

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2066/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱
並經主席核正)

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3月10日(星期五)
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
李家祥議員
李華明議員
楊孝華議員
劉健儀議員

其他出席議員 : 夏佳理議員

缺席委員 : 何世柱議員
馬逢國議員
黃宜弘議員
楊耀忠議員
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

電訊管理局高級助理總監
區文浩先生

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

高級助理法律草擬專員
霍思先生

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

經辦人／部門

I. 自上次會議舉行至今發出的文件

議員察悉，題為“當局對助理法律顧問就與條例草案擬議第7I條有關的保障個人資料問題來函所提出的意見作出回應”的文件(CB(1)1147/99-00號文件)已於2000年3月9日發出。應主席所請，資訊科技及廣播局副局長向議員簡介該文件的重點。

2. 主席詢問，倘若電訊管理局局長(“電訊局長”)取得的資料載有個人資料，條例草案或現行條例有否賦權電訊局長拒絕其他政府部門(例如警方)或規管機構向其索取有關資料的要求。政府當局表示，電訊局長有權拒絕該等要求。他們闡釋，根據《個人資料(私隱)條例》(第486章)的規定，倘某一主管當局透過援引法定條文而索取載有個人資料的資料，該主管當局只應將該等資料用於有關條文所訂明的目的。因此，其他主管當局應援引相關的法定條文，直接向管有資料的有關方面索取此等資料作其執法用途，而不應向電訊局長索取載有個人資料的資料。

II. 與政府當局會商

3. 應主席所請，資訊科技及廣播局副局長向議員簡介題為“委員會審議階段修訂建議”的文件(於2000年3月8日發出的CB(1)1138/99-00號文件)。

就條例草案第2條提出的委員會審議階段修正案——擬議第2條釋義

4. 關於擬議第2(2)條，夏佳理議員詢問，何以電訊局長為更改類別牌照的條件而根據第7C(1)條發出的憲報公告並非附屬法例。電訊管理局高級助理總監答稱，類別牌照是條例草案建議設立的一類新牌照。類別發牌制度的其中一項主要適用範圍，就是現時獲豁免遵守《電訊條例》之下各項發牌規定的常用電訊器材。根據條例

草案的規定，任何人如供應某一類別牌照所涵蓋的電訊器材，便須遵守該類別牌照的條件，而該等條件主要包括技術規格。因此，為使類別牌照所載的條件能與時並進，切合市場當時的技術標準及科技進展，政府當局必須賦權電訊局長更改類別牌照的條件。擬議第7C(1)條之下的條文與現行安排一致。根據現行安排，電訊局長有權發出技術規格，以規管電訊器具的技術標準。電訊管理局高級助理總監進一步表示，就目前情況而言，如電訊局長認為有必要附加若干特別條件才能妥為實踐《電訊條例》的宗旨，電訊局長現已有權在牌照上附加特別條件。電訊局長亦可在牌照續期時更改有關牌照的特別條件。高級助理法律草擬專員補充，其他發牌制度亦賦予有關主管當局相若的權力，可訂明牌照的條件。

就條例草案第3條提出的委員會審議階段修正案 —— 擬議第6A條局長的權力

5. 關於根據該條例／條例草案發出的指引的法律地位，高級助理法律草擬專員表示，雖然這些指引並非法定性質，但擬議第6A(3)(b)(ii)條規定，除非電訊局長以書面提供理由，否則他不得偏離該等指引。

6. 夏佳理議員指出，擬議第6A(3)(b)(ii)條暗示，只要電訊局長能以書面提供理由，便可偏離根據該條例發出的指引。他質疑有關條文的理據，並詢問電訊局長在發現指引不適用時，為何要偏離有關指引，而非尋求更改指引內容。

7. 電訊管理局高級助理總監回應時解釋，由於電訊局長擬更改指引時需要就擬議更改諮詢有關各方，故此更改指引通常涉及冗長的程序。為此，如當時的情況需要電訊局長即時或迅速作出決定，尋求更改指引內容或許並非實際可行之法。他表示，擬議第6A(3)(b)(ii)條旨在確定，除非電訊局長提出有力理由，否則他不得偏離根據該條例發出的指引。

8. 劉健儀議員關注，條例草案授予電訊局長的權力過於廣泛，而且不受約束。她認為，由於電訊局長是負責發出指引的主管當局，而且只要他提出書面理由便可偏離該等指引，故此現時與指引有關的擬議條文根本不能有效地管限電訊局長的權力。她亦指出，擬議第6A(3)(b)(ii)條一方面指電訊局長須依照法例規定而不得偏離指引，但另一方面卻容許電訊局長在以書面提供理由後偏離該指引行事；由此看來，該條文明顯出現不合常理的情況。

9. 高級助理法律草擬專員察悉議員的關注，並建議更改擬議第6A(3)(b)(ii)條的草擬方式，訂明電訊局長可在甚麼情況下偏離根據該條例發出的指引。資訊科技及廣播局副局長答允考慮作出上述更改。

(會後補註：對於議員就擬議第6A(3)(b)(ii)條所表達的關注，政府當局就此所作的解釋，見載於2000年4月13日發出的CB(1)1378/99-00號文件第8段。)

就條例草案第3條提出的委員會審議階段修正案——擬議第6C條諮詢

10. 劉健儀議員質疑，為何擬議第6C條只是訂明，電訊局長在執行條例下的任何職能或行使條例下的任何權力之前，可酌情諮詢受影響各方，而並非在法例中規定電訊局長必須就此進行諮詢。

11. 電訊管理局高級助理總監回應時解釋，根據該條例，電訊局長可行使的權力或執行的職能甚為廣泛。就某些權力或職能作事先諮詢既非必要，亦不實際可行。舉例來說，倘若操作某類電訊器具對若干重要服務構成有害干擾，電訊局長便須迅速發出命令，指示有關器具須停止操作。在此等情況下，電訊局長如要在發出命令前諮詢受影響的人士或公眾人士，不但不切實際，而且亦不恰當。事實上，在眾多可能出現的其他情況下，電訊局長都必須迅速作出決定或迅速採取行動，以執行其規管職能。如在法例中強制要求電訊局長事先進行諮詢，反而對其規管職能有損無益。

12. 資訊科技及廣播局副局長補充，鑑於法案委員會在2000年3月1日的會議席上研究擬議第32G及32H條時，楊孝華議員曾經表示關注就頻譜管理事宜進行諮詢的範圍，政府當局遂提出擬議第6C條，以回應楊議員表示關注的事項。她扼要重述，楊孝華議員當時表示，如電訊局長在行使有關頻譜管理事宜的權力之前只是諮詢電訊業人士，則諮詢範圍實有欠充分，因為部分供應者及頻譜使用者為電訊業以外的人士。因此，當局現時建議的擬議第6C條規定，電訊局長在行使權力或執行其職能前，可諮詢受影響的人士或公眾人士。以這個方式草擬該擬議條文，便無須在有關進行諮詢的每項個別條文之下，界定須諮詢的所有有關各方。

13. 劉健儀議員憶述，楊孝華議員所關注者，在於應規定電訊局長諮詢所有會直接受電訊局長就頻譜管理所作決定影響的各方。她指出，擬議第6C條卻並無將電訊局長必須諮詢受影響人士／各方定為法定責任。

14. 資訊科技及廣播局副局長回應時進一步解釋，擬議第6C條是一項賦權電訊局長進行諮詢的一般性條文。該條例／條例草案內亦有其他條文，訂明電訊局長有責任在發出某些指引或行使某些權力前諮詢受影響各方。事實上，政府當局會就擬議第32G(2)條提出一項委員會審議階段修正案，以訂明電訊局長就頻譜分配及頻譜使用費行使其權力前，必須諮詢電訊業及其他受影響人士。

15. 主席指出，在該條例／條例草案之下，電訊局長的某些權力屬於監督和執法的性質，而另一些權力則關乎闡述他在執行其法定職能時所採用的一般原則。如要規定電訊局長在行使前一類權力前須諮詢受影響的人士，或許並非實際可行，對此他表示理解。

16. 李家祥議員提及他對條例草案最感關注的其中一項事宜，就是電訊局長的權力並無受到足夠的制約。他認為，如能在法例中規定電訊局長必須在行使某些權力時諮詢受影響的各方，此舉將有助管限電訊局長的權力。他建議將電訊局長在該條例／條例草案之下的職能及權力適當地分類，如電訊局長須作出重大決定，進行諮詢的規定便適用。

17. 助理法律顧問3建議，為使條文內容清楚明確，可在擬議第6C條之下訂明哪些條文規定電訊局長有責任進行諮詢。她察悉，擬議第32D及32G條強制規定，電訊局長須就技術標準及頻譜管理諮詢受影響人士。

18. 政府當局察悉議員的意見，並答允考慮助理法律顧問3的建議，在擬議第6C條之下訂明，電訊局長在哪些情況下須強制諮詢受影響各方，並列述該條例／條例草案的相關條文。

(會後補註：政府當局已就助理法律顧問3的建議作出回應，有關解釋見載於2000年4月13日發出的CB(1)1378/99-00(01)號文件第9段。)

就條例草案第3條提出的委員會審議階段修正案——擬議第6D條指引

19. 劉健儀議員建議，由於根據該條例／條例草案發出的指引旨在管限電訊局長的權力，因此有關指引應屬法定性質。她憶述，政府當局曾多次解釋，指有關指引關乎實際運作，須因應瞬息萬變的科技發展及市場情況而不時作出修訂。然而，她卻認為，擬議第6A(3)(b)(ii)條之下既有一項條文容許電訊局長偏離根據該條例／條例草案發出的指引，政府當局便再無有力的理據，堅持有關指引為行政而非法定指引。

20. 高級助理法律草擬專員回應時指出，顧名思義，“指引”並非法例。如將任何“指引”編纂成為法例，有關指引的內容便屬法定性質，任何人都不得偏離。資訊科技及廣播局副局長表示，將根據該條例發出的“指引”編纂成為法例並不切實可行，而且亦不恰當。她繼而向議員詳細說明情況：倘若將擬議第14(5A)(b)條所描述的決定進入土地費用的指引訂為法定性質的指引，便要在法例中訂明就不同情況作出決定時須採用的不同方程式。然而，訂明這樣的規定卻會損害仲裁程序的獨立性及／或公正性。她強調，有關發出指引的擬議條文主要是以電訊局長發出及施行指引的現行做法為藍本。這些現行做法一直以來都行之有效，並且廣為電訊業所接受。

就條例草案第4條提出的委員會審議階段修正案——擬議第7I條資料

21. 有關擬議第7I(5)條，李家祥議員詢問，現時是否有任何相若的法律條文，訂明如有人應立法會或其轄下委員會的要求而提供資料，該人可獲免除因提供資料而引起的民事法律責任。他表示，政府帳目委員會曾有好幾次在獲取資料時遇到困難，原因是有關人士以有關資料為一項保密協議所涵蓋的事項為理由而拒絕提供資料。他認為，如政府當局認為有必要提供擬議第7I(5)條之下的保障，以便電訊局長取得資料，則那些向立法會或其轄下委員會提供資料的人士亦應得到類似的保障，以協助立法會或其轄下委員會進行研訊。

22. 就此，助理法律顧問3憶述，《有組織及嚴重罪行條例》(第455章)訂有一項類似擬議第7I(5)條的條文。她表示，一般而言，到底應否把此等條文納入法例內，以便主管當局或執法機關索取資料，主要屬政策事宜。

23. 資訊科技及廣播局副局長指出，為使電訊局長能有效地執行其規管職能，電訊局長必須有權取覽屬保密協議所涵蓋的資料；否則，電訊局長根本無法執行其規管職能，以保障競爭及消費者權益。高級助理法律草擬專員補充，即使沒有擬議第7I(5)條之下的條文，向電訊局長提供資料的人士仍應享有同樣的法定免責辯護。提出擬議第7I(5)條的目的，只不過是要在法例中清楚訂明此點。然而，他同意擬議第7I(5)條可防止有人以資料屬保密協議所涵蓋事項為理由而拒絕電訊局長索取資料的要求。

就條例草案第7條提出的委員會審議階段修正案——擬議第14條
在土地上等設置與維持電訊線路等的權力

24. 有關擬議第14(1B)(d)條，劉健儀議員關注，電訊局長在授權他人進入土地時所指明的技術規定可能會凌駕於鐵路公司及隧道營辦商就其本身的運作及設施所訂定的技術規定，尤其是那些和公眾安全有關的規定。

25. 電訊管理局高級助理總監回應時表示，電訊局長在授權他人進入土地時所指明的技術規定，只會規管有關流動網絡營辦商裝置電訊設備的方式及時間。由於根據擬議第14(1B)(c)條，電訊局長在決定應否批給進入土地的授權之前，必須給予有關土地或設施擁有人合理機會作出申述，故此電訊局長在指明上述技術規定時會考慮有關的土地或設施擁有人的意見。

26. 關於流動網絡營辦商進入鐵路物業的事宜，資訊科技及廣播局副局長表示，在條例草案獲制定成為法例後，電訊局長會發出運作指引，訂明流動網絡營辦商在行使進入鐵路物業的權利時須遵從的程序及規定。政府當局已在較早時向法案委員會提交上述指引的擬稿（於2000年1月17日發出的CB(1)806/99-00(02)號文件）。該指引會清楚訂明，有關的鐵路公司是唯一的主管當局，有權就在有關物業安裝無線電通訊系統對鐵路運作的安全訂定技術規格或標準。流動網絡營辦商在行使電訊局長所授予的進入權利之前，必須事先就其裝置圖則取得有關鐵路公司的同意。

27. 劉健儀議員深感關注，雖然條例草案授予電訊局長權力，可指明流動網絡營辦商進入鐵路物業的技術規定，但條例草案內卻無對應條文，確認此等技術規定須符合鐵路公司的安全規定。此外，電訊局長亦可自行修訂上述運作指引。劉健儀議員指出，由於鐵路公司須就鐵路物業內的公眾安全負上最終責任，如鐵路公司對流動網絡營辦商設於鐵路物業內的裝置的控制權遭受剝奪，而此等裝置又可能會影響到公眾安全，則條例草案的規定對鐵路公司未免有欠公允。李家祥議員同意劉健儀議員的意見。他認為，政府當局應在上述運作指引中清楚訂明電訊局長及鐵路公司各自享有的權力及須各自負上的責任。

28. 資訊科技及廣播局副局長回應時強調，規管兩間鐵路公司的法例已訂明，在鐵路安全的事宜上，有關的鐵路公司是唯一的主管當局。如電訊局長所指明的技術規定與鐵路公司的安全規定有所抵觸，電訊局長便違反了法例規定。資訊科技及廣播局副局長進一步表示，

政府當局曾經考慮，可否在《電訊條例》內加入一項條文，就流動網絡營辦商進入鐵路物業的事宜訂明電訊局長及鐵路公司各自享有的權力。然而，政府當局所獲得的法律意見認為，這項安排並不可取，因為此舉反會引起混淆，以致不能確定其中一個法定主管當局到底是受制於還是凌駕於另一法定主管當局。劉健儀議員認為政府當局的解釋未能令人信服，並重申其意見：有關電訊局長授權他人進入土地時有權指明技術規定的擬議條文，並未在公眾安全方面提供所需保障。

29. 對於政府當局建議在第14(5A)(b)條之下施加一項規定，訂明在為決定進入土地費用而進行的任何仲裁程序中，須顧及電訊局長根據擬議第6D(2)(b)條發出的指引，劉健儀議員質疑此做法是否恰當。她指出，此項條文可能與確保仲裁程序不偏不倚的基本宗旨背道而馳。她認為與其規定仲裁員必須遵從電訊局長發出的指引，倒不如在法例中訂明決定進入土地費用的原則，以求有清晰的參考依據。就此，她要求政府當局澄清，會否按照題為“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”的文件(於2000年1月17日發出的CB(1)806/99-00(01)號文件)所載列的原則，適當地詮釋擬議第14(5A)(a)條所提及的“成本、財產價值以及有關授權所帶來的利益”這三項因素。

30. 資訊科技及廣播局副局長確認，擬議第14(5A)(a)條所引述的三項因素是根據上述文件所載列的收費原則而提出。然而，她提醒議員，有關文件所載列的收費原則並非詳盡無遺，而政府當局亦沒有任何先入為主的看法，認為應在哪些決定進入土地費用的情況下採用哪一項收費原則。反之，在條例草案獲制定成為法例後，電訊局長會就收費原則諮詢有關各方，以便制訂決定進入土地費用的指引。

31. 劉健儀議員重申，她認為擬議第14(5A)(b)條規定須在仲裁過程中顧及電訊局長所發出的指引，屬不可接受的規定。對於如何在不同情況下採用不同的收費原則，電訊營辦商所持的看法與土地／設施擁有人的看法或許會南轅北轍；為此，她要求當局澄清，電訊局長在制訂有關指引時會如何平衡上述各方的利益，以確保有關指引公平合理。

32. 資訊科技及廣播局副局長回應時澄清，進行上述諮詢的主要目的，就是要擬定多項相關原則，並將之列入決定進入土地費用的指引內。至於在某一決定進入土地費用的個案中應採用哪一項原則，或合併採用幾項

原則，則完全由有關仲裁員決定。她強調，任何該等決定都須以一項具凌駕地位的原則為依歸，該原則就是擬議第14(5A)(a)條所訂明者：“在有關個案的整體情況下須屬公平和合理”。

33. 劉健儀議員進一步表示，無論是有關決定進入土地費用的擬議條文，抑或是政府當局迄今所作的解釋，都未能清楚說明以下兩點：其一是有關指引在多大程度上會訂明如何在不同情況下採用不同原則；其二是仲裁員應如何應用有關指引，從而作出在有關個案的整體情況下屬公平和合理的決定。

34. 李家祥議員表示，由於條例草案已規定進入土地費用會透過獨立仲裁決定，而非由電訊局長決定，故此他認為政府當局無必要在電訊局長將會發出的指引內詳細訂明如何在仲裁中採用收費原則。反之，他認為應容許仲裁員酌情作出決定，並由其負責作出公平合理的決定。

III. 其他事項

35. 主席提醒議員，下次會議定於2000年3月15日舉行。他亦告知議員，法案委員會原定於2000年4月5日舉行兩次會議，以商議條例草案所引起的法律及憲法事項。因應政府當局提出的要求，上述會議須改期舉行，以便政府當局的法律專家出席會議。法案委員會秘書將於諮詢政府當局後另訂會議日期，並會就新訂會議日期諮詢議員。

(會後補註：在諮詢過政府當局及議員的意見，並獲主席同意後，為商議條例草案所引起的法律及憲法事項而舉行的兩次會議其後改於2000年4月14日上午8時30分及10時45分開始。)

36. 會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處
2000年9月25日