

## 个案撮要

### 投诉电讯管理局及屋宇署在审批设置流动电话基站的申请事宜上处理失当

#### 投诉

投诉人居所毗邻的住宅单位，被某电讯营办商租用作设置流动电话基站（「基站」）。投诉人曾向电讯管理局（「电讯局」）及屋宇署投诉，指基站违反了单位只可纯用作住宅的规定，但最终基站仍获准设立。投诉人担心基站辐射及消防安全的问题，认为事涉部门审批不当，互相推卸规管责任，于是向本署投诉。

#### 有关部门的解释

2. **电讯局**表示，根据现行审批准则，只要基站设备符合《电讯条例》及该局的要求，不致对其他无线电装置造成干扰，而产生的「非电离辐射」（non-ionizing radiation）水平亦符合国际安全标准，电讯局便会批出申请。
3. 不过，该局的申请指引中，已提示基站须符合其它相关法例的规定。电讯营办商须分别向其它有关部门提出申请，由各部门独立审批。另外，若基站的运作属「隐蔽式」，居民不易察觉，该局则会要求电讯营办商呈交声明，证明已取得大厦业主立案法团（「法团」）、业主委员会或大厦管理处的同意。
4. 电讯局解释，基于人手及资源所限，该局无法就每宗基站申请进行实地视察，或主动向其它有关当局查询，亦不会要求电讯营办商提交向其它部门申请审批或豁免的数据。
5. 电讯局承认，事涉电讯营办商早在二零零三年中已在该单位装置基站设备，但到二零零三年八月才向该局递交申请。不过，该局在收到投诉后曾派员调查，证实基站尚未正式启用。
6. 在收到投诉后，电讯局已将该基站的申请暂时搁置。其后，电讯营办商证明基站工程符合豁免要求和地区规划的用途，无须向屋宇署或城市规划委员会另作申请。电讯局在进行技术评估后，于二零零四年三月正式批准设站。事后，电讯局曾两次到大厦单位进行勘查及测量，结果显示该处的非电离辐射安全水平及基站规格，都符合要求。其后，电讯局书面回复投诉人，告知其跟进的结果。

7. 假如有部门反对建站，该局会暂停处理申请。不过，搁置时间不能太长，因为该局无权以未符合其它法例或其它部门的规定为理由，不批准有关申请，否则可能会招致法律诉讼。另外，该局亦不会介入电讯营办商与法团就基站涉及违反大厦公契的纠纷。

8. **屋宇署**在调查后确认，被投诉的基站装置规格，不涉及建筑物的结构改动，属获得豁免的建筑工程，无须向该署申请审批。

9. 屋宇署澄清，该大厦的入伙纸订明，单位只能作住宅用途。可是，屋宇署参考了法律意见后认为，由于单位改作基站用途并不属于法例上禁止的「重大更改」，因此不会采取执法行动。该署遂把投诉记录在案，并且以书面回复投诉人。

## 本署观察所得

### *调查过程*

10. 本署曾派员到现场实地视察，并分别向地政总署、规划署、环境保护署（「环保署」）及卫生署咨询，了解他们对在住宅单位内设置基站的立场和意见。

### *基站的辐射问题*

11. 有关基站对健康的影响属医疗专业判断，并非行政事宜，本署不予置评。

12. 然而，电讯局为保障公众安全起见，已制定相关守则，供电讯营办商遵守，以保障基站工作人员和居民的安全及健康。

### *规管责任*

13. **地政总署**表示，一般而言，凡于批地文件上指定作纯住宅用途的楼宇，不可改作商业用途。但是，事涉大厦的地契上并无土地用途限制，因此设置基站并无违反批地条款。**环保署**则表示只会管制噪音污染问题，而基站的热力及辐射并非其职权管辖范围。

14. 至于**电讯局**，除非收到投诉，否则不会知悉电讯营办商有否依照申请指引，向其它当局申请审批，或是否符合其它豁免规定。此外，指引亦没有说明不遵守指引的后果或相关的惩罚。假如营办商没有遵照其它部门的规定，电讯局在不知情下仍会批出申请。

15. 本署得悉，该局的法律意见认为，法庭并不会反对有关当局参考其它部门的意见，作考虑申请的相关因素。故此，本署对电讯局辩称无权基于其它部门的意见而拒绝基站申请的解说，甚有保留。

16. 另外，只有当装置「隐蔽式」基站时，电讯局才会要求营办商声明已取得法团或大厦管理公司等同意。基站天线若安装在大厦天台或外墙上，电讯营办商则无须征求同意。故此，当电讯营办商无法取得法团等许可时，便可能会将天线「违规」安装在大厦外墙上，从而获得电讯局批出申请。本署认为，有关当局容许此情况，实太粗疏，应研究如何制止。

17. 此外，现行的指引内，并没有提示电讯营办商须注意大厦公契的限制。

### *消防安全的问题*

18. 本署在实地视察时发现，基站的单位内布满电线及电力装置，均属电讯局认可的电力装设，由认可专业人士安装，该局故此认为已确保安全及符合要求。

19. 可是，本署发现，若电讯营办商不向屋宇署提交申请，屋宇署便无从审核基站的楼宇结构、防火及走火通道等的安全，而电讯局则仍会批出申请。如此行政安排，对大厦居民的保障而言，显然并不足够。

### **本署的结论**

20. **申诉专员**认为，**电讯局**的处理方式过分依赖电讯营办商自律，容易造成审批漏洞，对居民的保障亦不足。电讯局既负责审批申请，便应统筹各有关部门的工作。现行程序实欠妥善，因此对该局的投诉**部分成立**。

21. **屋宇署**是根据《建筑物条例》的规定及参考电讯局的指引，以处理基站的申请和投诉，并没有推卸责任。因此，申诉专员认为，对该署的投诉**不成立**。

22. 总括而言，这宗投诉**部分成立**。

## 本署的建议

23. 申诉专员向电讯局提出七项建议：

- (一) 研究加强监察审批或由该局负责统筹审批申请的可行性；
- (二) 研究发出「暂准许可」给电讯营办商使用基站的可行性，同时制订罚则，以阻吓电讯营办商违规擅自安装及启用基站；
- (三) 寻求法律意见，以厘定该局可以拒绝申请的权力范围；
- (四) 加强抽查可疑个案，并增派人员上门视察基站，确保电讯营办商遵守规定；
- (五) 于指引内提示电讯营办商，务须符合政府打击违建物的政策及大厦公契的规定；
- (六) 研究如何加强审核基站消防安全规格；以及
- (七) 透过不同渠道，加强公众教育，释除居民对基站安全的疑虑。

## 有关部门的响应

24. **屋宇署**接纳本调查报告的结论及建议(就其涉及该署工作之方面)，并计划将大厦天台上装置基站的工程，纳入建议中的「小型工程监管制度」之列。在新审批制度下，电讯营办商只要遵循有关程序，便无须再向该署申请审批。电讯局亦同意新制度将有助解决审核天台基站的消防安全。

25. **电讯局**不认同这宗投诉「部分成立」的结论。该局强调，有关的申请指引并非法律文件，不能强制令电讯营办商遵行；然已清楚声明，营办商有责任向各有关部门申请批核，确保基站符合各部门的要求。故现行安排对大厦消防安全的保障，并无不足。

26. 电讯局认为，本港六家电讯营办商对建设基站已有很丰富的经验，增加不必要的审批程序只会拖慢建站速度，影响其优化网络覆盖范围及服务质素。

27. 至于建议由电讯局负责统筹类似「一站式」的审批申请模式，该局认为会予电讯营办商和政府部门沉重的工作量，而且该局并无判断基站是否符合其它部门规定的专业能力，故不能履行「把关」责任。况且，基站在启用前不会产生辐射或干扰，故无须事先获得电讯局批准安装，这是该局的一贯政策。

28. 此外，该局无权评核基站是否违反其它法例，并以此为理由拒绝申请；但若有其它部门提出充分证据，证实有关单位不适合用作基站，则该局可以拒绝申请或暂停处理。然而，由于《电讯条例》缺乏相关条文，电讯局担心此举仍可能会引致司法复核的风险。

### **申诉专员的结语**

29. **申诉专员**认为，电讯局作为发牌机构，既然代表政府批出基站申请，便应确保基站的设立和运作符合法例及其它有关当局的要求，而不应漠视营办商有否遵照同属政府一部分的其它部门的规定。

30. 电讯局声称不能统筹审批申请手续，此实非负责任的发牌机构应有的态度。本署认为，电讯局应修订现行申请指引的内容，使营办商更清楚了解申请启用基站前须履行的责任。

31. 另一方面，就可否基于其它部门的意见而拒绝或暂停基站申请的问题，电讯局应进一步研究，亦考虑修订发牌条款，或发出有法定效力的指引文件，以加强规管。

32. 就此，申诉专员决定，维持结论不变，并敦促电讯局积极落实上述建议。

### **最新发展**

33. 其后，电讯局回复表示，会再考虑调查报告的建议，与其它有关部门磋商及研究如何统筹审批基站申请的程序，包括「一站式」的审批程序。

**申诉专员公署**  
**二零零五年十月**