

1999 年電訊(修訂)條例草案委員會

流動網絡營辦商進入遮蔽地方的權利

對以建造、營辦及移交方式經營的隧道營辦商 於二零零零年二月十五日再提出的意見 作出回應

以建造、營辦及移交方式經營的隧道公司(下文簡稱「隧道公司」)再向法案委員會提交意見[立法會文件 CB(1)998/99-00 號]，聲稱《1999 年電訊(修訂)條例草案》(下文簡稱「條例草案」)經修訂的第 14 條，侵犯規管隧道的各條條例及計劃協議，及條例草案因違反《基本法》第一百零五條及第一百六十條而不合乎憲法。我們絕對不同意這些見解，並曾就類似指稱在向法案委員會提交以「流動網絡營辦商進入遮蔽地方的權利 — 回應路衛德鄰律師事務所(Lovell White Durrant)就政策考慮與法律及憲制事務所提出的問題」為題的文件[立法會文件 CB(1)820/99-00(01)號]中作出詳細回應。隧道公司在進一步意見書中提出的事宜與先前所提出的意見類同，仍然認為經修訂的第 14 條會終絕隧道公司的權利，從而構成《基本法》第一百零五條所述的「徵用財產」情況，故隧道公司必須獲給予適當補償。我們相信先前發出的文件(特別是[立法會文件 CB(1)820/99-00(01)號])已有就此等事宜作出回應，而本文件主要談論我們回應的要點。

2. 無論如何，我們在提出委員會審議階段修訂建議時，已考慮各代表團體(包括隧道公司)和法案委員會的意見。詳情載於以「委員會審議階段修訂建議」為題的文件。那些與隧道公司所提出事宜有關的修訂建議，現撮要在下文第 8、14 及 15 段中闡述。

《基本法》第六條及第一百零五條

3. 毫無疑問，經修訂的第 14 條(下文簡稱「擬議條文」)(關於流動網絡營辦商進入遮蔽地方的權利)並無違反《基本法》第六條及第一百零五條。正如我們在就涉及《基本法》的論點作出詳細回應的文件，即立法會文件 CB(1)820/99-00(01)號所夾附以「就路衛德鄰律師事務所(Lovell White Durrant)一九九九年十二月十日的意見書 — 有關法律及憲法問題作出回應」為題的文件(下文簡稱「詳細回應文件」)第 12 至 17 段所載述，擬議條文顯然沒有終絕各間隧道公司在批准進入隧道和釐定有關收費方面的權力。在現

有的隧道條例下，隧道公司可決定流動網絡營辦商進入隧道裝置無線電通訊設備的權利並非絕對的權利，有關的同意必須獲運輸署署長批准。

4. 擬議條文亦沒有終絕隧道公司釐定在其隧道範圍內設置無線電裝置所須繳付費用的權利。當電訊管理局局長(下文簡稱「電訊局長」)根據擬議條文行使其授權權力時，獲授權的持牌人和有關的隧道公司須盡力就有關裝置所須繳付的費用達成協議；第三者只會於在合理時間內仍未能達成該等協議時。才釐定有關費用(見條例草案擬議第 14(5)條)。再者，該獲釐定的費用必須是「在有關個案的所有情況下屬公平和合理的」。正如在詳細回應文件第 16 及 17 段所載述，根據歐洲人權法理學，擬議條文並不構成實際剝奪情況。因此，就《基本法》第一百零五條而言，制定擬議條文不會形成「徵用」隧道公司財產的情況。因此，強制補償的問題並不存在。

合理原則及相稱原則

5. 正如我們的文件[立法會文件 CB(1)820/99-00(01)號]所載及立法會法律顧問所指出，擬議條文是否符合《基本法》，主要視乎其是否合乎合理原則和相稱原則這兩項考慮因素。我們已於該文件中向委員保證，在有關的政策考慮下，擬議條文符合上述兩項原則。

6. 當決定有關條文是否符合合理原則時，主要須考慮確保流動電訊服務遍及全港的政策是否符合社會和大眾的合法利益。事實上，這政策肯定符合社會大眾的利益，理由如下：-

- (a) 雖然流動電訊服務在香港非常重要(滲透率達 54%)，但流動網絡的覆蓋範圍仍未遍及全港。隨着第三代流動電話服務即將面世，問題將更形嚴重，尤其對有意加入的新經營者而言。
- (b) 擬議條文旨在提供適當機制，在流動網絡營辦商與遮蔽地方(例如以建造、營辦及移交方式經營的隧道)的設施擁有人所進行的磋商無法達成協議時，解決前者進入遮蔽地方裝置電訊設備的問題。這有助鞏固本港作為區內電訊及互聯網樞紐的地位。

(c) 擬議條文亦有助保障競爭。在屬於公眾地方的遮蔽地方內，在沒有其他地點可供裝置無線電通訊設備的情況下，若該等地方的擁有人與流動網絡營辦商未能就進入遮蔽地方以擴展流動服務的安排達成商業協議，流動網絡用戶(超過本港半數人口)的利益將會受到影響。新訂的第 14 條提供一個平衡各方面利益的架構，讓我們在該種情況下可以落實確保流動電訊服務遍及全港的政策。

7. 有關建議對任何設施擁有人所造成的影響，與我們擬達到的政策目標相稱。擬議條文已具有足夠的法定制衡措施：-

- (a) 新訂的第 14(1A)(a)條規定裝置有關設備之目的，是向某公眾地方提供無線電通訊服務；
- (b) 新訂的第 14(1B)(a)條規定有關的授權必須符合公眾利益；
- (c) 新訂的第 14(1B)(b)條列明作出授權前必須考慮的因素，包括是否另有地點可供裝置有關設備，及是否在技術上有其他選擇；及
- (d) 我們將會確保有關方面必須首先進行商業磋商(第 14(5)條)，並只會在磋商失敗時介入。流動網絡營辦商將須繳付費用，而有關費用須在該個案的所有情況下屬於公平和合理。

8. 此外，鑑於本委員會所作出的討論，我們準備把額外的程序上保障措施納入經修訂的第 14 條。有關的**委員會審議階段修訂建議**包括：-

- (a) 電訊局長根據第 14(1A)條授權進入某地方前，必須讓可能受影響的各方面有合理機會作出申述，並考慮該等申述。
- (b) 電訊局長在作出授權時，必須以書面提供理由及訂明技術規定(如有的話)。

- (c) 電訊局長必須就釐定有關費用的收費原則發出指引，並於發出或修改有關指引前，先徵詢可能受影響各方面的意見。

該等擬議修訂詳載於另一份以「委員會審議階段修訂建議」為題的文件。

9. 我們必須指出，上述有關相稱的規定並不要求如隧道公司所述般須符合「嚴格必要」的標準。我們已在詳細意見書第 23 至 27 段內陳述有關理由。

10. 雖然隧道公司聲稱，流動網絡營辦商在進入隧道方面並沒有遇到困難，但流動網絡營辦商較早前在向法案委員會作出的陳述及提交的意見書內，曾表示在進入遮蔽地方(包括以建造、營辦及移交方式經營的隧道)方面遇到困難。

11. 總括而言，當局向議員堅決保證，擬議條文的制定將會符合《基本法》。

隧道條例及計劃協議

12. 隧道公司聲稱政府若實施擬議條文，即屬違約。我們應知道，各隧道條例均以合理而非過高的投資回報原則為基礎(不論就一般性原則或某項特定的加價機制而言)，及在原則上與我們的建議並無抵觸，因為根據擬議條文所釐定的進入隧道費必須在有關個案的所有情況下屬公平和合理。我們認為，除有關隧道條例已賦予專營者的權利外，計劃協議並無額外賦權予專營者決定是否批准公用事業營辦商進入隧道的申請。

有關費用的仲裁機關

13. 對於電訊局長在有關方面所進行的商業蹉商無法達成協議時，有權釐定進入遮蔽地方的費用，部分議員及隧道公司表示關注。我們曾經解釋，電訊局長會受到擬議條文的法定制衡措施所約束，並會受立法機關及市民監察，確保公正無私及合理地行事。

14. 不過，鑑於上述的關注，及考慮到法案委員會就仲裁進入隧道費的公正性(不論是真實或意識上)所提出的若干建議，我們準備考慮讓《仲裁條例》下的**獨立仲裁員**而非電訊局長釐定有關進

入隧道的收費，以達至我們制訂擬議條文的政策目標。我們將會動議提出**委員會審議階段修訂建議**，在經修訂的第 14 條下引入仲裁機制。有關的委員會審議階段修訂建議亦會明確劃分電訊局長作出授權的權力及仲裁機關釐定進入隧道費的權力。我們相信，這項改動會令我們的建議更易為有關各方所接納。

15. 最後，鑑於隧道公司就第 36AA 條有關共用設施的條文表示關注，我們所提出的委員會審議階段修訂建議將訂明該條文只限持牌人(而非任何人)共用其所擁有或使用的設施。

資訊科技及廣播局
二零零零年三月六日