

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1078/99-00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 : 2000年1月19日(星期三)
時 間 : 上午8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
李華明議員
楊孝華議員
楊耀忠議員
劉健儀議員

缺席委員 : 李家祥議員
馬逢國議員
黃宜弘議員
蔡素玉議員

出席公職人員 : 資訊科技及廣播局副局長
鄭汝樺女士

署理電訊管理局高級助理總監
黃國樹先生

資訊科技及廣播局首席助理局長
傅小慧女士

資訊科技及廣播局助理局長
杜潔麗小姐

高級助理法律政策專員／基本法組
黃慶康先生

政府律師／基本法組
曾強先生

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. 確認通過會議紀要及續議事項 (立法會CB(1)581及689/99-00號文件)

於1999年10月21日及11月16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，香港會計師公會於2000年1月17日進一步提交的意見書已於2000年1月18日隨立法會CB(1) 821/99-00號文件發出。

III. 與政府當局會商

政府當局就以“建造、營運及移交”方式經營的隧道公司提出的憲法及法律關注事項作出的回應

3. 資訊科技及廣播局副局長向議員簡介題為《流動網絡營辦商進入遮蔽地方的權利——回應路衛德鄰律師事務所就政策考慮與法律及憲制事務所提出的問題》的文件(立法會CB(1)820/99-00(01)號文件)。高級助理法律政策專員／基本法組向議員簡介題為《就路衛德鄰律師事務所1999年12月10日的意見書有關法律及憲法問題作出回應》的文件(立法會CB(1)820/99-00(01)號文件的附件)。

4. 劉健儀議員表示，鑒於上述文件及其附件(英文本)在會議前一天才送交議員，她需要多一點時間審閱該等文件，才可就文件所載意見決定其立場。她提及第二份文件(即附件)的第29段，並請政府當局澄清，依政府當局之見，《基本法》第一百零五條到底是否適用於有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利的擬議條文。

5. 高級助理法律政策專員／基本法組確認政府當局的意見：就《基本法》第一百零五條所指的“徵用財產”而言，有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利的擬議條文不會產生徵用隧道公司的財產權的效果，故此亦不應引起必要補償的問題。他澄清，《基本法》第一百

零五(二)條就依法徵用財產的補償措施、繳付補償的方式和時間作出規定，而當局在第二份文件第29段提述該條，則旨在回應路衛德鄰律師事務所在其意見書第25及26段所述的意見。政府當局認為，即使有人可以爭辯，指擬議條文的確引起《基本法》第一百零五條所指的補償問題，但條例草案的擬議條文並不因為沒有詳述如何計算補償而有欠妥善，原因是《基本法》第一百零五條已就補償措施、繳付方式和時間作出規定。有關上述憲法條文的進一步細則，可由本港法院裁定。

6. 關於在甚麼情況下才會構成徵用財產，高級助理法律政策專員／基本法組解釋，根據歐洲人權法庭所訂立的法理學，“剝奪財產”是指擁有人一切的法律權利因實施法律或行使法律權力而被終絕的情況。他又表示，“剝奪財產”亦包括實際剝奪的情況，即有關當局大幅干預管有權的享用，而沒有正式剝奪擁有人的所有權。就條例草案而言，施行條例草案第7條有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利的擬議條文，並不相當於正式剝奪或實際剝奪隧道公司在准許他人進入其隧道及決定有關費用方面的財產權；相反，條例草案第7條將會產生控制或規管該等權利的效果。

7. 因應政府當局提出的上述論據，劉健儀議員詢問，根據歐洲人權法庭所訂立的法理學，因當局控制或規管隧道公司准許他人進入隧道區及決定有關費用的權利而令其蒙受的收入損失，應否獲得補償。楊耀忠議員亦詢問，有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利的擬議條文，會否令有關方面需要作出補償。

8. 高級助理法律政策專員／基本法組表示，對於那些可能會構成公共權力機關控制或規管財產權的個案，歐洲人權法庭在考慮有關個案是否符合《歐洲人權公約》第一草約第一條任何規定時，都會採取“公正平衡”的驗證法。歐洲人權法庭在決定是否能公正平衡社會大眾利益及保障個人的基本權利時會考慮多項因素，在財產權受到控制及規管的個案中的補償問題，就是該法庭所考慮的其中一項因素。故此，若可符合“公正平衡”的條件，則即使制定會產生控制或規管某些財產權效果的法例，亦未必會引致補償問題。政府當局認為，考慮到第二份文件第28段所載的各項因素，有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利的擬議條文能夠符合公正平衡的條件或相稱規定。該段所列述的因素其中包括，擬議條文規定應向對該土地享有合法權益的人繳付費用，而且上述由電訊局長決定的費用須在有關個案的所有情況下屬公平和合理的費用。

9. 為進一步闡釋上述見解，高級助理法律政策專員／基本法組提及該文件註腳14所引述的案件 [*Mellacher v Austria*, (1989) 12 EHRR 391]。在該案中，奧地利當局實施的《1981年租金法》(1981 Rent Act)，剝奪了有關物業業主在日後所得收入的重大部分(高達82.4%)。歐洲人權法庭認為，有關立法措施並不構成正式或實際沒收物業，而只是控制物業的使用。高級助理法律政策專員／基本法組告知議員，歐洲人權法庭認為，在該案中，奧地利當局沒有必要向物業業主作出補償。

10. 就此，據主席記憶所及，當局多年前曾經制定法例，管制本港戰前及某些戰後住宅樓宇的租金加幅。他詢問當局，由於有關法例在某程度上限制了業主加租的權利，曾否有人就該法例提出補償問題。高級助理法律政策專員／基本法組回覆時指出，由於該項法例在回歸前訂立，故此當時尚未有藉《基本法》在憲法上保障財產的問題。然而，上述例子卻印證了一點，就是基於公眾利益而制定對某些私人財產施加合理控制或規管的法例，在1997年之前的制度下，是可以接受的做法。上述法例在回歸後繼續有效，而在實施法定租金管制措施期間亦沒有引致任何補償問題。高級助理法律政策專員／基本法組更表示，可將上述法例與有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利的擬議條文相對照，因為該等擬議條文並無就補償作出法定規定，但卻規定有關持牌人須向對該土地享有合法權益的人繳付費用，而且上述費用須在有關個案的所有情況下屬公平和合理的費用。

11. 主席繼而請議員參閱立法會LS51/99-00號文件——《〈1999年電訊(修訂)條例草案〉內有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利、決定費用及共用設施的擬議條文的法律分析》。法案委員會的法律顧問應部分議員在上次會議席上提出的要求而擬備了該文件。主席請議員就該文件提問。

12. 劉健儀議員請政府當局就該文件第25段所載的意見／建議表達意見。該段指出，應訂立釐定費用的機制，使有關隧道公司可就准許持牌人在隧道區裝置無線電通訊器材收取公平市價；以及有關費用可由獨立人士或機構決定，而並非由本身是規管電訊業的公職人員決定。

13. 資訊科技及廣播局副局長回應時表示，條例草案已訂有足夠的制衡條文，足以制約電訊局長授權他人進入土地及決定進入費用的權力。根據擬議第14(1B)條，電訊局長批給進入地方的授權時須符合公眾利益，亦須顧及多項相關因素(例如是否有其他地點可供使用)；同時，擬議第14(5)條則規定，由電訊局長決定的費用須在有關個案的所有情況下屬公平和合理的費用。此外，政府當局已答允就電訊局長根據擬議第14(6)條發出有關決定費用的指引進行全面諮詢。

14. 劉健儀議員並不認同上述解釋，並促請政府當局慎重考慮以下建議：應由電訊局長以外的獨立機構或人士決定進入費用。她認為，當局必須讓人看到這是個公平的決定費用機制；倘若由負責規管業界的電訊局長出任決定費用的主管當局，就不能讓人看到這是個公平的機制。她強調，確有有力論據指出，電訊局長會自然偏袒電訊業，並指電訊局長會因為對其他所涉行業的運作情況缺乏充分認識，以致難以作出公平的決定。資訊科技及廣播局副局長回應時重申政府當局所持的意見，並特別指出，由於電訊局長的權力受到充分的制衡，因此政府當局認為，指派電訊局長出任根據擬議第14(5)條決定進入費用的主管當局，實屬恰當。

有關擬議第14條的待議事項

《根據第106章擬議第14(5)條釐定流動電訊服務營辦商進入遮蔽地方所需費用的原則——概述電訊管理局即將根據第106章第2(2)條發出的諮詢文件》(立法會CB(1)806/99-00(01)號文件)

15. 資訊科技及廣播局副局長向議員簡介該文件。

16. 楊孝華議員詢問政府當局，對於文件第6段所載的關乎成本的收費原則，當局會如何詮釋該原則下的機會成本概念。資訊科技及廣播局副局長答稱，政府當局傾向以廣義方式詮釋關乎成本的收費原則，這樣便可以顧及機會成本，例如因把有關空間、設備或其他裝置用作設置無線電通訊裝置以外的用途而可能獲得的利益。

17. 楊孝華議員在提及文件第9段所載的攤分盈利原則時詢問，要精確計算因流動網絡營辦商進入遮蔽地方設置無線電通訊裝置所增加的盈利，在技術上是否可行。署理電訊管理局高級助理總監回答時證實上述安排在技術上可行，而且部分流動網絡營辦商與遮蔽地方的業主業已採用這方法計算進入費用。他更解釋，鑒於現時的流動電訊科技發達，故此即使客戶來往於不同的覆蓋範圍之間，亦可透過指定的無線電通訊站，將客戶每次撥入和撥出的流動電話通話逐一準確記錄。

18. 主席詢問，有關決定進入費用的收費原則最終會否成為法例的一部分。資訊科技及廣播局副局長回答時清楚指出，擬議第14(5)條規定，由電訊局長決定的進入費用必須“在有關個案的所有情況下屬公平和合理”。上述條文訂定了一項具凌駕性的原則，電訊局長必須據此決定進入費用。鑒於每宗個案的情況各有不同，政府當局認為，以指引方式載述指導電訊局長如何決定進入費用的各項收費原則，才是更恰當的做法。電訊局長會先行諮詢各有關方面，然後再根據擬議第14(6)條發出有關指引。

19. 劉健儀議員得悉收費原則將不具法律效力，並關注電訊局長在決定進入費用方面享有過多酌情權，原因是擬議第14(5)(b)條只是規定有關費用須“公平和合理”。她指出，電訊局長將可全權決定在不同情況下採用哪一項收費原則。舉例來說，電訊局長或會認為應在決定進入隧道區的費用時採用物業估值原則，但是根據這項原則，有關進入費用很可能會遠低於流動網絡營辦商現時向隧道公司繳付的進入費用。為釋除對電訊局長可能任意作出決定的憂慮，她促請政府當局考慮把收費原則的細節及其適用方式納入法例條文之內。

20. 資訊科技及廣播局副局長回應時強調，把收費原則編纂為成文法則並不切實可行，因為當局不可能把所有收費原則及其適用的所有可能情況，巨細無遺地一一列述出來。此外，商界的運作模式不斷轉變，這類法例根本不適切瞬息萬變的營商環境。她解釋，上述文件並非要盡列所有收費原則，而是列載其中3項。當局在進行諮詢工作期間，會邀請各方就其他可供採用的原則及應該如何運用有關原則提出

建議和意見。諮詢工作的過程將會極具透明度，因為當局定會把接獲的所有意見及電訊局長就該等意見作出的回應，詳載於諮詢報告內。

21. 劉健儀議員認為，政府當局應在條例草案獲制定成為法例前公布上述指引，讓各有關方面清晰瞭解電訊局長將如何行使其決定費用的權力。

22. 資訊科技及廣播局副局長回應時表示，有社會人士認為實施條例草案其中部分條文已經刻不容緩，但有關決定進入費用的指引的諮詢工作卻又需要一段時間方可完成。為釋除各方對電訊局長會以甚麼方式行使決定費用的權力所表達的關注，政府當局向法案委員會闡述了當局擬就該指引發出的諮詢文件的草擬綱要，並答允會就此諮詢各有關方面。她重申，諮詢過程將會公開而又具透明度。

23. 對於議員現時尚未知悉電訊局長將如何行使其決定進入費用的權力，當局便要求議員就有關進入土地以設置無線電通訊裝置的權利的擬議條文決定立場，劉健儀議員表示不滿。她並不認同當局以實施條例草案刻不容緩為理由而指沒有足夠時間進行諮詢。據她記憶所及，在法案委員會最初數次會議席上，部分議員已促請政府當局進行諮詢，以期在條例草案獲制定成為法例前公布有關指引。故此，若政府當局確有誠意進行諮詢，應可盡快完成諮詢工作，不會令立法程序受到不必要的延誤。

《流動網絡營辦商運用《1999年電訊(修訂)條例草案》擬議第14(1A)條下進入地下鐵路公司(地鐵公司)及九廣鐵路公司(九鐵公司)的物業的法定權利》(立法會CB(1)806/99-00(02)號文件)

24. 資訊科技及廣播局副局長向議員簡介該文件。

25. 關於該文件附件所載流動網絡營辦商行使進入地鐵公司和九鐵公司物業的法定權利的指引擬稿，政府當局在文件第7段列述沒有應兩家鐵路公司的要求把有關指引定為法定指引的理由，但劉健儀議員對於該等理由持保留態度。對於政府當局解釋指有關指引本質上關乎實際運作，並須定期作出修訂，劉健儀議員卻留意到，指引擬稿第3.1段訂明，電訊局長須在徵詢有關人士的意見後，才可修訂有關指引；換而言之，如要修訂有關指引，無論如何亦不可能在一天或數天內完成。據劉議員所知，兩家鐵路公司曾建議擬訂一套業務守則，以便納入《電訊條例》內。她認為，若日後對擬議業務守則作出的修訂按照如不廢除或不提出修訂即屬通過的程序審議，則修訂法定業務守則所需的時間與當局現時建議的修訂方法所需的時間比較，前者不會較後者長很多。對於政府當局在文件第7段指，若將有關指引納入《電訊條例》內，則在某法定團體是否須受限於另一法定團體的問題上，可能會引起混淆，劉議員請政府當局闡釋該部分的內容。

26. 資訊科技及廣播局副局長回應時明確指出，電訊局長修訂有關指引時定會諮詢各有關方面，他們亦會有合理時間就電訊局長的建議作出回應。政府當局預期，日後就有關指引作出的修訂主要是關乎

日常運作事宜。至於建議擬訂法定的業務守則替代擬議的運作指引，政府當局最為關注的問題是，由於電訊局長和兩家鐵路公司分別根據其條例獲賦權擔任電訊及其鐵路運作範圍的唯一主管當局，因此，如要就此擬訂法定業務守則，總會在某方面約束了電訊局長在其規管範疇內的酌情權，又或約束了鐵路公司在其運作範疇內的酌情權。這樣，在某法定團體是否須根據《電訊條例》受限於另一法定團體的問題上，便會引起混淆。政府當局認為，在涉及兩個獨立規管機構各自負責規管一個獨立業務界別的情況下，最恰當的安排莫過於就此訂立一套運作指引。

27. 劉健儀議員不同意政府當局的立場，並指出流動網絡營辦商根據擬議第14條進入鐵路物業的權利涉及電訊及鐵路範疇各自的主管當局。在這個過程中，某一主管當局的作為難免會對另一主管當局產生影響。正因如此，政府當局確有需要在法例清楚列明各主管當局之間的關係，以免可能引起混淆。她亦關注到，雖然指引擬稿第2.4段規定，地鐵公司／九鐵公司是有關安全事宜的唯一主管當局，但據指引擬稿第3.1段所載，如要就指引作出任何修訂，包括修訂第2.4段，須由電訊局長而非由鐵路公司作最終決定。

28. 資訊科技及廣播局副局長回應時承認，在流動網絡營辦商行使進入鐵路公司物業的權利的過程中，電訊局長和兩家鐵路公司有需要互相配合，但政府當局認為，藉發出運作指引來解決互相配合的問題是較為恰當的做法。政府當局獲得的法律意見認為，不宜在這樣的情況下將該等運作指引列為法定指引。關於憂慮電訊局長會隨意修訂指引，以致影響鐵路安全，資訊科技及廣播局副局長向議員保證，電訊局長有責任基於公眾利益行事。如電訊局長真的在修訂指引時損及地鐵公司／九鐵公司在鐵路安全事宜上的權力，其作為便屬違反公眾利益。

29. 劉健儀議員始終認為，為確保鐵路安全並防止電訊局長任意作出修訂，當局應訂立具法定地位的業務守則。

有關擬議第7I及35A條的待議事項

30. 資訊科技及廣播局副局長及資訊科技及廣播局助理局長向議員簡介題為《電訊管理局局長(電訊局長)獲取／披露資料及查閱帳目／文件等的權力》的文件(立法會CB(1)830/99-00(01)號文件)。

31. 鑒於現行《電訊條例》並無就獲取資料的權力作出規定，李華明議員詢問，在最近發生的涉嫌釐定價格協議事件中，電訊局長為進行調查而指令流動網絡營辦商提供資料所依據的基礎為何。資訊科技及廣播局副局長回答時明確指出，在進行上述調查時，電訊局長是根據相關的牌照條件援用其獲取資料的權力。署理電訊管理局高級助理總監補充，擬議第7I條旨在把有關電訊局長獲取資料的權力的現有牌照條件編纂為成文法則。根據現行的規管制度，如持牌人拒絕提供電訊局長要求獲取的資料，持牌人即屬違反相關牌照條件，但並沒有違反任何法例條文。

32. 主席詢問，條例草案有否任何條文，規定持牌人必須提供真實和準確的資料。資訊科技及廣播局副局長答稱，雖然《電訊條例》目前並無上述條文，但條例草案擬議第35A(7)條旨在加入這樣的條文，就明知及無合理辯解而提供虛假或具誤導性的資料訂明罰則。

33. 議員察悉，該文件部分內容關乎在1999年12月1日與香港電訊有限公司(香港電訊)舉行的會議席上提出的若干憲法及法律問題。據議員所知，舉行是次會議的主要目的，是要考慮政府當局對以“建造、營運及移交”方式經營的隧道營辦商提出的法律及憲法問題作出的回應；為此，法案委員會並不知道當局打算在是次會議上討論到香港電訊提出的若干問題。基於上述原因，主席請政府當局注意，當法案委員會在其後的會議席上商議相關條文時，可能會就該文件提問。

34. 就此，劉健儀議員表示，由於議員在會議舉行前不久才收到就是次會議發出的各份文件，她需要多一點時間審閱該等文件。因應劉議員所提出的要求，主席表明，如有需要，議員可於法案委員會日後舉行的會議席上，再就該等文件進一步提問。政府當局察悉主席提出的意見。

35. 主席提醒議員，法案委員會訂於2000年1月26日上午8時30分舉行下次會議。法案委員會亦已商定，政府當局將會在會議席上就香港電訊提出的憲法及法律問題作出詳盡回應。

36. 會議於上午9時55分結束。

立法會秘書處

2000年3月3日