

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)218/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB1/BC/18/98/2

《1999年電訊(修訂)條例草案》委員會

會議紀要

日期 : 1999年9月28日(星期二)
時間 : 上午10時45分
地點 : 立法會會議廳

出席委員 : 單仲偕議員(主席)
何世柱議員
李家祥議員
李華明議員
馬逢國議員
楊孝華議員
楊耀忠議員
劉健儀議員

缺席委員 : 朱幼麟議員
黃宜弘議員
蔡素玉議員

出席公職人員 : 議程項目I

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(規管)
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

列席秘書 : 總主任(1)3
楊少紅小姐

列席職員 : 助理法律顧問4
林秉文先生

高級主任(1)8
薛鳳鳴女士

經辦人／部門

I 與政府當局會商

李家祥議員申報利益，表明他是數碼通電訊有限公司的非執行董事。該公司就《1999年電訊(修訂)條例草案》提交了意見書，並曾出席1999年9月6日上午8時30分舉行的會議，向法案委員會申述意見。

2. 主席建議，為方便議員以有系統的方式就條例草案涉及的多項政策事宜進行討論，法案委員會將會按題為《政府當局對有關團體所提出的意見的回應》的文件(中文本文件編號為立法會CB(1)1975/98-99號)附件C所詳列的主要事項進行逐項審議。在進行商議期間，議員可視乎情況所需，參考就條例草案提交的其他文件或意見書。議員同意採用主席建議的討論方式。

3. 資訊科技及廣播局副局長應主席所請，向議員簡述上述文件所載、政府當局對有關代表團體提出的意見所作的回應。她特別指出當局草擬條例草案時所依據的主要考慮因素如下 ——

- (a) 電訊服務滲透率高，而且社會各界對電訊服務的需求日增；
- (b) 就電訊業目前的市場狀況而言，在電訊市場的各個環節上，先前擁有專營權的營辦商仍然是享有市場優勢的供應商；及
- (c) 有需要在保障公眾利益的前提下，平衡不同供應商及不同界別的利益。

電訊管理局局長的權力

4. 部分議員關注，當局賦權電訊管理局局長(電訊局長)同時負責制訂及執行規管電訊業的指引的理據何在。電訊管理局高級助理總監(規管)表示，鑑於電訊業涉及極為技術性的事項，並且通常需要即時採取行動，故

此由熟悉電訊業運作和發展情況的電訊局長同時肩負制訂及執行業界標準兩項職能，實屬恰當。他補充謂，大部分海外司法管轄區的電訊服務規管機構均受託執行相若的職能。然而，他向議員保證，電訊局長定會先行諮詢業內所有有關組織和營辦商的意見，然後才制訂指引及作出重大決定。

5. 楊孝華議員質疑，賦權電訊局長仲裁／調解流動電話營辦商與業主／營辦商之間有關進入土地及大廈的爭議，是否恰當的做法。他指出，根據商界的一貫做法，涉及爭議的各方會尋求私人仲裁人作出仲裁，而不會向有關業界的規管機關申請作出調解。電訊管理局高級助理總監(規管)在回應時表示，一般而言，只有在有關雙方已簽訂商業合約的情形下才會以仲裁方式解決爭議，而仲裁人則會按照合約條件作出決定。關於賦權電訊局長就進入土地及大廈及進行網絡互連作出決定的擬議條文，電訊局長的職能並不是按照現行合約在有關各方之間作出仲裁，而是根據其發出的指引執行有關的法例條文。他補充謂，在大部分實行開放電訊制度的司法管轄區，相關的規管機關均獲受託作出這類決定。資訊科技及廣播局副局長補充謂，委託電訊業外的組織就進入土地及大廈及進行網絡互連作出決定，可能並不恰當，因為上述事項往往涉及技術性及業內特有的問題。再者，私人仲裁人主要是按照商業公平原則就商業仲裁作出決定，而就進入土地及大廈及進行網絡互連作出的決定，則必須顧及公眾利益及相關的政府政策。

6. 劉健儀議員深切關注，電訊局長就進入土地及大廈事宜作出決定時，或會忽視並非從事電訊業但卻受其決定影響的機構(例如鐵路公司和行車隧道營辦商)的利益及其關注事項。資訊科技及廣播局副局長在回應時表示，根據擬議條文，電訊局長就進入土地及大廈及進行網絡互連批給授權時，必須信納該項授權符合公眾利益。這項條文應以廣義的角度來加以詮釋，即公眾利益包括所有受影響人士的利益。

7. 就此，何世柱議員認為，政府已踏出危險的一步，就是政府假設本身最清楚瞭解何種情況才符合公眾利益，並因此而認為，但凡商業機構之間的糾紛涉及公眾利益時，便最適宜由政府作出調解。他指出，公眾利益是一個相對於不同環境的概念。對於有觀點認為，流動電訊服務的覆蓋範圍須遍及全港的施政方針應凌駕於自由市場原則之上，並認為此項理念足以構成政府介入正常商業活動的理由，他表示不敢苟同。

8. 馬逢國議員及劉健儀議員質疑，擬議條文賦權電訊局長授權流動電話營辦商進入以“建造、營運及移交”方式經營的隧道，會否抵觸規管這類隧道的現行法例，以及政府與各隧道公司簽訂的“建造、營運及移交”協議；若然，政府當局會否為配合某些施政方針而將同一方法套用於其他界別。資訊科技及廣播局副局長答稱，因應流動電訊服務的覆蓋範圍須遍及全港的施政方針，政府當局認為，當局適宜透過立法方式設立機制，在有關各方無法透過正常商業談判達成有關進入地方的協議時，流動電話營辦商亦可藉該機制得以進入有關土地及大廈。她表示根據擬議條文，流動電話營辦商不會無條件獲得進入土地及大廈，而是須繳付公平和合理的費用，而這個費用是由電訊局長按照經諮詢所有受影響機構和人士的意見後所制訂的一套指引來決定。

9. 楊耀忠議員關注，電訊局長介入商業機構之間因進入土地及大廈事宜而引起的爭議，會否構成違反自由市場原則的行為。資訊科技及廣播局副局長解釋，鑑於當局就電訊業所制訂的公共政策，以及市民對電訊服務的需求日增，若流動電話營辦商與業主／營辦商無法就進入土地及大廈達成協議，以致未能向消費者提供流動電訊服務，則電訊局長介入其中是符合公眾利益的。她重申，即使電訊局長確實要介入，其介入亦必須符合公眾利益及條例草案內訂明的所有規定，例如會否有其他可供裝置有關電訊設施的地點。

10. 關於就電訊局長的決定提出上訴的途徑，電訊管理局高級助理總監(規管)表示，感到受屈的一方可藉司法覆核就電訊局長的決定提出上訴。雖然某些國家會在其行政機關的架構內設立特別的上訴機制，但在大部分奉行開放市場經濟的司法管轄區，例如美國和英國，通常都是透過司法程序就行政決定提出上訴。

收費及價格管制(第7F及7G條)

11. 議員對此事項並無提出任何疑問。

索取資料(第7I條)

12. 電訊管理局高級助理總監(規管)應主席所請對有關條文作出解釋，表示賦權電訊局長獲取及披露持牌人資料的條文，是以公共電訊服務牌照的現行有關條件為藍本的。他強調，這項權力具有局限性，是電訊局長執行其職能所必需的，許多海外電訊服務規管機構亦獲授予相若的權力。

13. 李家祥議員認為，一般而言，為免經常以司法覆核作為補救途徑，大家對賦權規管機關獲取及披露資料的法例條文最感關注的事項，在於這些權力是否受到足夠的制衡。由於條例草案建議，規管機關亦可要求並非公共電訊服務牌照持牌人的人士提供資料，因此當局應制訂妥善的程序，以免規管機關濫用這項權力，例如規定規管機關必須有法院手令，以及必須給予合理機會讓有關的第三者作出申述。

14. 主席提到剛剛接獲香港會計師公會就此事項提交的意見書。由於議員尚未仔細參閱該意見書，主席建議有關此事項的討論應押後至下次會議進行。議員同意此項建議。

(會後補註：法案委員會於1999年10月6日的會議席上討論香港會計師公會提交的意見書(立法會CB(1)1976/98-99號文件)及政府當局作出的回應(立法會CB(1)46/99-00(01)號文件)。)

保障競爭措施(第7K至7N條)

15. 何世柱議員表示支持公平競爭原則，但他認為，條例草案內有關保障競爭的擬議條文與批給流動電話營辦商進入土地及大廈權利的擬議條文，並非貫徹一致，原因是有關進入土地及大廈權利的擬議條文訂明政府可以介入其中，而並非保障自由市場競爭。他認為只要經營行車隧道的專營權是透過公開招標而批出，便不應存在隧道專營公司濫用其對所管轄隧道範圍享有壟斷性通行權的問題。

新牌照規定(第8條)

16. 資訊科技及廣播局副局長表示，根據新的類別牌照制度，有意提供某類特定服務(例如電話卡服務)的人士，只要符合該類牌照所訂明的條件，便無須申領個別牌照；因此，這個制度不會對業界造成不必要的行政負擔。另一方面，將營辦商納入類別牌照的規管制度之內，亦會令消費者的權益得到更佳保障。

17. 議員對此事項並無提出任何疑問。

進入土地以裝置電訊設施的權利(第14條)

18. 關於授予流動電話營辦商進入土地及大廈以裝置電訊設施的權利，資訊科技及廣播局副局長明確表示，由於對消費者而言，流動電訊服務已經成為一項不

可或缺的重要公共服务，社会各界亦赞成香港应致力成为亚太区卓越的通讯枢纽，因此政府当局认为，以立法方式设立机制，使流动电话营运商得以进入遮蔽地方装置通讯设施，实在是恰当的做法。她强调，通讯局长只会在有关各方无法达成商业协议，才授权流动电话营运商进入土地及大厦以装置无线通讯设施，而在作出此决定时，通讯局长必须信纳该项授权符合公众利益、营运商须缴付公平和合理的进入土地费用，並須顧及擬議第14(1B)(b)條所列述的其他考慮因素。

19. 對於部分流动电话营运商認為，流动电话营运商所获得的待遇应与固定网络(固网)服务营运商看齐，享有进入土地及大厦以装置网络设施的权利，李華明議員及馬逢國議員請政府当局对此项意见作出回应。馬逢國議員亦質疑，即使条例草案获制定成为法例，流动电话营运商和固网服务营运商获得的待遇仍有差别，这是否反映当局奉行的政策偏頗固网服务。

20. 電訊管理局高級助理總監(規管)答稱，根据现行《电讯条例》第14条，固网服务营运商亦须得到电讯局长授权方可进入土地及大厦装置电讯设施。作出授权与否的基本准则，在于是否必须在该处装置有关设施，才可向有关土地或大厦内的顾客提供固网服务。获电讯局长授权进入土地及大厦的固网服务营运商通常无须为此而缴付费用。政府当局认为，不宜在现阶段把同一权利擴及流动电话营运商。究其原因，除预期業主／有关设施的营运商會強烈反对外，在某些情况下，若强迫業主及設施营运商無條件准許流动电话营运商进入其土地及大厦，或會有欠公允。電訊管理局高級助理總監(規管)更表示，如要提供固网服务，营运商必须把电缆直接连接至顾客的所在地，但流动电话营运商的情况则有所不同，它们往往可以在其他地点设置无线通讯装置，亦能将有关地方纳入其流动网络的覆盖范围。在这种情况 下，有关各方便可进行磋商，从而得出公平和合理的进入土地及大厦费用。

21. 馬逢國議員問及固网服务营运商进入行車隧道装置电缆的现行安排。電訊管理局高級助理總監(規管)答稱，據他所知，部分固网服务营运商已於行車隧道內装置电缆，但有关装置事宜是透过固网服务营运商与隧道营运商之间的协议安排而进行。电讯局长迄今並無接獲固网服务营运商提出授权进入行車隧道以装置电缆的申请。电讯局长如接獲任何這類申請，將會按照上述准则就該申請的是非曲直加以考慮。

22. 李華明議員提及政府當局提供的文件(中文本編號為立法會CB(1)1975/98-99號文件)附件C-1所載，流動電話營辦商為進入政府隧道設置無線電通訊裝置每年所繳付的費用，並詢問何以收費水平會有所不同。資訊科技及廣播局首席助理局長解釋，現行向流動電話營辦商收取的進入隧道費用包括兩部分：電纜的收費部分是因應於隧道內鋪設的電纜的長度和直徑而計算出來，而關於設備的收費部分，則以十足市值租金作為計算基準。

23. 李華明議員問及當局就進入政府隧道的收費所進行的檢討。資訊科技及廣播局首席助理局長答稱，政府當局計劃按成本釐定新的進入隧道費用。倘採用這個計算模式，處理流動電話營辦商申請進入政府隧道所導致的職員費用，將會成為政府成本支出的主要部分。當局預期若採用按成本釐定費用的計算法，新的進入隧道費用將會遠遠低於現時的進入隧道費用。李華明議員促請政府當局加快進行檢討，並盡早將該項檢討結果告知法案委員會。

(會後補註：檢討結果載於隨立法會CB(1)46/99-00(02)號文件發出的政府當局文件。法案委員會於1999年10月6日的會議席上討論這份文件。)

24. 何世柱議員關注上述收費方法對以“建造、營運及移交”方式經營的隧道構成的影響。資訊科技及廣播局副局長澄清，政府當局無意把釐定進入政府隧道費用的方法，套用於以“建造、營運及移交”方式經營的隧道。政府當局反而認同，在決定進入以“建造、營運及移交”方式經營的隧道的費用時，應考慮盈利因素。

政府當局

25. 主席問及流動電話營辦商進入其他政府物業的情況。資訊科技及廣播局副局長答稱，政府當局現正就此事項及流動電話營辦商進入政府隧道一事一併進行檢討。政府當局亦有意按照成本決定日後進入政府物業的費用，令流動電話營辦商擴展網絡覆蓋範圍的工作得以有效進行。她答允向法案委員會匯報檢討結果。

26. 劉健儀議員質疑政府當局是否認為，以“建造、營運及移交”方式經營的隧道現時向流動電話營辦商收取的進入隧道費用偏高；若然，政府當局日後將如何決定進入以“建造、營運及移交”方式經營的隧道的合理費用。資訊科技及廣播局副局長在回應時重申，鑑於收費原則尚未擬定，政府當局現時實在無法就現行的進入隧道費用是否合理提出意見。然而，政府當局認為，合理費用水平除應包括收回成本外，也應包括有關業主或營辦商作出投資的合理回報。政府當局已於較早時提交的

文件(立法會CB(1)1860/98-99(01)號文件)內建議多個決定進入隧道費用的可行收費模式，包括按成本增量計算收費模式、攤分收入模式、物業權估值模式，或將上述各種模式合併應用。她又表示，在決定合理費用時，應該盡可能避免出現流動電話用戶與有關業主／營辦商設施的用戶互相補貼的情況。

27. 劉健儀議員進一步質疑為何不把收費原則／指引納入擬議法例之內。資訊科技及廣播局副局長在回覆時解釋，電訊局長一直均有就各界關注的事項發出指引，以後亦會繼續這項工作。這些指引需要因應不斷變遷的環境而不時予以覆檢或修訂。鑑於修訂法例的過程需時甚久，當局可能無法及時採取適切的行動。由於收費原則亦同樣須定期進行覆檢及修訂，故此當局建議在有關的指引內而不在法例條文內訂定收費原則，是恰當的做法。然而，電訊局長會按照其一貫做法，先行諮詢所有有關機構和人士的意見後，然後才擬訂收費原則。

28. 至於電訊局長會如何就決定進入土地及大廈費用的指引進行公眾諮詢工作，電訊管理局高級助理總監(規管)明確指出，當局會發表公眾諮詢文件，隨後再擬備諮詢報告，把所接獲的意見、政府當局作出的回應，連同各項分析和結論，在報告中一一臚列出來。他補充謂，如電訊局長沒有適當地考慮受影響人士提出的意見，可以構成有關人士就電訊局長的決定申請司法覆核的有效理由。

29. 對於電訊局長委聘測量師及估價師就適當收費模式提供意見一事，劉健儀議員關注上述人士會否具備所需的專業知識，可就隧道營辦商的通行權作出估價。資訊科技及廣播局副局長表示，電訊局長將會為這項工作獲取專業意見。她表示，有關指引除適用於隧道外，亦適用於其他遮蔽的公眾地方，例如購物商場及鐵路範圍。

30. 何世柱議員認為，如要決定政府應否介入流動電話營辦商與隧道營辦商就進入隧道問題進行的磋商，其中一項重要的參考因素，就是以流動電話營辦商每名用戶平均計算、隧道營辦商向流動電話營辦商收取的進入隧道費用水平。因應何議員的要求，資訊科技及廣播局副局長同意，倘有任何進一步有關成本的資料，當局定當將有關資料提交予議員參考，以便進行商議工作。她補充謂，現時在隧道內使用流動電話的通話成本平均為每分鐘4.3元；除行車隧道外，香港尚有很多遮蔽的公眾地方。她重申當局的立法用意，在於藉條例草案令營辦商得以合理成本在這些遮蔽地方提供有效的流動電訊服務。

(會後補註：何世柱議員要求取得的資料載於隨立法會CB(1)46/99-00(03)號文件發出的政府當局文件。法案委員會於1999年10月6日的會議席上討論這份文件。)

31. 就此，主席請議員參閱政府當局因應議員較早時提出的要求而提供的資料，一份是《進入土地的費用佔流動網絡營辦商的營運成本》(立法會CB(1)1860/98-99(01)號文件附件B)，另一份是《隧道營辦商向流動電訊服務營辦商收取有關的進入隧道費用佔其收入的比例》(立法會CB(1)1860/98-99(01)號文件附件C)。

32. 劉健儀議員詢問，政府當局如何確保，倘若隧道營辦商日後調低向流動電話營辦商收取的進入隧道費用，定會令流動電話用戶受惠。資訊科技及廣播局副局長答稱，現時的流動電訊市場的競爭熾烈，如有流動電話營辦商沒有因應進入隧道的費用下調而相應減收對其客戶的收費，其競爭力勢必被削弱。故此，政府當局有信心，競爭熾烈的流動電訊市場架構定可有效運作，從而惠及消費者。

33. 劉健儀議員指出，在鐵路範圍裝置無線電通訊設備涉及複雜的技術及安全問題。她認為，由於公眾人士和鐵路公司職員在鐵路範圍內的安全最終須由鐵路公司負責，因此鐵路公司應獲准保留其批准流動電話營辦商進入鐵路範圍的現有權利。她更強調公眾安全至為重要，因此必須擬訂恰當的安排，以確保當局不會因流動電訊服務覆蓋範圍須遍及全港的政策而危害公眾安全。

34. 資訊科技及廣播局副局長在回應時明確表示，電訊局長在決定情況是否符合公眾利益時，定必首先考慮公眾安全的問題，故此電訊局長享有授權流動電話營辦商進入土地及大廈的權力，應與公共設施(例如鐵路)的安全規定沒有衝突。資訊科技及廣播局副局長亦告知議員，政府當局現正與兩家鐵路公司共同擬訂運作指引，該指引將訂明，除非有關的鐵路公司信納擬裝設的無線電通訊裝置符合安全規定，否則電訊局長不會授權有關流動電話營辦商進入鐵路範圍。

35. 有關當局將會訂定兩份指引，分別載述流動電話營辦商進入土地及大廈費用的釐定準則及進入鐵路範圍裝置電訊設施的安全程序，劉健儀議員促請政府當局提交該擬議指引予法案委員會參考，因為劉議員認為該擬議指引的內容對法案委員會就條例草案進行的商議工作甚為重要。她亦建議，政府當局應立刻展開諮詢工作，徵詢有關各方對該等指引的意見。資訊科技及廣播局副

局長同意考慮劉議員的建議。關於就電訊局長日後發出的指引提出上訴的途徑，資訊科技及廣播局副局長表示，有關的上訴途徑與就電訊局長作出的其他行政決定提出上訴的途徑相若。如電訊局長在擬訂指引時沒有詳細考慮各方提出的意見，對電訊局長就指引作出的決定感到受屈的人士，可藉司法覆核提出上訴。

36. 李家祥議員指出，電訊局長在行使授權流動電話營辦商進入土地及大廈的權力時，必須顧及公眾利益、商業考慮、安全規定等多項因素，當中某些因素並不屬於電訊業範疇。在可能涉及須調解商業機構之間爭議的其他規管理制度之下，相關的法例往往會規定成立一個由來自不同界別及不同專業的人士組成的組織，負責向規管機關提供意見。再者，有關的規管機關通常必須公布其作出重大決定時所依據的準則和理由。上述架構及程序安排有助確保規管當局作出不偏不倚的決定，亦可確保作出決定的過程具透明度。何世柱議員認同李家祥議員的意見。

37. 資訊科技及廣播局副局長在回應時表示，電訊局長授權流動電話營辦商進入地方的權力受到條例草案內多項擬議規定所制約。就程序上而言，電訊局長必須在諮詢過所有有關機構和人士後才可發出有關指引、必須向受影響人士給予書面通知並述明理由，以及給予受影響人士合理機會作出申述。此外，電訊局長就進入土地及大廈的事宜作出決定時，必須信納其決定符合公眾利益，同時顧及新訂第14(1B)(b)條所訂明的各項因素。

38. 至於將隧道納入服務覆蓋範圍是否流動電話營辦商必須履行的牌照責任，劉健儀議員請當局澄清，有關的牌照條件究竟是由電訊局長施加，抑或是由營辦商在申請流動電話營辦商牌照時自行提出。電訊管理局高級助理總監(規管)在回應時解釋，當營辦商應邀申請流動電話營辦商牌照時，它們已透過電訊管理局發出的有關指引而得悉服務覆蓋範圍是批給牌照與否的一項重要考慮準則。流動電話營辦商牌照的申請人會根據這項理解，在其建議書內就服務覆蓋範圍作出承諾。電訊局長在批給流動電話營辦商牌照時，會把有關服務覆蓋範圍的承諾納入牌照條件之內。當局是透過履約保證金制度來確保營辦商遵守牌照條件。若持牌人無法在限期前提供訂明的服務覆蓋範圍，電訊局長會按照持牌人已呈交的履約保證，規定持牌人須支付該履約保證金。

39. 主席詢問，若流動電話營辦商單方面停止在某些地方(例如行車隧道)提供服務覆蓋，電訊局長會採取甚

麼行動。電訊管理局高級助理總監(規管)答稱，若電訊局長已發出證書，證明持牌人業已履行承諾提供訂明的服務覆蓋範圍，並因而解除了持牌人呈交的履約保證，這樣，電訊局長未必能夠以違反服務覆蓋範圍條件作為理據而懲罰有關持牌人。然而，流動電話營辦商牌照內有一項一般條件，訂明持牌人須提供令電訊局長滿意的服務。在決定持牌人有否遵辦這項條件時，電訊局長會考慮所有有關因素，包括市場現況、流動電話用戶對服務的需求等。他明確指出，迄今尚未有流動電話營辦商牌照的持牌人停止在某些地方提供流動電訊服務。

II. 其他事項

40. 議員商定，隨後兩次會議將於1999年10月6日及10月21日舉行，兩次會議均於上午8時30分開始。

41. 會議於下午12時40分結束。

立法會秘書處
1999年11月10日