



本局檔號 Our Ref. THB(T)CR 2/5591/75  
來函檔號 Your Ref.

電話 Tel. No.: (852) 3509 8171  
傳真 Fax No.: (852) 2104 7274

香港中區立法會道1號  
立法會綜合大樓  
游德珊女士及李凱詩女士

游女士及李女士：

### 《2015年山頂纜車（修訂）條例草案》

在本年五月十八日的法案委員會會議中，部份議員關注《2015年山頂纜車（修訂）條例草案》（下稱「《條例草案》」）下強制出租安排是否必須、當局認為強制出租安排符合《基本法》第6條及105條關於依法保護私有財產的要求的法理基礎更詳盡的說明是甚麼，以及以立法方式訂下強制出租安排會否立下不良先例。亦有議員查詢強制出租安排能否以地契條款方式執行。五月十九日及二十一日亦分別接到助理法律顧問及法案委員會秘書處的來信，要求提供資料。本函回應議員的關注及查詢，以及向助理法律顧問及法案委員會秘書處提供所須資料。

2. 《山頂纜車條例》（第265章）在1985年的《山頂纜車（修訂）條例草案》通過前，第11條賦予總督會同行政局權利，可在山頂纜車有限公司（下稱「纜車公司」）獲得授權建造纜車28年後及其後每7年屆滿後強制收購山頂纜車的業務。相關條文節錄如下（該條文的真確本只以英文擬備，中文翻譯本見註腳<sup>1</sup>）：

*“The Governor in Council may, within six months after the expiration of 28 years from the time when the company was*

---

<sup>1</sup> 本局的翻譯：“行政長官會同行政會議可於公司獲授權建造纜車起計28年屆滿後的6個月內，或於隨後任何一段7年期限屆滿後的6個月內，... 給予公司書面通知要求公司出售而公司隨即須向政府出售其業務，以及適用於公司業務並由公司為其業務而使用的所有土地、建築物、工程設施、物料及機械裝置。政府為此須向公司繳付市值補償（當中無須包含業務在過往及未來盈利的考慮或就強制售賣所作的賠償或任何其他考慮）...”

*empowered to construct the tramway, and within six months after the expiration of every subsequent period of seven years, ... by notice in writing require the company to sell, and thereupon the company shall sell, to the Government its undertaking on the terms of paying the then value (exclusive of any allowance for past or future profits of the undertaking or any compensation for compulsory sale or other consideration whatsoever) of the tramway, and all lands, buildings, works, materials, and plant, suitable to and used for the purposes of its undertaking ...”*

3. 2013年當局就分兩階段修例處理山頂纜車問題諮詢立法會經濟發展事務委員會及交通事務委員會時，委員主要提出兩項關注：第一，是希望確保纜車服務不會中斷；第二，是要引入離場機制，以容許山頂纜車的經營權在有需要時可以“易手”，不會因法例並沒有設定離場機制而做成實質的壟斷。詳情我們已於2015年3月23日提交立法會經濟發展事務委員會的討論文件第4段，以及在2015年4月22日提交的立法會參考資料摘要中第3段中交待。

4. 我們擬議的強制出租安排，正是要回應議員提出的這兩項關注。制定《條例草案》時，首要考慮是作出的安排必須符合《基本法》關於保護私有財產的規定。所作的安排亦須以公開透明的方式制定，以讓所有相關人士（包括纜車公司、有意營運纜車服務的人士、社會大眾）在現時及將來均能清晰知悉相關的權責，權責亦要能適用於現行及將來的資產擁有人及纜車服務營辦商。

5. 山頂纜車是全港獨一無二的設施，業權亦相當獨特，位於花園道和山頂的兩幅纜車總站用地、位於纜車總站用地的建築物，以及山頂纜車營運所必需的其他資產（例如纜車路軌、車廂、四個中途站的建築物及設備，以及電力和拖曳系統），全屬纜車公司所有，而路軌及四個中途站所處的用地則為政府土地。維持山頂纜車繼續運作，必須動用這些用地資產，缺一不可。

6. 根據現行法例，政府並無法定權力強制纜車公司出售或出租兩幅總站用地及其他山頂纜車營運所必需的資產予政府或其他人士<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 在《山頂纜車條例》所述的兩個特別情況下，即—

- (a) 纜車服務中止達六個月或以上，而該項中止非因纜車公司不能控制的情況引致；  
或
- (b) 纜車公司無力清償債務，  
則屬例外。

7. 《條例草案》引入條文，規定如經營權即將屆滿或終止而營辦商並無再獲批新經營權，行政長官會同行政會議可要求擁有“必要處所”的人士，須將“必要處所”租予行政長官會同行政會議所指定的人士（“指定人士”）。指定人士須就所租用的“必要處所”繳付市值租金。

8. “必要處所”及“必要設備”為營運山頂纜車所必需的資產。《條例草案》建議的第 11B(11)條及 11C(9)條分別提述了“必要處所”及“必要設備”的定義。“必要處所”是指“行政長官會同行政會議認為對經營纜車屬必要的任何土地、構築物或建築物”。“必要設備”是指“行政長官會同行政會議認為對經營纜車屬必要的纜車車廂、動力、工程設施、機械裝置、機械、器具或物品”。“必要處所”主要包括花園道和山頂的兩幅纜車總站用地的相關部分及位於總站用地的關連建築物。“必要設備”則包括山頂纜車營運所必需的其他資產，例如纜車路軌、車廂及電力和拖曳系統。我們會就“必要處所”及“必要設備”所指的具體項目經透過與纜車公司（即現行營辦商）商討後規定下來，這將成為日後批出經營權時的一項條款。

9. 強制出租安排是離場機制不可或缺的一環，不然的話，一旦經營權易手，而新營辦商未能與舊營辦商就使用“必要處所”達成協議，山頂纜車服務就要中斷，而在爭拗未解決前中斷時間的長短實未可料。若社會不接受服務中斷或終斷，在未能設定有效離場機制的情況下，實際上山頂纜車服務將可能由原有營辦商壟斷。

10. 強制出租的作用是當離場機制需要啟動時，新營辦商可取得“必要處所”的使用權（而不一定是擁有權），以盡量減低纜車服務因啟動離場機制而須中斷的風險。一般而言，強制出售固然會較強制出租安排直接。然而，若要求新營辦商在進場時須同時購買兩幅總站用地及關連建築物，新營辦商須為此支付巨額款項，這變相會提高入場門檻，不利按需要時引入競爭。而若由政府出資購買“必要處所”，則須動用為數不菲的公帑。因此，我們向立法會作出的建議是以強制出租的方式處理“必要處所”的使用權。

11. 值得注意的是，《條例草案》並無禁止擁有人出售“必要處所”資產。換言之，若擁有人有意出售“必要處所”資產，而能與新營辦商自行就此達成協議，行政長官會同行政會議便毋需發出要求強制出租的命令，市場可自行運作。

12. 一如在2015年4月22日提交的立法會參考資料摘要中第9段中指明，作為該兩幅總站用地的擁有人的纜車公司已表明願意在離場時出租（而非出售）“必要處所”。

13. 使用“必要處所”的租金會按市值計算。若就市值租金的金額出現爭端，爭端須交由土地審裁處裁決或透過仲裁解決。在爭端有待解決時，法例訂明新營辦商可先接管“必要處所”經營纜車，以免服務中斷。

14. 律政司已確定強制出租的安排符合《基本法》第6條和第105條關於保護私有財產的要求，詳細說明見我們於2015年5月7日向立法會助理法律顧問發出的回覆。

15. 律政司現作進一步解說。《基本法》第105條規定，“政府依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付”。由於當中指明“依法保護私人和法人財產的使用和處置的權利”，因此強制出租的安排可能被理解為對資產擁有人的財產權作出限制。根據 *Securities and Futures Commission v “C” & Ors* HCMP 727/2008 第102段，任何對《基本法》第6條及第105條保障下的財產權的可容許限制必須“依法”制定。《基本法》第105條內“依法”一詞確認了法律確定性的原則及讓市民可充分接觸該法律以及確切地明白並管制其行為。因此，“依法”是指政府不可以任意限制私人和法人財產權，而《基本法》第105條是容許政府可在所需的情況下通過法律“依法”限制財產權或“依法”徵用財產。強制出租安排正是政府通過立法對財產權“依法”作出的限制。

16. 基於上文第10段的考慮，《條例草案》的建議是強制出租。《條例草案》通過後，任何買家若有意向現有的資產擁有人購買“必要處所”資產，該買家在購買後也可享有現有資產擁有人能出售該資產的權利。再者，買家在購買該“必要處所”時也會知悉該物業的使用和處置權受到《條例草案》限制，而《條例草案》並沒有對其作出其他新的限制。參照 *Fine Tower Associates Ltd. v Town Planning Board* [2008] 1 HKLRD 553 第33段，《基本法》第105條所保護的財產權(尤其是土地使用權)可以受限於根據法律

所施加的限制，而對新買家而言，亦不構成對該買家的財產的徵用<sup>3</sup>。

17. 值得一提的是，強制出租的安排根本不會構成《基本法》第 105 條下的“徵用”。參照相關香港案例，《基本法》第 105 條下“徵用”有兩種涵義：

- (a) 正式徵收：政府正式徵收財產作公共用途 (*Harvest Good Development v Secretary for Justice & Ors* [2007] 4 HKC 1)；或
- (b) 事實徵用：事實徵用涉及移除或禁止有關財產的一切有意義的用途或一切有利可圖的經濟用途 (*Fine Tower Associates Ltd. v Town Planning Board* [2008] 1 HKLRD 553)。

律政司指出，強制出租的安排並不構成上述任何一類“徵用”。行政長官會同行政會議有權下令資產擁有人以租賃形式處理“必要處所”並沒有構成正式徵收財產，資產擁有人仍享有財產擁有權。而資產擁有人在強制出租“必要處所”的安排下仍有權出售“必要處所”或收取市值租金，因此亦沒有構成事實“徵用”。可見《條例草案》下的強制出租安排並不構成《基本法》第 105 條下的“徵用”。

18. 就立法會助理法律顧問詢問會否在其他情況以法例引入強制出租的安排，我們的回覆是政府會按個別情況考慮所有相關因素後作決定，不能一概而論。如涉及法例的修訂，我們自當會就修例建議諮詢立法會，條例草案亦須獲立法會通過。

---

<sup>3</sup> 雖然本地法庭仍未採用“相稱原則”（即“proportionality test”）於“不構成徵用財產但對財產權作出限制”的情況，但為供參考，律政司亦檢視了強制出租安排是否能符合“相稱原則”。

根據“相稱原則”，任何安排均應能夠平衡社會整體利益和確保資產擁有人的權利。就“相稱原則”是否適用於不構成徵用財產但對財產權作出限制的情況而言，律政司指出，根據 *Hysan Development Co. Ltd. & Ors v Town Planning Board*, CACV 232 & 233 of 2012，上訴法庭對普通法中所指的“相稱原則”應否用於保護私人 and 法人的財產權有所保留。因此，《條例草案》中建議的強制出租安排符合《基本法》第 105 條“依法”保護財產的使用和處置的權利的要求。此案件正在上訴至終審法院。

即使假設“相稱原則”適用，由於強制出租安排能夠平衡社會整體利益（防止單一營辦商壟斷而制定離場機制及免卻纜車服務中斷）和確保資產擁有人的權利（收取“必要處所”的市值租金），這項安排也能符合“相稱原則”的要求。而事實上，資產擁有人（即纜車公司）亦同意強制出租安排。

19. 法案委員會秘書處及立法會助理法律顧問亦查詢本地及海外是否有與是次強制出租安排相類似的法例案例。我們搜尋得到數個關於交通服務的本地例子，它們為《公共巴士服務條例》（第 230 章）第 IV 部、《渡輪服務條例》（第 104 章）第 V 部及《香港鐵路條例》（第 556 章）第 IV 部。這些條例內，均有類似條文說明政府在某些情況下可在一些指定年期內管有私人或法人財產。另外，所搜尋得到的資料亦顯示紐約的“Rent Stabilization Code”及美國的“Telecommunications Act of 1986”均有類似強制出租的安排。而“Rent Stabilization Code”的施行則出現了“*The Greystone Hotel Co. v The City of New York, Edward Hochman*”的案例。必須指出，《條例草案》下的強制出租安排與上述列舉作出了強制管有安排的例子不盡相同，而各引述的例子的強制管有安排彼此亦有所不同。值得注意的是，一如上文第 5 - 6 段指出，山頂纜車有其獨特的地方，處理其“必要處所”的資產轉移須以切實可行的辦法處理。而強制出租的安排正正能妥善處理問題。事實上，現有資產擁有人（即纜車公司）同意強制出租的安排。

20. 有議員查詢強制出租安排能否通過修改地契條款（而非修例）執行。經諮詢了地政署的意見後，我們認為答案是不能。以修例方式施行強制出租的作用是強制出租安排一經修例成為法律條文，則當中的規定（包括強制出租安排下的承租人須繳付市值租金以符合《基本法》第 105 條條文內對保護私產的規定）便對未來所有在強制出租安排下的承租人起了具法律約束力的作用。以土地契約作出強制出租安排不能有此效力，原因是與所有土地契約一樣，總站土地的地契為政府與總站土地承租人兩者之間的契約，契約條文不能約束非契約一方。換言之，即使得到土地承租人同意修改兩幅總站用地的地契，我們亦不能在地契上引入擬新增的第 11B 條關於在強制出租安排下承租人權責的條文，結果會是當中最為關鍵的規定 — 強制出租安排下的承租人須繳付市值租金 — 便不能產生效力。而即使我們在總站地契引入擬新增的第 11D 條關於如何處理強制出租條款的爭議的條文，強制出租安排下的承租人因本身並非契約一方的關係便不受條文規定的約束，處理爭議的機制因而會失效，繼而令離場機制失效。而事實上，授權土地審裁處處理強制出租條款的爭議亦只能通過修例方式施行。

21. 就纜車公司擁有的地契條款的查詢，地政署指出相關地契條款節錄如下（條款真確本只以英文擬備，中文翻譯本見註腳 4-5）：

山頂總站所處土地的條款 -

*"... the lot or any part thereof or any building or buildings erected or to be erected thereon shall not be used for residential or industrial purposes except :-*

- (a) For purposes in connection with the operation of the Peak Tramway; or*
- (b) For such public entertainment or recreational purposes as the Director [of Lands] may approve."*<sup>4</sup>

花園道總站所處土地的條款 -

*"The lot shall not be used for any purpose other than non-industrial purposes and for purposes in connection with the maintenance and operation of the Peak Tramway only."*<sup>5</sup>

22. 就可啟動建議新增的第 11B(7)條及 11C(6)條的情況，當行政長官會同行政會議按第 11B(1)條或 11C(1)條發出強制出租或出售的命令，而命令沒被遵守，則可啟動第 11B(7)條或 11C(6)條，由局長向原訟法庭申請執行該命令。

運輸及房屋局局長

(鄭嘉慧  代行)

二零一五年五月二十九日

副本送：

律政司（經辦人：毛錫強先生、蕭敏鏞女士、梅基發先生）

法案委員會主席林健鋒議員

<sup>4</sup> 政府的翻譯：“該土地不能用作住宅及工業用途除非(a)用途是有關纜車操作，或(b)用作經由地政署署長准許的公眾娛樂及康樂有關的用途。”

<sup>5</sup> 政府的翻譯：“該土地只限用於非工業用途及與纜車相關維修及操作的用途。”