

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1825/99-00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4月14日(星期五)
時間 : 上午8時30分
地點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 單仲偕議員(主席)
何世柱議員
李家祥議員
黃宜弘議員
楊耀忠議員
劉健儀議員
蔡素玉議員

其他出席議員 : 吳靄儀議員

缺席委員 : 朱幼麟議員
李華明議員
馬逢國議員
楊孝華議員

出席公職人員 : 署理資訊科技及廣播局局長
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
杜潔麗女士

電訊管理局顧問
御用大律師Richard FOWLER先生

電訊管理局法律顧問
鍾雪貞女士

高級助理法律草擬專員
霍思先生

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

1. 於2000年1月26日舉行的會議的紀要無須修訂，獲確認通過。

II. 與政府當局會商

進一步討論條例草案所引起的法律及憲法問題

2. 主席表示，舉行是次會議的主要目的，是要進一步討論《1999年電訊(修訂)條例草案》(“條例草案”)所引起的主要法律及憲法問題。由於議程載列的大部分文件均已在法案委員會過往的會議席上詳加審閱，故此法案委員會不擬就各份文件逐一重新展開討論。他建議議員參閱題為《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》的文件的最新版本(CB(1)1354/99-00(01)號文件)，以便議員易於翻閱各代表團體就此等法律及憲法問題提出的意見、政府當局就此作出的回應及法案委員會的法律顧問所提出的意見。

由政府當局陳述意見

3. 署理資訊科技及廣播局局長應主席所請，特別提出政府當局的立場如下 —

- (a) 據政府當局在法案委員會過往多次會議席上收集所得的意見顯示，議員支持條例草案的政策目標，即加強電訊業的規管架構以確保公開和公平、保障競爭、精簡發牌程序以配合電訊業的迅速發展，以及致力令流動電訊服務的覆蓋範圍遍及全港。
- (b) 至於擬議第14條有關流動網絡營辦商進入土地及建築物設置及維持無線電通訊裝置方面，政府當局認為擬議條文是合理和相稱的。當局有必要致力令流動網絡的覆蓋範圍遍及全港，才能促使香港發展成為亞洲的電訊樞紐。有關確保流動電訊服務可以覆蓋遮蔽地方的擬議機制，與上述目標相稱。只有在持牌人無法透過商業談判與有關土地或設施擁有人就進入土地或設施達成協議的情況下，電訊局長才會行使授權他人進入土地的權力。有關授權亦須符合擬議第14條所指的公眾利益和該條所訂明的其他規定。鑑於各代表團體及議員關注到，由電訊局長擔任費用仲裁員能否做到不偏不倚，政府當局將會提出委員會審議階段修正案，規定有關各方面可就釐定進入費用事宜尋求獨立仲裁。如有需要，亦可就任何其他條款及條件(與進入土地有關的技術規定除外)作出仲裁，以便落實進入土地及建築物的安排。
- (c) 至於電訊局長授權他人進入私人土地和建築物(包括私營隧道)會否構成“徵用”或“剝奪”財產(deprivation of property)，政府當局業已解釋，根據歐洲人權法庭所訂立的法理學，有關授權不會構成“剝奪”財產行為，而只會產生控制或規管財產的效果。由此可見，有關授權不會引起《基本法》第一百零五條所指須就依法“徵用”財產支付補償的問題。
- (d) 有關電訊局長根據擬議第36AA條行使強制共用設施的權力方面，政府當局認為，擬議條文不會構成“徵用”或“剝奪”財產行為。鑑於有些建築物或土地只可提供有限空間作裝置通訊設施之用，故此有必要在這些建築物或土地共用設施，才可確保為消費者提供優質的電訊服務。議員亦應瞭解一點，就是固定電訊網絡服務(“固網服務”)營辦商的現行牌照業已訂明，電訊局長有權指示持牌人共用設施。
- (e) 香港電訊有限公司(“香港電訊”)辯稱，當局為提高電訊局長可向持牌人施加的最高罰款額而就第36C條提出的修訂建議，會令電訊局長施加罰款的權力成為“刑事程序”。因此，電訊局長行使權力時須受公平聆訊的規定所約束，並應可由具有全面司法管轄權的法院覆核。政府當局認為，鑑於電訊業的經營規模龐大，加上對經濟發展舉足輕重，故此擬議罰款額並非過高。政府當局認為，擬議罰則為行政罰則，屬處分性質，而非刑事性質。政府當局在擬訂有關條文時，亦已參考海外司法管轄區的有關罰則。

- (f) 為釋除有關電訊局長根據條例草案行使索取、查閱及披露資料的權力時可能侵犯個人資料私隱的疑慮，政府當局已向法案委員會保證(見CB(1)1147/99-00(01)號文件)，在所有情況下，電訊局長均必須遵照《個人資料(私隱)條例》所訂明的規定行事。倘電訊局長須考慮披露任何個人資料，他必須事前徵求當事人同意。
- (g) 為加強制衡電訊局長的權力，政府當局業已提出委員會審議階段修正案，明文規定電訊局長在行使暫時吊銷或撤銷牌照或施加罰款的權力時，必須是相稱和合理的。此項規定將可確保法院在進行司法覆核時，亦必須覆核電訊局長所作出的重大決定是否合理和相稱。

4. 應主席所請，Richard FOWLER先生表示，政府當局自2000年1月26日舉行會議後所提出的委員會審議階段修正案，業已解決條例草案所引起的部分憲法及法律關注事宜。他繼而向法案委員會發言，說明擬議修訂會否構成“徵用”或“剝奪”財產，以及按各項人權法例的規定，是否有足夠渠道供各有關方面向法院提出申訴。他所提出的意見內容綜述如下——

- (a) 電訊局長根據擬議第14條行使授權他人進入遮蔽地方(包括隧道)的權力，以及根據擬議第36AA條行使規定共用設施的權力，將會產生規管或控制財產的使用的效果，並不會構成“徵用”或“剝奪”財產，主要原因在於有關財產的擁有人不會在這個過程中被剝奪其自行使用其隧道或設施的權利。上述見解與歐洲人權法庭在考慮有關《歐洲人權公約》第一草約第一條關乎保障財產權的個案時所採用的方針一致。其中一宗個案關乎在法國制定法律，規定土地擁有人必須交出在該土地上進行狩獵的權利。歐洲人權法庭在考慮這宗個案時認為，有關法律並不涉及“剝奪”財產，但卻產生控制財產的使用的效果，因為有關土地的擁有人仍然擁有該土地的權利，只是損失該土地使用權的某一方面，即狩獵權。歐洲人權法庭在考慮涉及租金管制及規劃規例的個案時亦達致相若的結論。有關國家透過這些規例，規管物業擁有人就其物業租金作出決定的權利，以及就如何在其土地上興建建築物作出決定的權利。歐洲人權法庭認為，擁有人訂定其物業租金的權利及擁有人設計其土地上的建築物的權利，屬獨立的權利，應與土地／物業本身的擁有權分開考慮。
- (b) 即使可以辯稱，指擬議條文構成“徵用財產”行為，但《基本法》第一百零五條已經肯定了依法徵用財產的可能性，只是規定須就此支付公平補償。至於是否相稱的問題，所考慮的因素在於此舉是否為促進合理的公益，以及為促進該合理的公益而採取的措施又是否與務求達致的目標相稱。政府當局已再次確認一點，就是令流動電訊服務的覆蓋範圍遍及全港的政策目標屬合理的公益，符合社會及公眾利益。雖然流動網絡營辦商與隧道公司業已就現有流動電訊服務達成有關進入隧道的協議，但此一事實並不表示無須制定法例，以達致

上述的政策目標。隨著新的流動服務不斷推陳出新，尤其是第三代流動電話服務，各界自然更加殷切期望當局能夠設立法定機制，以確保新的網絡基建能夠覆蓋全港。賦權流動網絡營辦商進入遮蔽地方(包括隧道)的擬議第14條，與促進公益的目標相稱，因為電訊局長只會在有關各方無法透過商業談判達成協議的情況下才會介入其中。此外，條例草案又訂有有關作出補償的條文，訂明流動網絡營辦商須向有關土地／設施的擁有人支付費用。政府當局擬就條例草案第7條動議的委員會審議階段修正案最新版本將會訂明，有關各方面可尋求獨立仲裁，而進行仲裁時須考慮的因素包括與成本、財產價值以及進入土地的授權所帶來的利益有關的因素。因此，即使指上述條文構成依法徵用財產行為的論據真的成立，擬議修正案亦將會確保，有關流動網絡營辦商須支付的費用亦會一如《基本法》第一百零五條所規定者，反映有關財產的實際價值。

- (c) 由電訊局長作出的所有決定均可藉司法覆核的方式受到挑戰。擬議的委員會審議階段修正案將會向電訊局長施加進一步的規定，就有關違規事項而言，電訊局長根據第34(4)條所施加的制裁及根據擬議第36C條所施加的罰款必須是相稱及合理的。法院在進行司法覆核時，將能夠就電訊局長所作決定的合法性及其事實基礎(即電訊局長有否考慮並無關連的事實或是否沒有考慮相關事實、他是否合理地行事，以及他是否在其權限的範圍內行事)進行覆核。然而，法庭的司法管轄權仍然不包括電訊局長所作決定的是非曲直，因此法庭不能更改或取代電訊局長所作決定。
- (d) 香港電訊辯稱，司法覆核並不符合《香港人權法案》及《公民權利和政治權利國際公約》的規定，並認為規管者所作決定的是非曲直，應由獨立的上訴審裁處或具有全面司法管轄權的法院覆核。就此，英國最近就電訊業所訂定的有關上訴規例，亦訂明上訴法院不可覆核規管者所作決定的是非曲直。英國有關上訴規例所訂明的有效上訴理由，與可在香港提出司法覆核的理由相同，即是否有基於事實或法律的重大錯誤、是否有重大的程序錯誤，及／或是否有若干其他重大的不合法事情，例如不合理或不符合相稱原則。因此，就原則及實際運作而言，現時在香港採用的司法覆核制度其實與英國電訊業的上訴制度大同小異。
- (e) 英國的上訴制度與香港的司法覆核制度均符合各項人權法例的規定。根據歐洲人權法庭所訂立的法理學，歐洲人權法庭越來越傾向認為，如有關個案並無客觀對錯之別而又涉及政策或行政決定，則由具有全面司法管轄權的法院處理該類個案不一定恰當，而且以法院本身的裁決取代行政機關的原有判斷亦不恰當，因為作出原有判斷的行政機關才具備有關政策範疇的專業知識。就條例草案而言，按照歐洲人權法庭所訂立的法理學，由於電訊局長獲賦權作出決定的事宜屬行政及技術性質，故此由法院以其本身裁決取代該等原有決定並

不恰當。政府當局認為，透過現行的司法覆核制度，加上當局擬議的委員會審議階段修正案將會令電訊局長的決策過程更具透明度，將能提供足夠的上訴渠道。

與政府當局會商

5. 吳靄儀議員指出，由於土地並非可調動的資產，故此土地財產權的概念與如何使用土地有極大關聯，亦因此與財產擁有人控制或決定其用途的權利有極大關聯。她察悉，雖然只有在“徵用財產”時才會引起補償問題，但擬議法例規定電訊局長授權流動網絡營辦商進入土地及建築物時，有關營辦商須以繳付費用的方式作出補償也是不爭的事實。這項規定似乎顯示，政府當局接納擬議法例包含了若干“徵用財產”的元素在內。若並非如此，有關補償的條文便等於多此一舉。為此，她請政府當局澄清，會否在電訊局長行使其權力的某個情況下，其控制或干預財產的使用可能構成“徵用財產”。

6. Richard FOWLER先生澄清，根據條例草案，無論是否存在“徵用財產”，都必須繳付費用。據條例草案規定，持牌人必須向對該土地有合法權益的人支付費用，才可進入該土地；又規定假如有關雙方未能透過商業談判協定該費用，可由獨立仲裁員決定該費用。實際上，由於該仲裁員必須在決定費用時考慮就擬議第14(5)條提出的委員會審議階段修正案所明文開列的因素，故此因而決定的費用不大可能會遠低於有關財產的實際價值。Richard FOWLER先生指出，實質而言，無論是否構成“徵用財產”，在擬議第14條的規定下，流動網絡營辦商須就進入土地所繳付的最終費用，與即使證實真的構成“徵用財產”所須繳付的補償額也會幾乎一樣。

7. 至於會否在某個情況下，控制財產的使用可構成“徵用”或“剝奪”財產，Richard FOWLER先生承認，控制財產的使用與“徵用”或“剝奪”財產並無明確分野。透過某一行為“取走”的財產權所涉及的方面越多，該行為便越接近構成“徵用”或“剝奪”財產。然而，他強調根據擬議第14條進入遮蔽地方設置無線電通訊裝置及根據擬議第36AA條共用設施所構成的干預的程度，不會產生“取走”財產擁有人多項有價值權利的效果。這是因為規管者在行使授權他人進入遮蔽地方或強制共用設施的權力時須符合一項規定，就是有關設施的擁有人在容許他人進入其設施或容許共用設施後，該擁有人仍可保留足夠的容量自用。

8. 吳靄儀議員仍然認為，政府當局並無充分回應擬議條文會否構成“徵用”或“剝奪”財產這個基本問題。倘若“徵用”或“剝奪”財產的行為確實存在，則不論釐定費用的機制為何，均必須採用按照有關財產的實際價值來計算補償額的原則。她認為財產權屬絕對權利。到底某人可否保留足夠容量自用，對於資本主義制度下的“徵用”或“剝奪”財產問題可說是無關重要。這個概念與典型共產主義制度之下財產須根據個人需要共用的概念完全不同。因此，對於Richard FOWLER先生以容許擁有人保留足夠容量自用，作為容許他人進入其設施及共用設施的理據，她表示無法認同Richard FOWLER先生的分析。她繼而詢問，在區分何謂“控制財產的使用”與何謂“徵用”或“剝奪”財產時，是否有任何基本原則依循。

9. Richard FOWLER先生回應時表示，歐洲人權法庭並沒有試圖界定在決定是否構成“剝奪”財產時須進行的驗證的範圍。然而，歐洲人權法庭在決定是否構成“剝奪”財產時曾進行一連串的驗證，而非單進行某項驗證。為得出平衡各方的意見，歐洲人權法庭考慮過多個不同層面的問題，包括財產權會被有關作為終絕的程度、被規管的權利對整體財產權構成根本影響的程度等。上述各個層面的問題均需要逐一詳加研究。儘管如此，他指出歐洲人權法庭在上述有關狩獵權及租金管制的個案中得出結論，尚且認為並不存在“剝奪”財產的情況，而事實上，上述個案對財產權各方面造成干預的程度，高於電訊局長根據條例草案行使授權他人進入土地及強制共用設施的權力所造成的干預；容或不然，兩者所構成的干預程度最少也屬不相伯仲。至於吳靄儀議員所描述的情況，即國家規定某物業單位的業主須容許其他人使用其單位的情況，他認為在這樣的情況下，國家的作為會令業主無法如常使用及享有其物業，這樣似乎屬於極端個案，所涉及的控制程度可能介乎控制與剝奪財產之間的灰色地帶。比較之下，電訊局長根據條例草案授權他人進入土地及強制共用設施，則無論如何都不會剝奪擁有人如常使用其財產或有關設施的權利。

10. 就此，高級助理法律政策專員／基本法組表示，雖然難以就“徵用”或“剝奪”財產訂定精確的定義，但政府當局業已在之前提交法案委員會的文件(CB(1)820/99-00(01)號文件)中詳細闡述歐洲當局的觀察所得，就是只有在法律的運作或法律權力的行使產生差不多完全取去某一財產的基礎經濟使用權的效果時，該法律的運作或法律權力的行使才會構成剝奪財產。擁有權包含多項權利。財產擁有人被剝奪其中一項權利，並不足以證明其擁有權被剝奪。至於Richard FOWLER先生所引述有關規劃規例的案例，即*Belfast Corporation v O D Cars Ltd [1960] AC 490*，上議院指出：“任何以英語的通常含義運用英語的人……都會同意，“財產”(property)一詞包含極為廣泛的意味描述，其中包括無形及有形的財產。然而，如要將構成財產擁有權的眾多權利的任何其中一項權利本身及將該項權力獨立地稱為“財產”，該人便肯定不會同意；以當前的案例而言，該人不會同意，以某種方式運用財產的權利本身就是財產，亦不會同意，由當地的有關當局限制或否定該項權利便相等於“取得”(taking)、“取去”(taking away)或“接管”(taking over)有關財產。”實質而言，如果某項作為只會產生限制或干預財產擁有權的某一方面的效果，此項作為本身並不會構成接管或剝奪財產。這項分析與美國最高法院所採用的分析方針貫徹一致。按照美國最高法院所採用的方針，完全或差不多完全剝奪財產的經濟使用權，便會構成《美國憲法第五修訂案》所指的“取得”(taking)財產。因此，就“剝奪”或“徵用”(deprivation)這個概念的解釋而言，政府當局迄今所採取的釋義方針，都與其他普通法司法管轄區和美國司法管轄區所採用的方針完全一致。

11. 吳靄儀議員認為，討論截至目前為止，在如何區分“控制財產的使用”和“徵用或剝奪財產”方面似乎並無清晰的原則。她表示，對於政府當局認為條例草案內的擬議條文完全不涉及“徵用”或“剝奪”財產，她無法在現階段完全接納政府當局這項意見。

12. 關於各隧道公司於2000年2月提交由資深大律師Geoffrey MA先生擬備的“意見”(CB(1)998/99-00(01)號文件)，劉健儀議員表示，Geoffrey MA先生在其“意見”中引述美國、澳洲及英國的若干案例，指出在這些案例中對是否涉及“剝奪”財產達致不同的結論。她詢問Richard FOWLER先生，他認為Geoffrey MA先生所引述的案例是否相關。劉議員又詢問Richard FOWLER先生，為何他認為在研究條例草案是否符合憲法規定時，應參照歐洲人權法庭所訂立的法理學，而非參照其他管轄法院所訂立的法理學。

13. Richard FOWLER先生回應時表示，以他之見，Geoffrey MA先生所引述的案例並非針對是否存在剝奪權利的問題，而是針對該等權利是否構成財產的問題。Geoffrey MA先生認為，在某些情況下，對財產某一個別方面的權利也會構成財產權。如按此分析推論，便會得出結論，就是每當財產擁有人對財產的某一個別方面的權利被取去或被撤銷，即構成“剝奪”財產。Richard FOWLER先生表示，他雖然不會否定這項論據的邏輯，但他認為Geoffrey MA先生所採用的分析方法與歐洲人權法庭所採用者不符。如Geoffrey MA先生所採用的分析成立，則“剝奪權利”與“干預權利”兩者實質上便毫無分別，因為有關財產權的任何規例，都總會在一個或多個方面剝奪了財產擁有人的財產權。Richard FOWLER先生又表明，在有關保障私有財產權的問題上，歐洲人權法庭的權威無庸置疑。

14. 劉健儀議員特別指出，她認為政府與隧道公司所簽訂的協議賦予隧道公司權利，可拒絕第三者進入隧道區，並可就進入隧道區裝置公用設施的收費自由與第三者進行談判。就此，劉健儀議員詢問Richard FOWLER先生，依他之見，一旦取消這些透過與政府簽訂合約協議而賦予的權利，只是構成規管財產的使用，抑或構成沒收財產權。

15. Richard FOWLER先生回應時表示，有關的財產權是否源自與國家簽訂的合約協議，不會改變有關權利的性質。在考慮規管或限制該等權利時，都會採用同一套驗證準則，就是有關作為是否為達致合理的公益，以及是否符合相稱的原則，而不會考慮有關權利的來源。雖然隧道公司的權利源於與政府簽訂的合約協議，但這個分析方法亦適用於該等權利。

16. 吳靄儀議員指出，政府當局認為將是否相稱及合理的原則納入擬議第34(4A)條內，有助進行司法覆核的過程，但吳議員卻認為，擬議的委員會審議階段修正案不會擴大司法覆核的適用範圍。即使沒有訂定這些條文，法院仍然必須考慮有關決定是否相稱和合理。

17. 至於擬議第36C條之下的罰款，吳靄儀議員認為關鍵問題在於電訊局長可施加的罰款是否嚴重至實際上與刑事制裁無異。假如有關罰款屬刑事性質，則被控有關罪項的當事人應有權獲得公平聆訊，以及獲得提出上訴的充分權利。因此，她質疑政府當局認為擬議罰款並非刑事性質的理據。

18. Richard FOWLER先生答稱，根據歐洲人權法庭所採用的原則，如果有關的制裁只適用於某一有限類別的人，而這些人可以自行選擇是否受該規管架構所約束，則該等制裁實質上屬行政性質，因為有關制裁旨在確保持牌人遵守其與規管者所簽定的協議。因此，電訊局長可根據擬議第36C條施加的罰款不應被視為刑事制裁。

19. 吳靄儀議員表示，即使有關的制裁只適用於某一特定類別的人，但倘若施加制裁可以對有關控罪的當事人造成相當程度的損害，則有關制裁仍然會被視為刑事制裁。她認為，雖然有關人士自行選擇受某一規管架構所約束，但不一定表示有關規管規則本身不屬刑事性質。因此，她更為關注感到受屈一方向法院提出上訴的權利。據她瞭解所得，曾經有過一些案例，在決定某項適用範圍有限的制裁措施是否屬於刑事性質時，有關的罰款款額雖然並非法院作出決定時所考慮的唯一一項因素，但卻屬其中一項相關因素。

20. 就此，署理資訊科技及廣播局局長報告，在當局就有關立法建議進行諮詢期間，當局接獲很多意見書，認為電訊局長現時可施加的最高罰款額極為不足。部分更認為，鑑於電訊營辦商的營業規模龐大，而且營辦商一旦違反牌照條件或法定條文，便會對社會大眾構成廣泛的影響，因此他們認為當局建議將罰款額增加10倍仍然不足。舉例而言，假如具有市場優勢的固網服務營辦商作出違規行為，便可能影響97%的住宅住戶；假如各流動電話持牌機構以共謀協議方式將每位客戶的收費增加20元，有關營辦商可以獲得的收入增幅合計高達8億元。因此，假如該行政罰則不能反映有關違規事項的嚴重程度和持牌機構的營業規模，該規管架構便無法達致有效規管。

21. 主席表示，據他記憶所及，在一次立法會會議的議案辯論上，部分立法會議員亦在發言時表示，就電訊營辦商作出反競爭行為所施加的現行最高罰款額過低，以致未能達致預期的規管目的，亦無法發揮阻嚇作用。

22. 吳靄儀議員認為，署理資訊科技及廣播局局長剛才解釋當局擬定擬議罰款條文背後的考慮因素，與何謂刑事罰款的定義不謀而合。依她之見，在電訊局長可根據擬議第36C條施加的罰款是否屬於刑事性質的問題上，政府當局無法作出清晰而具有說服力的回應。

逐項審議條例草案的條文及政府當局提出的委員會審議階段修正案

條例草案第7條 —— 擬議第14條 在土地上等設置與維持電訊線路等的權力

23. 根據擬議第14(1B)(d)條的規定，電訊局長在授權持牌人進入土地時，將會就該授權所賦予的進入權利以書面訂明技術規定(如有的話)。劉健儀議員詢問，電訊局長將會因應每宗個案訂明個別的技術規定，還是會依循於條例草案獲制定成為法例後所發出的相關指引。

24. 電訊管理局高級助理總監表示，電訊局長將來根據擬議第14(1B)(d)條的規定所訂明的技術規定，將會成為進入土地授權所載列條件的一部分。此外，電訊局長或會另行向持牌人發出指引，訂明其行使進入權利的方式。電訊局長現正計劃就進入兩間鐵路公司的範圍發出指引。有關指引將會規定，有關持牌機構必須遵照兩間鐵路公司的附例及其他安全規定行事。除規定持牌機構必須遵照指引的規定行事外，這些指引並不會成為進入土地授權所載列條件的一部分。

25. 署理資訊科技及廣播局局長在回覆劉健儀議員的詢問時證實，按照政府當局的立法用意，電訊局長在進入土地授權及上述指引內所指明的技術規定，都不應違反任何其他條例關乎公眾安全的任何條文。擬議第14(8)(a)條旨在反映這項立法用意。高級助理法律草擬專員補充，擬議第14(8)(a)條清楚說明，電訊局長在批給授權時所指明的技術規定不能凌駕於任何其他法例(包括主體法例及附屬法例)關乎公眾安全的條文之上。

26. 有關無線電通訊裝置的安全問題，黃宜弘議員詢問，電訊局長會否在其進入土地授權中指明，獲授權進入土地的持牌人必須採用市場上可供採購的最先進器材。電訊管理局高級助理總監表示，就電訊局長所採用的一般做法而言，電訊局長不會明文規定持牌人必須採用最先進的器材。相反，電訊局長會根據其規管宗旨指明有關的技術規定，例如規定有關的電訊裝置不得發出可能影響其他服務運作的干擾。署理資訊科技及廣播局局長補充，在市場競爭的壓力下，持牌人自然要採用先進的設備，否則便會削弱本身的競爭力。

27. 劉健儀議員尋求政府當局澄清，擬議條文會否賦權電訊局長，可在有關進入費用及／或進入土地的其他條款及條件尚未得出仲裁結果之前，便授權他人進入土地。署理資訊科技及廣播局局長在回覆時解釋，假如某流動網絡營辦商與有關土地或設施的擁有人雙方同意在等候仲裁結果期間作出臨時進入土地的安排，現行條文的草擬方式容許作出這項靈活安排。她又再次清楚闡明政府當局的立法用意，就是除非流動網絡營辦商與有關土地或設施擁有人雙方就臨時進入土地安排達成協議，否則電訊局長不應在進入土地費用尚待仲裁結果期間便授權流動網絡營辦商進入土地。

28. 然而，高級助理法律草擬專員表示，按照現時方式草擬的擬議第14條，電訊局長可在進入費用尚待仲裁決定期間，授權流動網絡營辦商進入土地，但電訊局長在作出授權前必須信納，此舉符合擬議第14(1B)條所指的公眾利益和該條所訂明的其他規定。

29. 助理法律顧問3表示，根據擬議第14(2)(b)(ii)條的規定，凡在第14(1A)條適用的情況下，持牌人須向對該土地享有合法權益的人繳付費用(該費用可以是一次過繳付的或按月費或年費繳付的)，而該項費用是在有關個案的所有情況下屬公平和合理的費用。因此，按照第14(2)(b)(ii)條，須在批給授權前先行決定費用的規定屬隱含規定。有關

各款於一併理解時，隱含着以下的意思，即電訊局長所授權的持牌人必須先行繳付公平而合理的費用，才可行使該進入權利。她建議，為解決劉健儀議員所關注的問題，當局可改善擬議第14(1B)條的草擬方式，增補措辭明確的條文，訂明電訊局長不得批給第14(1A)所指的授權，除非有關方面業已商定或決定須予繳付的費用。

30. 署理資訊科技及廣播局局長回應時指出，作出這樣的明文規定，可能會令有關條文過於僵化，以致有關雙方在等待仲裁結果期間無法以靈活方式達成臨時進入土地的協議。

31. 就此，主席告知議員，他接獲由6家流動網絡營辦商提交的聯名信。有關營辦商表示，他們關注一旦無法透過商業談判達成協議，流動網絡營辦商何時才可進入有關土地裝設無線電通訊裝置。他們又在信件中就釐定進入費用的收費原則發表了意見(該意見書(CB(1)1405/99-00(01)號文件)於會議席上提交議員省覽，並於2000年4月17日送交議員參閱)。對於流動網絡營辦商關注，假如有關土地／設施擁有人因某些原因而拖延仲裁程序，便可能令營辦商進入土地的時間受到延誤，主席表示對此亦有同感。他表示，凡雙方無法就進入費用達成協議並已就費用問題尋求仲裁者，理想的做法是由電訊局長授權營辦商先行進入土地，以確保可以盡早在該處提供流動服務。由於隨後經由仲裁決定的進入費用會追溯至流動網絡營辦商進入土地的日期起計，故此讓流動網絡營辦商盡早進入土地並不會損害有關土地或設施擁有人的權益。主席表示，他不贊成訂定任何明訂條文，規定電訊局長不得在決定費用前批給進入土地的授權。

32. 黃宜弘議員認為，在有關雙方仍在進行談判期間，電訊局長不宜介入並強制讓流動網絡營辦商進入土地。不過，假如有關談判陷入僵局，而有關費用的爭議又已尋求仲裁解決，則電訊局長應有權授權流動網絡營辦商臨時進入土地，但就進入費用作出的仲裁裁決須追溯至進入土地的日期起計。

33. 就此，劉健儀議員強調，如能及早完成仲裁程序，對有關土地或設施的擁有人有利，因為他們可以盡快收取進入費用。不過，假如電訊局長授權流動網絡營辦商在仲裁程序結束前進入隧道裝置電訊器材並開始在內投入服務，流動網絡營辦商可能不會再熱衷於完成仲裁程序。她又提醒與會者，除進入費用外，可能尚有其他有關進入土地的事宜須尋求仲裁決定，例如無線電通訊裝置的承保範圍。如電訊局長在這些問題尚未妥為解決前便授權流動網絡營辦商進入土地，將會導致嚴重的安全及法律責任問題。

34. 李家祥議員同意，在進入土地的時間方面，當局應在法例中訂定靈活條文，因為假如有關法例訂明不得在決定費用前批給進入土地授權，可能對雙方皆無好處。他又表示，可尋求仲裁的範圍除包括就進入費用作出決定外，也應包括有關各方無法達成協議而又附帶於進入土地問題的其他事項。

35. 黃宜弘議員詢問擬議第14(5)(b)條的“合理時間”一詞的釋義。署理資訊科技及廣播局局長回答時指出，何謂合理時間視乎個別個案的情況而定。電訊局長除會考慮持牌人與有關土地或設施擁有人進行談判的確切持續時間外，也會考慮有關各方曾否確實致力達成有關進入土地的協議。

36. 主席指示在當日上午10時45分開始的下次會議席上，繼續討論臨時進入土地的問題。議員同意。

37. 會議於上午10時30分結束。

立法會秘書處

2000年6月16日