

**立法會規劃地政及工程事務委員會於
2000年11月6日會議的資料文件**

有關挖掘工程准許證收費和處罰制度的建議

引言

1. 這份文件概述了有關對掘路工程倡議人和承建商加強管制的建議，並列出新的收費結構建議，以收回政府管理挖掘准許證的成本。

背景

2. 路政署、公用事業機構和許多其他機構均常常在全港各處進行掘路工程，其目的是擴展、改善及維修道路或公用設施網絡，為社會提供更佳服務。不過，雖然有關政府部門對掘路工程有所管制和備有整體規劃，但這些工程仍無可避免地佔據路面，對交通造成滋擾，並引起市民不便。

3. 掘路工程一般涉及兩方(通常都是互相獨立的)，即倡議人(例如公用事業機構)，亦即是要求進行掘路工程的一方，及另一方即進行實際掘路工程的承建商。目前，倡議人根據《土地(雜項條文)條例》就掘路工程取得挖掘准許證，而實際的掘路工程則由承建商負責。至今，當局並沒有為簽發挖掘准許證及進行視察所需的成本而收取費用。

4. 由工務局局長擔任主席的掘路工程工作組已於 1995 年中成立一個工作小組，負責審議《土地(雜項條文)條例》所需的修訂，以便向倡議人就簽發挖掘准許證收取費用，以及探討掘路工程違規的可行處罰制度。有關研究已經完成，並曾於 1996 年年初提出初步建議。當局在完成諮詢後，亦於 1996 年 10 月和 11 月分別向公用事業機構和當時的立法局規劃地政及工程事務委員會提交經修訂的建議。

5. 審計署署長在其 1991 年的報告中促請當局注意需要減少道路上公用設施工程延遲竣工的情況及因未有盡快實施挖掘准許證收費制度而正在對政府造成巨大的財政負擔。在 1995 年，審計署署長重申，對於沒有充分理由而延遲竣工的公用事業機構應處以罰款，而挖掘准許證收費制度亦應盡快實施。

6. 在 2000 年 1 月 13 日，當局向立法會規劃地政及工程事務委員會提交經修訂的建議，議員曾經就此提出數項問題。現將當局對這些問題的回應載於本文件附錄 A，除有關費用的資料外，這些回應現仍屬有效。

7. 在上述立法會規劃地政及工程事務委員會會議後，當局並著手研究這項法例對公用事業機構的影響。當局在 2000 年 5 月就“引進道路挖掘准許證收費和以財政制約方案”進行了“規管政策影響評估”研究。作為這項研究的活動之一，顧問公司舉辦了一個為期兩天的工作坊，當時，許多主要公用事業機構都有參加。在工作坊中，各機構都發表了意見，他們主要是反對要繳交掘路費，但《規管政策影響評估報告》則認為政府的建議可以接受。

8. 有關建議現已有最終定案。新建議除了根據各有關部門以 1999/2000 財政年度的成本推算出的 2001/02 財政年度預計成本而修訂的收費率外，並無重大更改。

建議的挖掘准許證制度

9. 現在建議的制度如下：

- (a) 在未批租土地進行挖掘工程，倡議人須先申請挖掘准許證。
- (b) 當局只會在緊急情況下(即如為防止有人受傷、拯救生命、避免財產受損，以及防止對任何公共交通系統或公用設施構成嚴重中斷或干擾情況)，才准許未經申領准許證而進行挖掘工程。

- (c) 在《土地(雜項條文)條例》經過適當的修訂後，發給倡議人的挖掘准許證，同時亦被視作已發給任何受倡議人僱用進行挖掘工程的獨立承建商。
- (d) 為了保證獨立承建商知道挖掘准許證的條款內容，該獨立承建商須認收挖掘准許證及有關條件的文件。
- (e) 如承建商聘用分包商進行挖掘工程，批予承建商的挖掘准許證亦將被視作已發給其分包商。但承建商必須負責監督其分包商。如分包商未能按照挖掘准許證的條款辦事，有關承建商亦被視作已干犯同樣罪行而須負上法律責任。

10. 挖掘准許證一般都有註明指定的工程及工程期限。因此，在大多數的情況下，每項工程均須申請一個挖掘准許證，而該准許證亦只有在其指定的期限內方為有效，或經申請延期後，包括當局批准延長的期限。

11. 現時就所有掘路工程均必須預先通知路政署的道路挖掘統籌委員會，並由該委員會負責協調的規定及程序安排將會維持不變。

12. 如某項政府工程是由獨立的承建商承辦，則該承建商(而並非作為倡議人的政府部門)必須直接向當局申請挖掘准許證，以進行掘路工程。

建議的收費架構

13. 為了收回政府因審批申請、簽發挖掘准許證，以及為了確保承建商符合規定而進行巡察所需的全部成本，挖掘准許證的申請人須繳付以下費用。所載費用均已由有關部門檢討，並調整至 2001/02 財政年度的價格水平，故已不等同 2000 年 1 月文件所載的金額。

挖掘准許證的申請人(即公用事業機構或私人發展商)須繳付：

在路政署負責維修的道路上進行挖掘工程		
	項目	費用
(i)	挖掘准許證的簽發費用	1,440 元
(ii)	延續挖掘准許證的費用	375 元
(iii)	挖掘准許證有效期內及任何延續期間按日收取的費用	每日 31 元

在其他未批租土地進行的挖掘工程(由地政總署處理申請)		
	項目	費用
(i)	挖掘准許證的簽發費用	3,060 元
(ii)	延續挖掘准許證的費用	400 元

14. 上述建議的收費是根據 2001/02 財政年度的預計成本而制定。收費的計算方法列於附錄 B。

15. 至於政府工程，政府本應通過承建商支付上述費用，亦即成為挖掘准許證費用的最終承擔者。但為減省政府的行政工作，政府承建商將無須繳付有關的挖掘准許證費用。不過，在釐定准許證的建議費用時，當局會假設所有須領取挖掘准許證的挖掘工程均會分擔成本。因此，當局將會作出內部安排，令政府承擔其有關部分的費用，而不會由其他挖掘准許證申請人補貼。

建議的處罰制度

16. 根據現時《土地(雜項條文)條例》第 8(4)條規定，違反挖掘准許證條款即屬違法，最高可被判罰款 5,000 元及入獄 6 個月。根據現時做法，如有違反挖掘准許證的條款的情況，身為准許證持有人的倡議人，而非其承建商，會遭到檢控。這項安排未能令人滿意，因為一般而言，工地均是由承建商全權控制，違反准許證條款的是承建商，而並非倡議人。因承建商的失誤而檢控倡議人是不公平的。按照建議，承建商亦會被視為准許證持有人，因此，當局便可採取行動，檢控違反挖掘准許證條款的承建商。

17. 路政署巡查人員在他們例行巡查中，如發現有違反條款的地方，會向有關工地發出警告，而路政署成立的檢控隊將會負責巡查曾被警告的工地。檢控隊會收集證據及對准許證持有人(即倡議人或獨立承建商，視乎何者適當而定)採取檢控行動。

加強管制無人進行工程的工地

18. 為加強對掘路工程承建商的管制，挖掘准許證已包括以下條款：

“准許證持有人應依照挖掘准許證所准許的目的而進行掘路工程，並應盡速進行。因此，准許證持有人應確保所有掘開的道路不會有任何工作日無人工作的情况。就此而言，工作日指星期日及公眾假期以外的日子上午 8 時至下午 6 時。如在技術上需要在任何工作日內讓掘開的道路停工，准許證持有人除非事先獲得當局豁免，否則，均須用鐵板或其他合適方法覆蓋掘開的路面，使車輛及 / 或行人可以安全及暢順地通過。”

19. 當局會對違反任何挖掘准許證條款(包括第 18 段所載的條款)的准許證持有人提出檢控。

增加《土地(雜項條文)條例》的最高罰款

20. 當局認為檢控違反任何挖掘准許證條款的承建商，是針對掘路工程承建商個別失誤事件的直接及有效的處理方法。不過，自有關條例在 1972 年頒布以來，該條例第 8(4)條規定的最高罰款 5,000 元一直維持不變。為反映違反條例的嚴重後果，當局建議按照相若的購買能力，修訂《土地(雜項條文)條例》把最高罰款增加至第 5 級¹。

電腦化公用設施管理系統

21. 路政署在資訊科技署的協助下，已經建立了一個公用設施管理系統。引進公用設施管理系統的其中一項益處是使當局能夠更好地統籌挖掘准許證的申請。

22. 根據現時的做法，申請人申請挖掘准許證時，須填妥一份標準表格，然後遞交給路政署。獲授權的職員在審核該申請並對所有內容覺得滿意後，會在表格上簽署以示批准，並把該表格發回申請人。

23. 在《電子交易條例》生效及實施公用設施管理系統後，大部分申請人(基本上是公用事業機構)在技術上均可透過電子媒介向路政署遞交挖掘准許證的申請，但非公用設施管理系統用戶亦可透過其他電子方式遞交申請，而路政署則可透過公用設施管理系統及其他電子媒介把已批准的挖掘准許證發回申請人。預期此舉不但可節省大量處理書面申請的工作，還可大量節省運送時間。我們建議制訂法例，對透過電子媒介處理挖掘准許證的申請及簽發挖掘准許證作出規定，以及對當局的電腦系統內所載的申請記錄給予法律地位。

過渡性安排

24. 我們建議新法例，其內容只要是適切的便適用於所有現有及新簽發的准許證，但新法例所訂定的新收費則只適用於法例生效後才批出的准許證或准許證的續期申請。

¹ 這個級別的最高罰款是 5 萬元，而第 4 級的最高罰款則為 25,000 元。

未來路向

25. 要落實本文件所述的建議，便須相應修訂《土地(雜項條文)條例》。為此，我們計劃在 2001 年 2 月把一項草案提交立法會，以便修訂《土地(雜項條文)條例》。

工務局
2000 年 10 月

- (a) 過去兩年為私營公用事業機構及政府部門進行工程的承建商所獲發給挖掘准許證及道路工程施工令的數目：

	所發出的挖掘准許證/道路工程施工令	
	1998 年	1999 年
發給私營公用事業機構的挖掘准許證	18 376	17 430
發給渠務署及水務署的挖掘准許證	4 042	4 388
發給路政署承建商的道路工程施工令 ^(註)	46 387	47 881

註： 有關數字包括規模較小的工程，例如修理交通標誌及欄杆等。

- (b) 過去兩年政府部門承建商及公用事業機構因違反挖掘准許證的規定而被檢控的數字：

1996 年，當時的律政署通知我們，《官地條例》(即現時的《土地(雜項條文)條例》)與發出挖掘准許證的做法未能配合，存在灰色地帶，並可能因而導致檢控失敗。按照現行的做法，挖掘准許證會發給要求進行工程的倡議人(多為公用事業機構)。不過，在大多數情況下，實際進行挖掘工程的是獨立承建商，而他們卻不是挖掘准許證持有人。因此，對於要檢控沒有實際進行挖掘工程的工程倡議人，律政署持保留態度。至於不曾獲發准許證的承建商，能否檢控他們違反挖掘准許證的規定，亦頗成疑問。鑑於以上的不明朗因素，我們過去兩年都沒有對違反挖掘准許證規定的人士作出檢控。

路政署
簽發挖掘准許證的收費
成本按 2001-02 年度價格計算

	簽發 挖掘准許證 元	延續 挖掘准許證 元	挖掘准許證/ 延續挖掘准許證 每日收費 元
職員開支	26,737,225	4,229,682	38,407,228
部門開支	302,909	45,256	419,802
辦公地方費用	655,590	98,966	914,437
其他部門提供服務的收費	48,554	7,086	66,325
中央的間接行政費用	672,459	101,290	936,129
電腦化公用設施管理系統 成本	3,118,958	1,015,521	7,484,055
總額	<u>31,535,696</u>	<u>5,497,801</u>	<u>48,227,976</u>
准許證數目 / 准許證 - 日	21,948	14,685	1,558,308
單位成本	1,437	374	31
建議收費	1,440	375	31

部門 : 路政署
 工作性質 : 挖掘准許證
 成要素 : 職員開支

A. 挖掘准許證的管理 - 職員開支

職系	相等的 職員人數 (A)	99/1號計算便覽的 每名職員開支(每年) (B) 元	2001-02年度 預計職員開支 (B) x 1.03 (C) 元	(A) x (C) (D) 元	總數 (D) + 部門的間接行政費 元	職責1 - 簽發挖掘准許證 職員開支 元	職責2 - 挖掘准許證續期 職員開支 元	職責3 - 准許證的日常管理工作 職員開支 元	合計 元
高級工程師	1.3	1,800,156	1,854,161	2,410,409	2,758,901	1,098,318	160,292	1,500,290	2,758,901
工程師/助理工程師	9.7	1,243,332	1,280,632	12,422,130	14,218,094	5,660,223	826,071	7,731,799	14,218,094
總技術主任	2.4	1,175,544	1,210,810	2,905,945	3,326,080	1,324,112	193,245	1,808,722	3,326,080
高級工程督察	3.5	1,075,476	1,107,740	3,877,091	4,437,632	1,766,621	257,826	2,413,184	4,437,632
工程督察	12.3	665,652	685,622	8,433,145	9,652,390	3,842,617	560,804	5,248,970	9,652,390
助理工程督察	18.9	422,700	435,381	8,228,701	9,418,388	3,749,460	547,208	5,121,720	9,418,388
一級監工	15.0	351,720	362,272	5,434,074	6,219,720	2,476,071	361,366	3,382,284	6,219,720
二級監工	17.4	281,832	290,287	5,050,993	5,781,254	2,301,517	335,891	3,143,846	5,781,254
高級技術主任	2.3	664,884	684,831	1,575,110	1,802,836	717,709	104,745	980,382	1,802,836
技術主任	6.5	391,368	403,109	2,620,209	2,999,033	1,193,915	174,244	1,630,874	2,999,033
助理文書主任	1.0	329,088	338,961	338,961	387,967	154,450	22,541	210,977	387,967
文書助理	6.0	223,332	230,032	1,380,192	1,579,737	628,893	91,783	859,061	1,579,737
				54,676,960	62,582,033				

B. 公用設施管理系統 - 職員開支(挖掘准許證系統與路政署工程)

路政署研究拓展部的職員開支

職系	相等的 職員人數 (A)	99/1號計算便覽的 每名職員開支(每年) (B) 元	2001-02年度 預計職員開支 (B) x 1.03 (C) 元	(A) x (C) (D) 元	總數 (D) + 部門的間接行政費 元				
高級工程師	0.5	1,800,156	1,854,161	927,080	1,061,656	187,819	61,153	450,680	699,652
工程師/助理工程師	1	1,243,332	1,280,632	1,280,632	1,466,529	259,446	84,475	622,551	966,472
高級技術主任	1	664,884	684,831	684,831	784,242	138,742	45,174	332,916	516,831
技術主任	1	391,368	403,109	403,109	461,625	81,667	26,590	195,963	304,220
助理文書主任	0.5	329,088	338,961	169,480	194,082	34,335	11,179	82,389	127,904
				3,465,132	3,968,133				

2001-02年度的資訊科技署預計職員開支

職系	相等的職員人數 (按計劃推行後 部門報表計算) (A)	99/1號計算便覽的 每名職員開支(每年) (B) 元	2001-02年度 預計職員開支 (B) x 1.03 (C) 元	總數 (A) x (B) 元					
高級系統經理	0.5	1,687,752	1,738,385	869,192	153,770	50,067	368,978	572,815	
系統經理	1	1,123,248	1,156,945	1,156,945	204,677	66,642	491,131	762,450	
一級系統分析/程序編製主任	4	709,092	730,365	2,921,459	516,841	168,281	1,240,178	1,925,300	
二級系統分析/程序編製主任	1	433,476	446,480	446,480	78,988	25,718	189,534	294,239	
文書主任	2	458,328	472,078	944,156	167,032	54,385	400,800	622,218	
				6,338,232	合計	26,737,225	4,229,682	38,407,228	69,374,135

地政總署
簽發挖掘准許證的收費
成本按 2001-02 年度價格計算

<u>費用說明</u>	<u>(1)</u> 元	<u>(2)</u> 元
職員開支	8,964,166	660,396
部門開支	260,726	17,773
辦公地方費用	444,869	27,982
其他部門提供服務的收費	-	-
中央的間接行政費用	323,706	23,848
總額	<u>9,993,467</u>	<u>729,999</u>
簽發准許證數目#	4,506	1,817
單位成本	2,218	402
加：複印土地記錄的單位成本	840	-
合計：	<u>3,058</u>	<u>402</u>
建議收費	3,060	400

註：

假設 2000-01年度及 2001-02 年度簽發的准許證數目與 1997-98 年度的相同。

註釋：

(1) 申請挖掘准許證，以便在未批租土地(由路政署負責維修的街道除外)進行工程。

(2) 申請延續挖掘准許證，以便在未批租土地(由路政署負責維修的街道除外) 進行工程。

部門：地政總署

工作性質：為在未批租土地(由路政署負責維修的街道除外)進行挖掘工程簽發的准許證。

成本要素：職員開支

職系	相等的 職員人數 (A)	2000/1號計算 便覽的每名職 員開支(每年) (B) 元	按 2001-02年度		2001-02年度預計 總數 (D) + 部門的 間接行政費 (E) 元
			價格預計的 每名職員 開支(每年) (C) 元	2001-02年度 預計總數 (A) X (C) (D) 元	
高級行政主任	0.04	1,152,468	1,187,042	47,482	51,280
高級地政主任	0.42	1,094,736	1,127,578	473,583	511,469
首席測量主任	0.05	935,388	963,450	48,172	52,026
一級行政主任	0.01	722,676	744,356	7,444	8,039
高級測量主任	0.08	676,596	696,894	55,752	60,212
地政主任	1.65	545,664	562,034	927,356	1,001,543
一級地政督察	4.78	503,784	518,898	2,480,330	2,678,756
文書主任	0.65	466,956	480,965	312,627	337,637
測量主任	0.35	362,568	373,445	130,706	141,162
助理文書主任	1.78	336,204	346,290	616,396	665,708
二級地政督察	8.08	296,772	305,675	2,469,855	2,667,443
打字員	0.52	251,664	259,214	134,791	145,575
文書助理	1.96	232,272	239,240	468,911	506,424
辦公室助理員	0.29	192,852	198,638	57,605	62,213
二級工人	0.42	159,840	164,635	69,147	74,679
合計：	21.08			8,300,156	8,964,166

	2000-01 年度 總數 元	2001-02年度 預計總數 元	2001-02年度預計 總數 + 部門的 間接行政費 元
成本要素：部門開支	252,429	252,429	260,726
成本要素：辦公地方費用	336,338	386,789	444,869
成本要素：中央的間接行政費 (3.9%的專責職員開支)	314,278	323,706	-

部門：地政總署

工作性質：為挖掘准許證續期，以便在未批租土地(由路政署負責維修的街道除外)繼續進行工程。

成本要素：職員開支

職系	相等的 職員人數 (A)	2000/1號計算 便覽的每名職 員開支(每年) (B) 元	按 2001-02年度	2001-02年度	2001-02年度預計
			價格預計的 每名職員開支 (每年) (C) 元	預計總數 (A) X (C) (D) 元	總數 (D) + 部門 的間接行政費 (E) 元
高級地政主任	0.15	1,094,736	1,127,578	169,137	182,668
地政主任	0.21	545,664	562,034	118,027	127,469
文書主任	0.15	466,956	480,965	72,145	77,916
助理文書主任	0.35	336,204	346,290	121,202	130,898
打字員	0.19	251,664	259,214	49,251	53,191
文書助理	0.18	232,272	239,240	43,063	46,508
辦公室助理員	0.12	192,852	198,638	23,837	25,743
二級工人	0.09	159,840	164,635	14,817	16,003
合計：	1.44			611,478	660,396

	2000-01年度 總數 元	2001-02年度 預計總數 元	2001-02年度預計 總數 + 部門 的間接行政費 元
成本要素：部門開支	17,169	17,169	17,773
成本要素：辦公地方費用	20,653	23,751	27,982
成本要素：中央的間接行政費 (3.9% 的專責職員開支)	23,153	23,848	-

部門：地政總署

工作性質：複印土地記錄的單位成本

成本要素：職員開支

	按 2000-01年 度價格水平計 算的單位成本	按 2001-02 年度 價格水平預計 的單位成本
	元	元
職員開支	703	725
- 文書主任 (90分鐘)、高級技術主任 (15分鐘)及 技術主任/見習技術主任 (90分鐘)		
部門開支	46	56
辦公地方費用	32	33
中央的間接行政費	24	26
合計：	805	840