

政府總部
運輸及房屋局

運輸科
香港添馬添美道2號
政府總部東翼



Transport and
Housing Bureau
Government Secretariat
Transport Branch
East Wing, Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue,
Tamar, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. THB(T)CR 2/5591/75
來函檔號 Your Ref. CB4/PL/EDEV

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

游女士：

《2015年山頂纜車（修訂）條例草案》

在本年六月二日的法案委員會會議中，部份議員及助理法律顧問就《2015年山頂纜車（修訂）條例草案》（下稱「《條例草案》」）要求當局就本年五月二十九日發出的書面回覆（下稱「書面回覆」）（CB(4)1069/14-15(02)）中第19段提及的《公共巴士服務條例》（第230章）、《渡輪服務條例》（第104章）及《香港鐵路條例》（第556章）提供進一步資料以說明這些條例中的安排與《條例草案》的安排有何異同，並查詢——

- (i) 《條例草案》中強制出租安排是否可借鑒大廈租客的權責受大廈公契約束的安排而作出類似的安排作施行（而非以立法施行）；
- (ii) 中華汽車有限公司（下稱「中巴」）在1998年專營權期滿而不獲續批的離場安排為何；以及
- (iii) 《條例草案》建議的第2B(3)關於「行政長官會同行政會議須考慮所有有關事宜，包括——」的提述能否改變，以清晰

表明行政長官會同行政會議須考慮的因素不限於該條文列舉的五項因素。

本函回應上述的關注及查詢。

(a) 以大廈公契模式施行強制出租安排

2. 我們於「書面回覆」及六月二日的法案委員會會議中，曾向議員解釋，通過修改政府地契條款執行的強制出租安排，並不能取得通過修例執行強制出租安排的同樣效力。簡而言之，我們須引入離場機制目的是要確保山頂纜車運作的長遠穩定，不會因經營權一旦要易手出現交接問題而導致服務終止。當中的關鍵是要將經營纜車必須的土地、構築物或建築物的管有及使用權順利妥善轉移予新營辦商，方法是強制出租，而強制出租的安排必須符合《基本法》關於保護私人財產的規定。要達到此目的，我們須能確保資產持有人在出租“必要處所”時能收取市值租金。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(即新的營辦商)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產生法律約束力。以修改土地契約作出同樣的強制出租安排不能有同等效力，原因是一

- (a) 總站土地的地契為政府與總站土地持有人兩者之間的契約。一般而言，與所有契約一樣，契約條文不能約束非契約一方。換言之，即使得到土地持有人同意修改兩幅總站用地的政府地契，我們亦不能在政府地契上引入強制出租安排下承租人權責的條文，而又能確保此等條文對新營辦商具法律約束力。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 — 不能產生效力；
- (b) 即使我們在總站政府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，該條文也只能約束總站

土地持有人，而強制出租安排下的承租人因本身並非政府地契的契約一方，故不受地契條文規定的約束。原意為可約束雙方的處理爭議機制會因而失效，繼而令離場機制失效；以及

- (c) 授權土地審裁處處處理強制出租安排下雙方的爭議只能通過條例方式施行。

3. 有議員在六月二日會上提及或可參考大廈公契做法，通過修改政府地契（契約）引入強制出租安排，代替通過以條例施行強制出租的安排。對此提議，我們作了深入研究，發現並不可行。以大廈公契而言，所有業主按《物業轉易及財產條例》(第 219 章)第 41 條均須遵守大廈公契中關乎該土地的所有條款。但是，大廈的租客只須遵守大廈公契中的限制性契諾(restrictive covenant)，而不須遵守積極性契諾(positive covenant)。舉例說，物業管理人可就租客因違反大廈公契不准飼養寵物的條款（此屬於一種限制性契諾）而直接向租客採取行動，但對於一些違反積極性契諾的行為，例如欠交管理費，則物業管理人仍只可向業主採取行動，因租客並非大廈公契的契約一方。當然，業主可因應租約的條款而向租客追討，但物業管理人（或其他大廈業主）並沒有此等權利，因租客並非大廈公契的契約一方。即使土地持有人同意修改地契以加入強制出租安排下承租人須繳付市值租金的條款，此等條款對新營辦商並無約束力，因新營辦商並非政府地契的契約一方。

4. 再者，租約得以生效，前題當然是租客已願意接受租約條款。若將大廈公契的模式套用在山頂纜車強制出租安排上，情況將會是每次經營權易手時，資產持有人便須重新就租用“必要處所”須付市值租金與新營辦商商討，並要在雙方同意下方可能達致租用安排。新營辦商不是政府地契的契約一方，如新營辦商不同意繳付市值租金，政府亦不能根據政府地契向新營辦商採取任何行動。這表示離場機制每次遇上經營權易手而啟動時均可因新營辦商不接受這規定而出現失

效的可能，這不利於維持山頂纜車服務的長久穩定，更絕非設定離場機制的原意。因此，大廈公契的模式並不適用於為山頂纜車作出強制出租安排的情況。

5. 而事實上，一些只能通過法例賦予的權力（如《條例草案》擬新增的第 11D 條授權土地審裁處處理出租安排下雙方的爭議）亦不能通過契約授權。由此可見，透過修例訂立強制出租安排（尤其是擬新增的第 11D 條中就租金金額或其他出租條款出現爭議時的解決安排）才能保護資產持有人及日後在強制出租安排下“必要處所”的承租人的權利，亦是讓所有相關人士（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的最有效方法。

(b) 中巴的離場安排

6. 中巴在其專營權在 1998 年期滿而不獲續批時，與接手的營辦商（即新世界第一巴士服務有限公司）雙方就營運專營巴士服務所須的資產自行達成協議，當中包括由新巴向中巴租用由中巴擁有的柴灣道車廠用地三年。政府在中巴巴士網絡專營權易手時無需行使《公共巴士服務條例》所賦予強制管有的權力。

(c) 第 2B(3)條的提述

7. 按草擬法例的慣例，法例條文須簡潔易明。按一般法律解釋原則，若條文清晰不含糊，條文應給予字面上的解釋。《條例草案》建議的第 2B(3)條關於「行政長官會同行政會議須考慮所有有關事宜，

包括「」¹的提述，已清晰表明行政長官會同行政會議須考慮「所有有關事宜」，這並不限於該條文列舉的五項因素，條文因此無須進一步修改。

(d) 與強制出租安排相關的現有法例的例子的進一步資料

8. 我們在「書面回覆」中的第 19 段指出，《公共巴士服務條例》第 IV 部、《渡輪服務條例》第 V 部及《香港鐵路條例》第 IV 部內均有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的條文。相關條文的節錄見附件一。正如我們於六月二日的法案委員會會議中表示，這些例子的共同處為皆設有強制管有包括土地及建築物在內的私人財產的條文，供不同的情況使用，說明了《條例草案》建議的強制出租安排的概念並非前所未有。

9. 「書面回覆」中指出《條例草案》下的強制出租安排與上述列舉有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。我們在六月二日的法案委員會會議上進一步解釋不同之處主要為各例子下可作強制管有的年期有所不同。強制管有的安排有適用於緊急情況的，亦有適用於專營權被撤銷又或屆滿而不獲延續的情況。目前為止，這些強制管有的法定權利一直未曾需要使用，而所適用的財產類別及性質的例子見附件二。

10. 值得注意的是，不論是否有先例又或先例與《條例草案》中建議的強制出租安排是否類同，基於我們在本年五月七日發出的回覆(CB(4)1006/14-15(03))及「書面回覆」列舉的理由，在《條例草案》

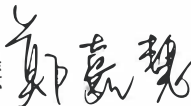
¹ 《條例草案》第 2B(3)條原文如下：

“在決定是否根據第(1)款向某法人團體批出經營權時，行政長官會同行政會議須考慮所有有關事宜，包括——

- (a) 該法人團體建議的條款；
- (b) 該法人團體作出的任何申述；
- (c) 該法人團體是否會有能力維持纜車作為一項重要旅遊及消閒設施；
- (d) 該法人團體的財政能力；及
- (e) 該法人團體經營纜車或任何相類設施的相關經驗及表現。”

下建議的強制出租安排是符合《基本法》的。由於山頂纜車有其獨特之處（見「書面回覆」第 5-6 段），故適用於其他範疇的現行做法對處理山頂纜車的長遠安排的問題未必有參考作用。在考慮山頂纜車“必要處所”的資產轉移時，須以切實可行及實事求是的方法處理。而《條例草案》中建議的強制安排正正能妥善處理問題。

運輸及房屋局局長

（鄭嘉慧  代行）

二零一五年六月二十二日

副本送：

律政司（經辦人：毛錫強先生、蕭敏璇女士、梅基發先生）

地政總署（經辦人：鄒敏兒女士）

法案委員會主席林健鋒議員

與《2015年山頂纜車（修訂）條例草案》下
強制出租安排相類似的法例

《公共巴士服務條例》(第 230 章)

《公共巴士服務條例》第 23 條第 2 款列明“凡根據第(1)款某項專營權被暫時中止（全部專營權或任何指明路線的專營權），政府可藉送達該公司並在憲報刊登的書面通知，規定該公司將以下財產交付政府管有直至行政長官會同行政會議宣布該緊急情況不再存在為止：(a) 按照第 19 條提供和維持的任何處所；(b) 該公司為其專營權的目的或與其專營權相關而使用或備存的任何財產((a)段所述處所除外)，並可於送達通知時或於送達通知後在切實可行範圍內盡快接管該等財產”。另外，第 25 條亦說明如巴士公司專營權被撤銷或已期滿，該公司須將上述財產中政府所指明的財產交付政府暫時管有。以上條文都允許政府於列明的情況下，在指定期限內管有專營公司的上述財產（包括有關處所），亦清楚規定政府須向享有財產管有權的人支付保管期間的補償，如財產為汽車、土地或土地上的建築物，補償額須相等於公開市場租金額（第 23 條第 4-6 款）。

《渡輪服務條例》(第 104 章)

2. 根據《渡輪服務條例》第 26 條第(1)款，凡渡輪服務的專營權被撤銷，政府可將任何根據該撤銷的專營權為經營任何渡輪服務的目的或與經營該渡輪服務相關而由專營公司使用或備存的財產的管有權取去。第(2)款列明“根據第(1)款被取去管有權的財產可由政府保留，保留的首段期間以行政長官會同行政會議所指示的不超過 2 年期間為限，該期間可由立法會藉決議給予多次連接延續，但每次延續的

期間均不得超過 6 個月。”第(4)款則訂明“凡財產根據第(1)款被取去管有權，其擁有人有權就該財產的使用、損失或損壞獲得補償。”根據第 27 條，如政府及擁有人未能就補償金額達成協議，任何一方均可根據《仲裁條例》(第 609 章)將該事宜轉介仲裁。

《香港鐵路條例》(第 556 章)

3. 另外，按照《香港鐵路條例》第 19 條第(1)款，凡有關鐵路專營權被撤銷，或專營期已屆滿而沒有獲延續，政府、政府的代名人或政府指定的第三者可接管港鐵公司於專營權方面或在與專營權有關連的情況下在該項撤銷發生時或專營期屆滿時所使用或保存的任何財產。第(2)款說明，根據第(1)款接管的財產的首段保留期間不超過 2 年（由行政長官會同行政會議決定），以後接續的每段延續期間均不超過 6 個月（由行政長官會同行政會議決定）。第 20 條第(1)款規定，政府有責任就根據第 19 條接管的財產的使用、損失或損壞支付補償。

財產類別及性質例子

- 就專營巴士而言，專營公司持有幾幅用作車廠或與專營巴士業務相關用途的土地。車廠建築物由專營公司自行興建。
- 現時以專營權方式營運的渡輪方面，其碼頭及碼頭所處的土地均屬政府所有。
- 就港鐵而言，香港鐵路有限公司持有多幅車廠用地及用作鐵路運作的設施（包括車站、路軌等）所處的土地。用作鐵路運作的設施及建築物由鐵路營辦商自行興建。