

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2067/99-00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15日(星期三)
時間 : 上午10時45分
地點 : 立法會大樓會議室A

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
馬逢國議員
黃宜弘議員
楊耀忠議員
劉健儀議員

缺席委員 : 何世柱議員
楊孝華議員
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. 與政府當局會商

法案委員會繼續研究政府當局就條例草案提出的委員會審議階段修正案。由政府當局提供的有關文件題為“委員會審議階段修訂建議”，並於2000年3月8日隨CB(1)1138/99-00(01)號文件發出。

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

2. 有關擬議第14(1B)(d)(ii)條，劉健儀議員提及上述文件第9段，並指出電訊管理局局長（“電訊局長”）的授權中所載的技術規定，可能會影響有關設施的運作，因而對公眾安全構成影響。她指出，鑑於電訊局長未必具備有關非電訊設施（如鐵路及隧道）的運作及安全所需的專業知識，故此她質疑為何要賦予電訊局長不受限制的權力，讓其可根據擬議第14(1B)條就授權他人進入土地指明技術規定。她特別關注，儘管有關土地或設施擁有人須就其物業內的公眾安全負上最終責任，但由於擬議第14(1B)(d)(ii)條實際上將會剝奪該擁有人對設於其物業內的電訊裝置的控制權，以致土地／設施擁有人根本無法確保公眾安全。

3. 資訊科技及廣播局副局長回應時再次表明，電訊局長根據擬議第14(1B)(d)(ii)條指明的技術規定，只會涉及流動網絡營辦商的電訊裝置。鑑於相關法例業已訂明，鐵路公司、隧道營辦商及其他法定機構是其範疇內有關設施安全事宜的唯一主管當局，故此電訊局長根本不能指明會違反此等法定機構所訂安全規定的技術規定，因為這樣等同於違反法例規定。

4. 資訊科技及廣播局副局長進一步表示，為回應鐵路公司對流動網絡營辦商根據擬議第14條進入鐵路物業所表達的關注，電訊局長將會發出運作指引，訂明流

動網絡營辦商應以何種方式，行使電訊局長授予其進入鐵路物業的權利。上述指引擬稿已於較早時(2000年1月17日隨CB(1)806/99-00(02)號文件)提交予法案委員會。該指引將會清楚列明，有關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。流動網絡營辦商在進行安裝工程前，必須事先就其裝置圖則取得有關鐵路公司的批准。提交予鐵路公司的裝置圖則內，須詳細列明擬議裝置的設計、技術標準及位置等細節。她強調，這些安排將會確保流動網絡營辦商的設備及裝置工程符合鐵路公司的安全規定。

5. 電訊管理局高級助理總監回應劉健儀議員所表達的關注時闡釋，為確保公眾安全並避免造成有害干擾，實在有必要賦權電訊局長在授權流動網絡營辦商進入土地時可指明有關電訊裝置的技術規定。電訊局長在決定是否批給進入授權之前，必須根據擬議第14(1B)(c)條的規定，給予有關土地或設施擁有人合理機會作出申述。在運作上，電訊局長將會在其批給的授權中附加條件，訂明持牌人在行使進入權利時，必須遵守電訊局長所發出的相關指引。相關的指引亦會訂明，該持牌人須遵守有關鐵路公司就鐵路物業內各項設備的安裝及運作所發出的規則和指示。

6. 黃宜弘議員認為，就公眾安全問題而言，倘某一主管當局並不具備關乎某項公共設施的運作及安全所需的專業知識，便不應賦權該主管當局指明可能會影響該設施運作及安全的技術規定。因此，他同樣關注有關規定可能會危害公眾安全的問題，並詢問電訊局長依據甚麼基準，在授權他人進入遮蔽地方時指明技術規定。

7. 資訊科技及廣播局副局長回應時重申，根據流動網絡營辦商進入鐵路物業的指引擬稿的規定，直至及除非流動網絡營辦商已因應相關鐵路公司的要求，將載有各項所需細節的裝置圖則呈交予該公司並獲其批准，否則，流動網絡營辦商不得在鐵路物業內裝置任何電訊設備。電訊管理局高級助理總監表示，除安全規定外，電訊局長根據擬議第14(1B)(d)(ii)條訂明的技術規定亦會涵蓋其他所需的技術規定，例如避免對其他服務造成有害干擾。此等技術規定將會參照在電訊方面廣受認可的國際／國家技術標準擬定。

8. 劉健儀議員察悉政府當局所作的解釋，認為電訊局長所訂明的技術規定不應涵蓋安全事宜，並應給予有關土地或設施擁有人這方面的控制權。她指按照擬議第14(1A)條，即使有任何其他法律的規定，電訊局長亦有權授權他人進入土地，而有關流動網絡營辦商進入鐵

路物業的指引擬稿亦有一項條文：“電訊局長在徵詢有關人士的意見後，可不時修訂這些指引”。基於這些條文，劉健儀議員認為，有關電訊局長有權訂明技術規定的擬議條文，以及日後就流動網絡營辦商行使進入土地權利所發出的指引，均未能充分保障鐵路物業及其他遮蔽公眾地方內的公眾安全。

9. 主席雖然同意電訊局長有責任就電訊裝置指明技術規定，但亦認為該等規定可能會影響有關公共設施的安全。因此，他要求當局澄清，根據條例草案的規定，電訊局長根據擬議第14(1B)(d)條指明技術規定時，是否必須遵照其他法例的規定行事。

10. 高級助理法律草擬專員回答時承認，鑑於擬議第14(1A)條有關電訊局長授權他人進入土地的權力的條文中，載有“即使有任何其他法律的規定”的字眼，以致電訊局長在指明技術規定時到底是否必須遵照其他有關安全的法例行事，可能未必非常明確。為免生疑問，他建議提出一項委員會審議階段修正案，規定電訊局長所指明的技術規定不得違反任何其他關乎安全的法例的條文。資訊科技及廣播局副局長表示，一如先前作出的解釋，條例草案賦權電訊局長所指明的技術規定，絕不可凌駕其他法定主管當局所訂明的安全規定。儘管如此，基於議員所表達的關注，政府當局將會考慮參照高級助理法律草擬專員的建議，修改擬議第14(1B)(d)條。

(會後補註：政府當局已建議提出進一步的委員會審議階段修正案，以規限電訊局長根據擬議第14(1B)(d)條指明技術規定的權力。相關修正案內容已於2000年4月13日隨CB(1)1378/99-00(01)號文件送交議員參閱。)

11. 對於擬議第14(2)(b)(i)條所提述的實質損害，並不涵蓋任何因行使電訊局長所授予的進入土地權利所造成的實質損害而直接導致的無形損失，劉健儀議員及黃宜弘議員質疑不為此等無形損失作出補償的理據何在。高級助理法律草擬專員回應時表示，在決定進入費用時應顧及因行使進入土地權利而直接造成的無形損失。就此方面而言，擬議第14(5A)(a)條亦規定，“須予繳付的費用在有關個案的整體情況下須屬公平和合理，包括(但不限於)顧及與成本、財產價值以及擬議第14(1A)條所批給的授權所帶來的利益有關的因素”。資訊科技及廣播局副局長證實，擬議第14(2)(b)(i)條背後的政策用意如下：如因行使第14(1)或(1A)條所批給的進入土地權利而導致任何實質損害，有關土地或設施的擁有人須獲得十足補償。資訊科技及廣播局副局長又提述於2000年1月17日發出的CB(1)806/99-00(01)號文件所載關乎成本的收費原

則，並指出擬議第14(5A)(a)條所引述的三項因素就是根據有關原則而擬定。她又確認政府當局的政策用意如下：在決定進入費用時須考慮多項因素，其一是因行使進入權利而直接導致的任何無形損失。

12. 有關擬議第14(2)(ii)(A)條所採用的原則，即“在有關個案的整體情況下屬公平和合理”，劉健儀議員詢問如何可以恰當地驗證這項原則。高級助理法律草擬專員回答時表示，只有在有關雙方未能自行商定進入土地所須支付的費用，並在有關費用須透過仲裁決定時，該項原則的釋義才會發揮關鍵作用。因此，擬議第14(5A)條不但訂明了這項原則，亦訂明在仲裁程序中須顧及的各項因素。

13. 劉健儀議員詢問，在決定進入費用方面，“公平和合理”一詞應否以“公正公平”取代，因後者的涵義較強烈，表明有關雙方必須獲得公平對待。高級助理法律草擬專員回應時表示，他認為，“公正公平”與“公平和合理”兩者的涵義基本上相同。資訊科技及廣播局副局長表示，現行條例普遍採用“公平和合理”，並強調設立擬議仲裁機制的真正目的，在於確保決定進入費用的過程不偏不倚，並且讓人看到也是如此。

14. 劉健儀議員要求當局澄清，在進入費用尚待仲裁決定之前，電訊局長是否獲賦權可在此時授權流動網絡營辦商進入土地。若然，她認為當局應進一步就進入土地的臨時安排擬定條文。資訊科技及廣播局副局長回答時表示，政府當局對此並無強烈意見，並打算接納須在有關進入費用的仲裁程序結束後，才批給流動網絡營辦商進入土地的權利。

15. 劉健儀議員認為，擬議第14(5A)(b)條規定，在為決定進入費用而進行的仲裁程序中，須顧及電訊局長根據擬議第6D(2)(b)條發出的指引，屬不可接受的規定，因為此項規定與確保仲裁機制不偏不倚的宗旨背道而馳。反之，她認為應在有關法例中清楚闡明決定進入費用時所依據的準則和基準，以便有關各方可依據法定條文，合理地估計經仲裁所決定的收費水平。就此，她建議將CB(1)806/99-00(01)號文件所載關乎收費原則的解釋，適當地納入有關決定進入土地收費的條文內。

16. 資訊科技及廣播局副局長回應時澄清，決定進入費用的指引並無訂明，必須於決定費用的某些個別情況下採用某種方程式。反之，有關指引包括一系列可供採用的收費原則。至於在某一決定進入費用的個案中應採用哪一項原則，或合併採用幾項原則，則完全由獨立的仲裁員決定。至於有議員建議依據CB(1)806/99-00(01)

號文件所詳列的原則，在條例草案中進一步闡釋擬議第14(5A)(a)條所提述的三項因素，資訊科技及廣播局副局長表示，該文件只是要釐定初步架構，以便日後就決定進入土地費用的指引進行諮詢。該文件所載列的收費原則絕非詳盡無遺。任何有興趣人士均歡迎就有關原則提供意見及進一步提出建議。因此，假如當局將該文件所載列的收費原則納入條例草案中，便無異於預先設定諮詢結果，這樣實在並不恰當。她向議員保證，在草擬進入土地費用指引時，當局將會確保整個過程既公開，又具透明度。

17. 另一方面，黃宜弘議員詢問，既然仲裁員都是獨立而又具備適當資格人士，可作出公平和合理的決定，在法例中訂明仲裁員須顧及某些原則或指引的做法是否恰當。就此，資訊科技及廣播局副局長表示，在法律中訂明仲裁機制時，一併就有關事項訂明若干概括的指導原則以便參考，並非不尋常的做法。高級助理法律草擬專員補充，政府當局並無對仲裁員施加苛刻的規定，要求他們必須根據一套既定準則來決定費用。擬議第14(5A)條只不過是要求仲裁員在決定進入費用時顧及某些原則及指引，而該擬議條文亦無限制仲裁員的酌情權。

18. 李家祥議員認為，仲裁員不能單靠法例中所訂明的條件來作出決定，因為法例的主旨 在於闡明一般原則。他又認為，不宜以極為繁瑣的法例條文來規限仲裁程序中的決策過程，因為此舉會妨礙仲裁員作出獨立判斷。他進一步表示，實際上，仲裁員會先聽取有關各方作出申述，並會先行徵求雙方同意其作出決定時所採用的原則，然後才作出決定。儘管他認同劉健儀議員的意見，認為倘規定仲裁員在決定進入費用時須顧及電訊局長所發出的指引，可能會令電訊局長在有關決定中處於有利位置，但他建議修改擬議第14(5A)(b)條，訂明在仲裁程序中，仲裁員在顧及電訊局長發出的指引時須考慮公眾利益的因素。此舉將會令“公眾利益”成為最為重要的一項考慮因素。

19. 黃宜弘議員同意李家祥議員的意見。朱幼麟議員認為，此處所指的公眾利益應局限於流動電話覆蓋範圍，即使用者可於遮蔽地方致電及接聽來電。

20. 劉健儀議員重申其意見，認為不應規定仲裁員必須顧及電訊局長發出的指引。反之，法例應清楚闡明仲裁員在決定進入費用時所須考慮的原則和因素。

21. 政府當局察悉議員提出的意見和建議，並會加以考慮。

(會後補註：法案委員會於2000年4月14日上午10時45分開始舉行的會議席上，進一步就擬議第14(5A)條進行討論。)

22. 至於擬議第14(5B)條，劉健儀議員詢問，仲裁員依據甚麼基準，就有關進入土地的事宜(進入費用除外)作出決定。高級助理法律草擬專員回答時表示，雖然電訊局長可自行就或須根據擬議第14(5B)條作出決定的事宜發出指引，但條例草案並無條文訂明決定該等事宜時所須依據的基準。倘有必要訂定該條文，他建議採用同一項具凌駕地位的原則：“在有關個案的整體情況下須屬公平和合理”。劉健儀議員認為，應為仲裁員提供指引，以便其根據擬議第14(5B)條作出決定時有所依循。資訊科技及廣播局副局長答應，因應《仲裁條例》的相關條文及仲裁程序的現行慣例，考慮應否提出委員會審議階段修正案，以闡明仲裁員在決定有關進入土地的其他事宜(進入費用除外)時所須依據的基準。

(會後補註：政府當局就擬議第14(5B)條提出的委員會審議階段修正案，已於2000年4月13日隨CB(1)1378/99-00號文件送交議員參閱。)

23. 高級助理法律草擬專員回答劉健儀議員的詢問時表示，因仲裁結果所引起的任何爭議，應一如處理合約方面的爭議般交由法院處理，除非有關方面於仲裁期間商定，將因仲裁結果所引起的任何爭議交由同一名仲裁員解決。

就條例草案第16條提出的委員會審議階段修正案 —— 擬議第32D條 標準

24. 黃宜弘議員詢問，根據擬議第32D(2)條現在的擬本，電訊局長根據擬議第32D(1)條訂明標準及規格之前向電訊業進行諮詢，屬酌情安排還是強制規定。高級助理法律草擬專員回答時證實，根據擬議第32D(2)條現在的擬本，進行諮詢仍屬強制規定。有關的委員會審議階段修正案旨在將“徵詢電訊業的意見”刪除，並代以“向電訊業進行在有關個案的整體情況下屬合理的諮詢”。該項修正案只是要令電訊局長可以靈活地因應不同情況，訂定所需進行的諮詢的範圍。

就條例草案第19條提出的委員會審議階段修正案 ——
擬議第36A條
局長可決定互連條款

25. 劉健儀議員提及擬議第36A(10)(a)條時詢問政府當局，會否定期公布為電訊業所訂的政策目標，以供公眾參考。她關注，政府當局只須就此發表新的政策聲明，便可任意更改決定互連收費時所須依據的準則和基準。

26. 資訊科技及廣播局副局長回應時表示，政府當局於每年發出的《施政報告》文件中，均有公布有關電訊業的政策聲明。此外，政府當局亦會不時發出立法會參考資料摘要，列明為達致有關施政方針而新訂的政策目標及計劃推行的措施。事實上，條例草案已體現了當局就電訊業所訂定的大部分現行政策目標。資訊科技及廣播局副局長指出，電訊局長現已有權強制持牌人進行電訊系統或網絡互連。條例草案只不過是澄清電訊局長在互連方面的權力，並特別訂明電訊局長有權決定在任何技術上可行的網絡點進行互連。當局在這方面所奉行的政策目標如下：為使不同網絡的使用者可在不受阻礙的情況下互相通訊，應在任何技術上可行的網絡點進行互連安排，但互連條款必須公平和合理。

27. 主席指出，電訊局長原則上必須根據政府為電訊業所訂定的政策目標行事。因此，他認為擬議第36A(10)(a)條可以接受。

就條例草案第20條提出的委員會審議階段修正案 ——
擬議第36AA條
共用設施

28. 資訊科技及廣播局副局長特別指出，經考慮部分議員及代表團體所表達的關注後，政府當局將會就條例草案第20條提出委員會審議階段修正案，將擬議第36AA條的適用範圍局限於電訊持牌人。議員商定押後研究就條例草案第20條提出的委員會審議階段修正案，待法案委員會於隨後兩次會議席上進一步商議條例草案所引起的法律及憲法事項後，再行研究。

就條例草案第22至26條提出的委員會審議階段修正案

29. 議員並無就有關條例草案第22至26條的委員會審議階段修正案提出任何疑問。

II. 其他事項

30. 主席提醒議員，因應政府當局提出的要求，隨後兩次會議將不會按原定安排於2000年4月5日舉行。他已要求秘書發出預告，諮詢議員能否於其他日期出席會議，其後再定實隨後兩次會議的日期。

31. 會議於下午12時30分結束。

立法會秘書處
2000年9月25日