價格管制措施，但如固定電訊設施的市場已完全由競爭力支配，屆時或許再無須實施該等措施。有關擬議第7G(a)條會否適用於國際專線分銷服務，電訊管理局高級助理總監(規管)表示，擬議條文只是針對固網營辦商。由於對外電訊服務已經全面開放，因此無須向對外服務營辦商實施價格管制措施。他又明確指出，現時有兩類網絡營辦商獲批出傳送者牌照，分別為固網服務營辦商和流動電訊網絡營辦商。

條例草案第4條

第7H條 —— 會計常規

37. 有關擬議第7H條，李家祥議員表示，根據政府當局作出的回應，電訊管理局已發出會計手冊，詳細說明持牌人應採用的會計常規。他重申，香港會計師公會(會計師公會)從未預期電訊局長會對持牌人採用何種會計常規作出這個程度的規管。然而，倘若擬議安排是把現行牌照條件編纂為成文法則，而電訊業又十分瞭解這項安排，則該會對當局在法例內指明有關規定並無強烈意見。儘管如此，會計師公會認為，該條“與一般接納的會計常規相符”內的“會計常規”一詞，應以“會計準則”一詞取代，以便更清楚反映電訊局長所指明的會計常規，應與會計專業所擬定並獲商界一般接納的“會計準則”一致。政府當局同意按照李家祥議員提出的建議作出所需的修正。

政府當局

條例草案第4條

第7I條 —— 資料

38. 議員察悉，香港電訊反對該擬議條文，並認為根據《基本法》及《香港人權法案條例》，該條文的權力是無必要和可任意施行的。由於香港電訊將獲邀出席下次會議，就條例草案所產生的憲法及法律問題申述其意見，議員同意押後研究此條文，待與香港電訊會商後再行研究。

條例草案第4條

第7J條 —— 設施的檢查等

39. 資訊科技及廣播局副局長指出，電訊局長有必要對設施進行例行檢查或針對某事項進行檢查，以確保持牌人遵守牌照條件。電訊局長在進行檢查之前，會事先給予有關持牌人書面通知。議員並無就該擬議條文提出任何疑問。

條例草案第4條

第7K至7N條

40. 由於香港電訊基於法律及憲法理由反對上述部分擬議條文，議員同意押後有關該等條文的詳細商議工作，待與香港電訊會商後再行商議。

41. 主席提及擬議第7L條時詢問，為何沒有在法例內指明某些數量準則(例如某個市場佔有率的百分比)，用以決定持牌人是否處於優勢。資訊科技及廣播局副局長回應時強調，在決定持牌人是否處於優勢時，電訊局長有需要考慮擬議第7L(3)條所述的各項相關事宜，包括但不限於持牌人的市場佔有率。鑒於市場情況不斷轉變，假如以數量準則訂定何謂“處於優勢”，當局便須經常更改該定限數字，以配合不斷轉變的市場環境，因此，在法例中訂明定限數字，反會令電訊局長無法靈活地因應情況轉變而採取所需的適當措施。電訊管理局高級助理總監(規管)補充，在電訊局長發出的指引內訂有多個定限數字，用以決定持牌人是否處於優勢。在海外的司法管轄區，市場競爭水平和市場佔有率是當地的電訊規管機構決定持牌人是否處於優勢時會考慮的關鍵因素。

IV 其他事項

42. 法案委員會下次會議定於1999年12月1日上午10時45分開始。

43. 會議於下午6時30分結束。

立法會秘書處

2000年1月10日