

立法會規劃地政及工程事務委員會
於 2001 年 12 月 12 日特別會議的資料文件
挖掘道路工程的收費與處罰制度建議

目的

政府現建議加強監管掘路工程的倡議人和承建商。本諮詢文件即介紹有關計劃，並闡釋政府為收回掘路許可證（掘路證）制度的管理成本、以及因掘路工程不合理延誤的經濟價值，而建議推行的收費制度。

引言

2. 公用事業機構、政府部門和其他機構（例如發展商、巴士公司等），均經常在全港各處進行掘路工程，以擴闊、改善及維修道路或公用設施網絡，從而為社會提供最佳的服務。不過，這些工程雖然受到有關政府部門管制和全盤規劃，但仍難免佔用路面，妨礙交通，及引起市民不便。

3. 掘路工程一般涉及兩方通常沒有從屬關係的人士：即要求進行掘路工程的倡議人（如政府部門或公用事業機構），以及實際進行掘路工程的承建商。現時，倡議人須首先按照《土地（雜項條文）條例》申請掘路證，然後由承建商進行實際的掘路工程。截至目前為止，政府處理這些申請，或其後對掘路工程的稽核及監察，都沒有收取費用。

背景

4. 收取掘路證費用首次在 1987 年被提出。一項研究結果建議除了

收取掘路證的行政費外，還應引入罰款，以確保掘路工程盡快完成，不致過份妨礙市民。其中假設是：罰款可促使公用事業機構動用充足的資源進行工程，以期盡量在掘路證所規定的期限內完工。

5. 在 1991 年 10 月，審計署署長促請政府注意改善公用事業機構掘路工程延誤的必要及因掘路證收費政策遲遲未能實施而對政府的財政所造成的重大影響。在 1995 年 3 月，審計署署長再在第二十四號報告書上重申，公用事業機構如無理延誤工程，便應處以罰款，而掘路證收費制度亦應盡快實施。

6. 由於各界關注到改善掘路管理的措施少見成效，前工務司遂於 1993 年成立掘路工程工作小組，以謀對策。工作小組所提出的多項改善措施現時均已全部落實。此外，工作小組並建議修訂《土地（雜項條文）條例》，以便收取掘路證的費用。

7. 在 1996 年，政府初步擬定一個掘路證收費計劃。經諮詢公用事業機構後，政府在同年 11 月將修訂計劃提交前立法局規劃地政及工程事務委員會審議。

8. 在 1997 年的主權過渡期間，由於有其他立法事宜須優先處理，收費計劃未有進展。直至 1999 年 12 月，政府將一份經修訂的建議向公用事業機構諮詢。公用事業機構都強烈反對引入掘路證收費制度。

9. 政府亦於 2000 年 1 月 13 日向立法會規劃地政及工程事務委員會提交修訂建議。會後，政府承諾會再研究有關法例對公用事業機構的影響，並應公用事業機構的要求，進一步向有關方面進行諮詢。其後，政府於 2000 年 5 月，委託顧問公司就“引進道路挖掘准許證收費和以財政制約方案”，進行“規管政策影響評估”研究。在進行研究時，顧問公

司舉辦了工作坊。當時，各主要公用事業機構均有參加，並發表了意見。他們認為，公用事業機構敷設公用設施，是發展本港經濟所必需的，因此不應收取掘路費。另一方面，上述“影響評估”則認為，政府的建議可以接受。政府於是在 2000 年 11 月 6 日，向立法會規劃地政及工程事務委員會提出掘路工程收費及處罰制度的建議。

10. 政府在 2001 年初作進一步考慮後，認為有必要檢討建議的掘路費，以確保倡議人只有在絕對有需要的情況下才進行掘路工程，以及承建商能夠如期完成工程，並盡量避免對公眾造成不便。目前，我們建議推行的收費計劃，是根據“用者自付”的原則來收回行政成本，並相信能鼓勵倡議者和承建商依期完成掘路工程。若有掘路工程在未有合理情況下未能依原來日期完工，除可對之收取行政費用外，亦可對之按交通受阻所涉及的經濟價值收取額外費用。

11. 我們在 2001 年 10 月 8 日向公共事業機構發出了一份諮詢文件。我們亦於 2001 年 10 月 16 日會見了有關人士，而他們亦以書面發表了意見。我們在附件 A 中把這些意見集合起來，並加上了我們的回應。附件 B 載有 2001 年 10 月 16 日那次會面摘要。

附件
A 及 B

建議的掘路證制度

12. 我們建議對現行的《土地（雜項條文）條例》作出下列主要修訂：

- (a) 引入“指定持證人”的概念，使受僱進行掘路工程的承建商在違反掘路證條款時亦會被檢控。
- (b) 簽發緊急掘路證。

- (c) 引入收費計劃，以收回行政成本。
- (d) 按照交通受阻所涉及的經濟價值對因不合理的延誤而須申請延長掘路證有效期的情況徵收附加費。附加費制度將設有豁免及上訴機制。
- (e) 政府部門亦須繳付費用。
- (f) 提高違反掘路證條款的罰款額，而未有遵從規定的政府部門則會受“報告機制”管轄。
- (g) 給予掘路證電腦記錄法律地位。

13. 在統籌和管理掘路工程方面，我們會保留現時所採用的公用設施管理系統，並會考慮因應掘路證制度的改動，加強系統的功能。現時要求掘路工程經由掘路統籌委員會、公用設施技術聯絡委員會及公用設施政策統籌組協調的安排均會繼續。

持證人及指定持證人

14. 根據現行的《土地（雜項條文）條例》第 8(4)條，違反掘路證條款即屬違法，最高可被判罰款 5,000 元及入獄 6 個月。按照現時做法，凡違反掘路證條款，倡議人（即持證人）會被檢控，而非受僱實際進行掘路工程的承建商。這項安排未能令人滿意，亦有欠公允，因為在大部分情況下都是承建商違反掘路證條款。這個情況也導致若干掘路證條款在法律上難以對持證人執行。

15. 一般認為，進行掘路工程的承建商必須對違反掘路證條款的情況

負責。此外，由於承建商須就工程負上整體責任，故亦應為其轄下的分包商（任何一層）及僱員的違法行為負責。

16. 為使承建商負上法律責任，若持證人將工程外判，可提名承建商作為其指定持證人。如承建商接受提名，而當局批准，則承建商便可成為指定持證人。

17. 指定持證人如違反掘路證條款，即會被檢控，再不能藉詞不知道適用於其本人的掘路條款而獲得倖免。不過，如持証人違反對其適用的掘路證條款，亦會被檢控。此外，掘路證上有若干條款是持證人及指定持證人雙方都必須遵守的，按建議方案，如有違反，雙方同時會被檢控。

緊急掘路准許證制度

18. 公用事業機構為了緊急搶修網絡，往往或須在政府批出掘路證前，便即時掘路。路政署現時會發出全期備用掘路證，以便公用事業機構在某一期內隨時進行緊急工程。根據這種掘路證，公用事業機構的掘路權會在每宗事故發生 7 個曆日後，自動失效，而公用事業機構亦須在事故發生後盡快向有關當局報告。假若緊急工程不能在 7 天內完成，有關公司便須在備用掘路証容許的 7 天期限屆滿前，申請一般的掘路證。

19. 為避免公用事業機構在未取得有效掘路證之前開始掘路，亦為保留一個靈活機制來處理緊急的維修工程，我們建議繼續使用現有的全期備用掘路證（下稱“緊急掘路證”），以應付緊急掘路的情況，但新制度須附加以下條款：

- (i) 如緊急掘路證的持有人聘用承建商進行掘路工程，承建商及其以下任何一層的分包商，均被視作已持有該緊急掘路證；

(ii) 緊急掘路證的持有人亦可提名某一承建商作為指定持證人，但須向當局發出通知書。假如承建商接受提名，而當局亦予批准，承建商便可成為指定持證人；以及

(iii) 如緊急掘路證的持有人預計工程可在向有關當局報告事件後 7 個曆日內（即“最初期限”內）完成，便無須另行申請掘路證。否則，持有人須在報告後的 7 個曆日內，申請“一般”掘路證。一般掘路證“首個期限”通常會追溯自開始進行緊急掘路工程當天起計，而批准的期限，亦會按一般程序評定。

20. 緊急掘路證不會收費，因為持證人可能在整段期限內都沒有進行任何緊急掘路工程。不過，每宗根據緊急掘路證進行的工程，仍須按下列收費制度繳費。

建議的收費制度

21. 在*路政署管理的街道*掘路，建議收取費用如下：

(a) 掘路證簽證費、續期費（如適用）以及整段期限內（包括延長期）的每日收費。據用者自付的原則，這些收費是為收回有關政府部門簽發證件的行政費、以及其後在期限內監察掘路工程的成本，如下：

掘路證簽證費用	1,860 元
掘路證續期費用	590 元
掘路證有效期/延續期間內每日費用	每天 32 元

以及，

(b)按交通受阻所涉及的經濟價值計算額外收取的每日附加費。如果掘路工程影響行車道，而無理延長，當局便會在延長期內收取這項費用。每日附加費會與某類行車道可能受挖掘工程影響的程度的加權平均值掛鈎，如下：

第 1 類 - 策略性道路	每天 18,000 元
第 2 類 - 敏感道路	每天 7,000 元
第 3 類 - 其餘道路	每天 1,500 元

在徵詢運輸署的意見後，路政署會公佈各道路的類別，並會定期檢討。

22. 在**由路政署管理的街道以外的未批租土地**挖掘，則會徵收簽證費和續期費（如需續期），以收回有關部門的行政費，收費如下：

挖掘証簽發費用	\$3,060 元
挖掘証續期費用	\$400 元

23. 現促請議員們注意，所有收回行政成本的費用是按 2001-2002 年度價格計算。這裡建議的費用與在 2000 年 11 月 6 日向本事務委員會提交的資料文件中所述及者有些微分別。該變動乃因算及除路政署外，警務處及運輸署處理申請所涉的員工。在本次及上次的資料文件之間，並無對人力水平的假定作變更。為在路政署維修的街道執行挖掘許可証制度的成本明細現載於附件 C。為在地政總署管轄的未批租地執行挖掘許可証制度的類似明細現載於附件 D。計算經濟成本的原則現載於附件 E。

附件 C，
D 及 E

釐定掘路證的期限、續期及上訴

24. 有關當局會個別審核每宗掘路證的申請，並評估出首個期限，指定掘路工程在該期限內完成。持證人亦須盡力在期限內完成工程。

25. 如須延長掘路期限，在延長期間會徵收按經濟價值計算的附加費。不過，如果工程的延誤並非持證人所能控制的，則在延長期中的全部或部分時間，可免收附加費。至於這項每日附加費在何種情況下才可豁免，將於有關法例內訂明。

26. 對持證人不滿當局所收的附加費（或認為當局所定的首個期限不合理），法例亦有規定了轉交行政上訴委員會裁決的上訴機制。有關此事，政府會進一步徵詢公用事業機構和建造業的意見。

加強執法行動

27. 路政署會成立檢控隊，加強規管掘路工程，以減低因工程處理不當而造成的滋擾。路政署的巡查人員在例行巡查中如發現違例個案，便會轉交檢控隊即時跟進。跟進工作包括從轉介個案中甄別嚴重違例事件、搜集證據，以及根據有關規例和條例提出檢控。除了跟進巡查人員轉介的個案，檢控隊還須進行突擊檢查，以加強對表現差劣的承建商的阻嚇作用。

對政府部門的看待

28. 不論是政府部門，或是公用事業機構和掘路工程倡議人，均須以同樣方式申請掘路證和繳付費用。政府部門將不會因違反掘路証條款而被檢控，但當局將會設立一個類似環境影響評估條例第三條的報告制度，但報告的對象是工務局局長而非政務司司長。

給予電腦記錄法律地位

29. 自從公用設施管理系統啓用和《電子交易條例》生效以來，大部分申請人（主要是公用事業機構）技術上均可透過電子媒介向路政署申請掘路證。此外，即使非公用設施管理系統用戶，也可透過其他電子方式遞交掘路申請。因此，我們建議備妥法定措施，給當局在其電腦系統的記錄法律地位，以便在司法程序中作為證據之用。

提高《土地（雜項條文）條例》的最高罰款

28. 自《土地（雜項條文）條例》第 8(4)條 1972 年生效以來，5,000 元的最高罰款一直未有改變。為反映違例事件的嚴重後果和通貨膨脹的影響，我們建議把最高罰款額提高至 5 萬元（即香港法例第 221 條《刑事訴訟條例》內第 5 級罰款）。

過渡安排

29. 為保障現有持證人的權利，如掘路證剛好在修訂法例頒佈前生效及有效期超越法例的生效日期，則新法例對之並不適用。

未來路向

30. 為實施本文件所載的建議，當局須相應地修訂《土地（雜項條文）條例》。當局的目標，是在 2002 年 4 月向立法會提交修訂條例草案。

工務局

2001 年 12 月

政府對 2001 年 10/11 月諮詢期間
公用事業機構所發表意見的回應總覽

機構簡稱

有線	有線電視	中電	中華電力有限公司
新電訊	九倉新電訊	新世界	新世界電話
電盈	電訊盈科	和記	和記環球電訊
煤氣	香港中華煤氣有限公司	港燈	香港電燈公司

編號	意見	公用事業 公司名稱	當局的回應
1.	“用者自付”的原則缺乏效益。對公用事業機構造成沉重負擔。雖然挖掘准許證（掘路證）制度的用家是公用事業機構，但最終承擔有關費用的將會是市民大眾，因為他們是公用服務的消費者或客戶。掘路證的行政費應從稅收撥付。	新電訊、電盈、煤氣、有線、中電、新世界、和記	市民使用公用事業機構的服務，各有不同的模式，有時還可有所選擇。再加上這是消費的行為，因此我們認為不宜以稅收補貼，採取“用者自付”的原則才較為合適。相信審計署署長和政府帳目委員會亦贊同在這方面採取“用者自付”的原則。此外，如公用事業機構將額外的開支反映在收費上，而市民又有選擇的話，則收取掘路證費用將更能鼓勵他們妥善管理挖掘工程。
2.	由於倡議人和承建商為着本身的利益，也會盡快完成工程，因此，這項計劃不見得有加速完工的作用。	新電訊、電盈、新世界	我們相信倡議人和承建商也非常希望準時完工。不過，我們收取的行政費只為收回成本，而按經濟代價收取費用，只是為鼓勵準時完工。事實上，我們也不願見公用事業機構須要支付經濟費用。儘管如此，我們也須制定阻嚇措施，以防萬一。

編號	意見	公用事業公司名稱	當局的回應
3.	既然延遲完工須予懲罰，提早完工也應予獎賞。	煤氣	如能提早完工，即表示公用事業機構所提交的時間表並非最佳。為着市民的利益，我們希望公用事業機構擬定最短的時間表。時間表必須是實際可行的最短施工時間，並須嚴格遵守。我們不預期有關公司會提早完工。
4.	有關建議着眼於收取費用，而不是改善程序。	有線	計劃的主要目的在於改善程序，收費只是達到目的的手段而已。
5.	對公用事業機構或消費者來說，有關建議並不符合成本效益，只會令行政費用大增。	有線、和記	根據“規管政策影響評估”研究所得，盡早完成掘路工程對交通受影響時間，可有明顯節省。
6.	公用事業機構每年均須繳交各種牌照費用；因此，當局應免費發予掘路證。	有線	各項牌照費用的主要作用，是按照“用者自付”原則，收回牌照的管理成本。掘路證制度成本並無包括在內。
7.	行車道和行人道應分別徵收不同的行政費用，以鼓勵盡量使用行人道埋藏管線。	新電訊	在行車道和行人道進行工程所涉及的行政費用大致相等。此外，按所引致的經濟代價徵收的費用不施於行人道，已可令倡議人減少在行車道上掘路。
8.	由於持證人須先獲得環保署、警務處等部門同意才能施工，如有關部門稍有延誤，持證人便不能充分利用掘路證所予的期限進行工程。為此，當局須提供一站式服務以方便工程進行。此外，亦請說明辦妥這些程序估計所需的時間。	新電訊、電盈、有線、中電、新世界、和記、港燈	我們正在全力制定提供一站式服務所需的行政架構，稍後亦會計算出所需的時間。

編號	意見	公用事業 公司名稱	當局的回應
9.	舉凡政府（或“半官方組織”）所要求的改道工程，均應免繳掘路證費用。	新電訊、煤氣、中電	公共事業機構要自行負責改道的費用是一項法定要求。若改道非因法定要求所引致，該公共事業機構可向要求者討回成本。
10.	必須就最初批核掘路期限制定準則。務求做到公正持平。此外，亦應設立工作守則研討會，以討論有關事宜。	煤氣、中電、新世界、港燈	批核掘路期限時，路政署職員會憑經驗和根據申請人遞交的資料判斷。對能做到公正持平大可放心。另一方面，路政署會定期邀請各公用事業機構進行討論，以期改善批核的方法。
11.	<p>對並非存在持證人錯失的場合，有關經濟費用應予豁免。此外，當局應訂明何種情況屬合理延誤，並徵詢公用事業機構的意見：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 並非因持證人犯錯而發出的暫停工作令； - 受到市民或商戶反對； - 當局未能把工地交予承建商或因未獲警務處、環保署等部門同意； - 工作時間受到限制； - 天氣惡劣；以及 - 地底出現未能預見的情況。 	新電訊、電盈、煤氣、有線、和記	我們已在建議已包含這些考慮，凡在技術上能清楚界定的情況都會包括在法例之內。至於工作時間受到限制一項，我們在評估所需時間時會加以考慮。細節有待制訂。

編號	意見	公用事業 公司名稱	當局的回應
12.	無論批核制度最後細則為何，總難免會出現爭議，行政工作亦會有所增加。	煤氣	我們明白到訂定雙方接納的工作期限並不容易。但行政程序及準則會有透明度，而爭議亦可減少。
13.	為公平起見，執法機關應獨立於路政署、水務署和渠務署。	新電訊、電盈、有線、新世界	執法機關雖然在路政署署長的領導下運作，但與路政署內其他科別的關係，正如廉政公署在行政長官的領導下運作，獨立於其他政府部門的關係一樣。故無理由相信路政署會處事不公。
14.	就違反掘路證條款而作出檢控方面，應採用一套透明度高的準則，而非依靠主觀的判斷。	新電訊、煤氣	路政署檢控準則的透明度，絕不遜於任何其他執法機關。
15.	政府部門獲豁免檢控的做法有違公平原則，當局應仿效《環境影響評估條例》，使所有政府部門亦可被檢控。又，為何評核報告機制不能應用於違反規定的公用事業機構。此外，亦質疑鼓勵盡快完成挖掘工程的措施對政府部門是否同樣有效。	新電訊、電盈、有線、中電、新世界、和記	若指根據《環境影響評估條例》政府部門“可被檢控”，似乎用詞不當。在《土地(雜項條文)條例》下將有一項近似環境影響評估條例的報告機制。 政府部門亦同樣須支付經濟費用。
16.	鑑於經濟不景，現階段並非引入這項收費的時機以加重市民的負擔。此措施亦損害香港的營商環境，故應擱置有關計劃。	新電訊、電盈、煤氣、有線、和記	此措施可鼓勵如期完成道路挖掘工程，會有助紓緩交通擠塞／空氣污染的情況，從而改善營商環境。
17.	當局必須提供有關成本的分項數字，以便評核整個制度是否公平。同時，當局必須定期檢討有關收費。	電盈、煤氣、有線、中電、新世界、和記	當局早前已提供有關數據。所有收費均會定期予以檢討。

編號	意見	公用事業公司名稱	當局的回應
18.	為何今次的行政費用高於去年所建議的金額？	和記	首次處理申請掘路證的費用有所增加，是要計及警務處及運輸署參與有關工作所涉及的費用。上次建議的金額，只計及路政署的行政費用。
19.	雖然當局已訂明有關掘路證期限和豁免支付經濟費用的準則，但制度仍存有“漏洞”，讓意圖行賄的人有可乘之機。	電盈、有線、港燈	在任何體制內，均須有人負責按情況作出判斷或行使斟酌權；這種安排不應被視為引致貪污的原因。假如有證據顯示有人貪污，該等人士自然會受到法律制裁。
20.	上訴（向行政上訴委員會提出）相當費時，公用事業服務會受到阻延。	電盈	行政上訴委員會處理上訴的速度取決於當時工作量多寡，未必需要很多時間。此外，我們預計不會有大量個案提交委員會處理，亦不希望出現這種情況。由於整個上訴過程基本上只涉及文書工作，應不會阻延服務，而被裁定多收的經濟費用款項亦可得以發還。
21.	有關計劃殊不公平；與其進行這項計劃，倒不如把資源投放在道路基建及公用設施坑道等工程。	煤氣、有線、新世界	政府一直致力研究新發展區內有關公用設施坑道的事宜。不過，進行有關計劃亦須得到公用事業機構的支持，包括願意為此作出投資。
22.	必須清楚界定持證人和指定持證人的法律責任，使持證人不必為指定持證人的行為負責。	煤氣、新世界、和記	指定持證人和持證人的責任會在掘路證上清楚說明。持證人將不必為只須由指定持証人遵守的掘路證條款負責。
23.	指定持證人制度會令有關程序變得更為繁複。然而，當局實應確保掘路證的申領時間不會增加。	新世界	為使違例承建商受罰，制度是必需的。這個制度應該不會令掘路證的申領時間有所增加。

編號	意見	公用事業公司名稱	當局的回應
24.	政府一直鼓勵公用事業機構投入更多資源，以改善香港的環境。有關計劃與這種精神背道而馳。	有線	我們相信，公用事業機構會否在本港投資，須視乎市場對其產品或服務是否需求殷切；換句話說，是否有利可圖。相對於公用事業機構的經營成本而言，有關掘路證收費實在微不足道。只要有關服務質素良好，即使把該等費用轉嫁到市民身上，市場需求亦不會因而縮減。此外，我們預期公用事業機構所付的經濟費用不會太多。
25.	制度應對在同一條已開掘的坑道內，須進行多項公用設施工程而籌劃。持證人未必有權管轄其他在坑道內進行的公用設施工程。	中電	路政署會就“共用坑道”公平分配使用時間，並訂明各公用事業機構只須為本身出現的延誤負責。
26.	其他政府部門會否徵收類似的費用？	和記	我們無法預知政府將來會徵收何種費用，但可以肯定，新費用會因應實際需要或已確認的需要提出，而且所有收費建議均須經立法會審批。

土地(雜項條文)(修訂)條例草案
挖掘道路工程的收費與處罰制度建議

諮詢會議摘要

日期：二零零一年十月十六日
時間：下午三時至五時三十分
地點：何文田政府合署路政署 613 室

出席者：

部門／機構	姓名	傳真號碼
路政署	韋志成 (主席)	2714 5216
	廖皓愷	2714 5290
	鍾耀榮	2714 5290
	何建康	2714 5290
工務局	賈士為	2869 0167
香港中華煤氣有限公司(中華煤氣)	敖少興	2561 6313
香港電車有限公司(香港電車)	陳是耀	2118 9299
	S SHARMA	2118 9299
香港有線電視有限公司(有線電視)	羅錦基	2112 7810
	陳英傑	2112 7884
香港電燈有限公司(港燈)	李廣詠	2510 7843
香港新電訊有限公司(新電訊)	蘇卓華	2112 8163
新世界電話有限公司(新世界電話)	關啓雄	2133 2194
	黃焯倫	2133 2036
香港電話有限公司(電訊盈科)	鄧少華	2635 3277
	張國志	2511 9301
和記環球電訊有限公司(和記電訊)	廖緒斌	2123 1675
	曾國坤	2123 1675
中華電力有限公司(中電)	潘偉賢	2678 7133
	周騰輝	2678 6996
水務署	鄒志偉	2824 0578
渠務署	葉鴻平	2827 6657

會議目的

1. 主席表示，本會議的目的是讓政府諮詢及蒐集公用事業機構對建議的掘路許可證收費及罰款制度的意見；如有需要，亦會解釋工務局給公用事業機構傳閱的諮詢文件。

關於建議制度的討論／意見

2. 主席表示，政府帳目委員會在最近一次公聽會上，要求索取該份諮詢文件及本諮詢會議摘要。公用事業機構在會上對將諮詢文件及會議摘要，送呈政府帳目委員會參閱，並不反對。
3. 根據工務局通知，諮詢期會在二零零一年十一月二十日結束，以便建議能提交在二零零一年十二月七日舉行的立法會規劃地政及工程事務委員會。修訂條例草案會在二零零二年四月提交立法會進行首讀及二讀前，刊登憲報。主席表示，所有對建議的掘路工程收費及罰款制度的書面意見，應在二零零一年十一月二十日或以前送抵工務局。
4. 主席表示規劃地政局作為《土地(雜項條文)條例》的決策局，會在考慮所有有關因素後，決定修訂條例草案何時生效。
5. 公用事業機構在會上提出下列共同理由反對建議的制度：
 - a) 收費制度會對公用事業機構造成沉重財政負擔。
 - b) 收費制度會對政府及所有公用事業機構造成不必要的爭拗和招致不必要的行政工作，因而增加成本和浪費時間。這一切最終也會由市民來承擔。
 - c) 由於現時經濟不景，因此不是適當時候實施收費制度。
 - d) 公用事業機構已盡最大努力，與政府部門緊密合作，進行掘路工程。收費制度對於縮短掘路時間不會有任何刺激作用，因為大部分掘路工程均由政府部門進行。
 - e) 政府不應實施這樣煩瑣和不公平的計劃，而應考慮其他方法或措施，例如提供一站式掘路許可證申請服務、改善道路基建設計及規劃，以及設置共用的公用設施坑槽等。
6. 有線電視表示，有關建議不應只針對公用事業機構，因為政府工程在現時的掘路工程中佔最大比例；此外，當局只就建議向公用事業機構傳閱和進行諮詢，而沒有指出大部份掘路工程均由政府進行的這個事實，會誤導市民。

有線電視表示此建議實際上是以成本作主導，而不是改善程序的方法。對公用事業機構而言，建議既無鼓勵作用，也不符合成本效益，相反只會增加公用事業機構的行政費用，卻無助於改善制度。

有線電視表示，公用事業機構認為對公用服務設施實行用者自付原則，其公平性值得爭議，因為所引致的費用始終會轉嫁至最終用戶，即公用設施的用戶。此外，所建議的行政費用和每日收費，實際上是用作成立一個規管挖掘道路以鋪設公用設施從而改善香港環境的系統的費用。將該等行政費用及額外資源的費用從政府轉到公用事業機構，最終再轉嫁至市民身上實屬不必要，並對市民大眾毫無裨益。

有線電視表示，他們所進行的掘路工程是必要的，而且作為一家負責任的公用事業機構，他們一向致力盡早完成工程，並盡量減少對市民造成影響。他們內部有一套有效率的工程管制制度，而對外方面，他們須根據現行三級制進行協調和合作，與鄰近的掘路工程作出協調，並須遵從嚴格的工作守則、標準和規例。有線電視表示他們一向注重服務質素，並致力改善掘路程序，例如不斷改善照明及防護工作；使用探測儀器；要求一站式申請服務；與政府協調在新城市規劃階段預留足夠行人路闊度去鋪設地下設施以及採用共用管道／坑槽的方法。

有線電視表示，面對經濟逆轉，擬實施的收費計劃會對他們造成沉重負擔，此舉亦抵觸政府所強調的「改善營商環境」政策。

7. 中電表示用者自付的原則理據不充分，因為用者其實是整體市民，倘若政府引入收費制度，不論是直接徵收或是間接向公用事業機構徵收，這費用最終也會被公用事業機構轉嫁至消費者。
8. 中華煤氣認為在現時的情況下實行用者自付的原則，是有疑問和不公平的。敷設公用設施是為服務市民，因此沒有一群特權「用戶」。公用服務的「最終用戶」其實是一般市民。
9. 新電訊表示公用服務是由整體市民使用，引入建議的收費制度，會因額外的行政費用而令服務成本不必要地提高。

新電訊續稱，與使用道路情況相若，假如根據用者自付原則，政府也應向每個使用行人路的人收費，結果只會引起不必要的行政費用。

10. 主席回應公用事業機構的詢問時澄清，諮詢文件內所指的經濟收費，是一項根據交通延誤的經濟成本而額外徵收的每日收費。諮詢文件第23段的意思是當局只會向沒有充分理由延長掘路許可證期限而影響行車道的掘路工程徵收經濟收費。行人路上的掘路工程(沒有影響行車道)是不會徵收經濟收費。公用事業機構認為，假如延誤原因超出持證人的控制範圍，則不應收費。
11. 和記電訊及新世界電話表示，沒有詳細的費用計算方法，公用事業機構則無法就收費結構是否公平提供意見。有線電視詢問為何路政署行政費用的明細表曾載於以往的建議中，但這次則沒有。在回應公用事業機構要求提供更多關於行政收費組成方法和經濟收費計算方法的資料時，主席表示會徵求庫務局局長的同意，向公用事業機構發放建議收費結構的費用資料，以供參閱。

12. 就公用事業機構查詢因交通延誤而導致的經濟收費的計算方法，主席回應說是採用簡單平均分析，而非個別評估，因為前者易於管理，後者則會不必要地推高行政費用。公用事業機構表示，在他們接獲費用的資料及計算前，對此不能提供進一步意見。
13. 關於和記電訊的要求，路政署會向公用事業機構提供上年度及本年度截至九月止所發出的掘路許可證的統計數字；這些統計數字會分類為私人公用事業機構及政府部門(包括水務署及渠務署)於行車道上掘路的數字。
14. 中華煤氣、港燈、新電訊、和記電訊、中電及新世界電話均表示，根據現行條例，政府部門及其他機構，例如地鐵及九鐵等，要求進行改道工程時，公用事業機構須自費繳付有關這些改道工程的掘路許可證費用。他們認為這是不公平及不能接受的。這類公用設施改道工程的掘路許可證費用應獲豁免。
15. 香港電車稱，他們已維持一項低收費的運輸服務，以服務香港市民，並表示其利潤已非常微薄，不能再應付因建議的掘路許可證收費及罰款制度而對其營運構成的額外負擔。

香港電車稱已有效進行三分之一的港島北區走廊的保養及維修工程，而其他交通亦有使用該走廊。他們表示，倘若政府實行「用者應付」的原則，使用香港電車所管理的行車道的人士也應分擔建築及維修費。香港電車建議應獲政府補償部分他們所支付的行車道建築及維修費。

香港電車亦指出，公司除了要在困難、擠塞及危險的道路情況下維修路軌及道路之外，還要在施工期間繼續提供電車服務，不可中斷。施工延誤往往是由電車公司無法控制的原因所引致，例如其他車輛在交通繁忙時使用電車路軌，因而對於在道路進行工程的電車公司人員造成危險。香港電車有兩個選擇：其一，公司會因上述情況以致不能趕及限期而面臨沉重的罰款和懲罰；其二，公司可能要考慮在施工路段周圍設置圍板，並停止部分電車服務，對市民造成不便，結果形成龐大的社會成本。香港電車認為向其徵收第一類額外費用是不公平的。

香港電車強調，掘路許可證的收費及罰款制度會產生影響公眾乘客的後果。他們表示，假如實施建議的掘路許可證收費及罰款制度的目的是促使公用事業機構加快工作，政府應考慮對提早竣工的機構給予獎勵。

16. 中華煤氣查詢最初的許可證期限由誰人及如何判斷，以及由誰人及如何釐定須徵收經濟費用的不合理延誤。由於變數太多，例如不同種類的公用設施、不同種類的道路、公用設施尺寸的差異、物料差異、壓力差異、不同的安裝方法、不同的壓力測試要求、不同的土壤情況等，在判斷許可證期限和何謂「合理／不合理的延長」時，會非常複雜，

甚或流於主觀。中華煤氣關注到在申請許可證或延長許可證時間時，會出現漫長或者無法解決的爭拗。此外，由於很多判斷可能是主觀的，因而增加貪污的機會。新電訊表示許可證的期限不應由路政署評估，因為工地的情況可能各有不同，公用事業機構才最適合評估許可證的期限。港燈稱應有一套公正、公平、公開和清晰的標準以釐定掘路許可證的期限，以及何種情況下的延誤原因屬超出許可證持有人的控制範圍。有線電視對如何在眾多無法控制的因素中釐定何謂不合理的延誤原因存有疑問。他們質疑如何公平地證明掘路許可證的期限和所延長的時間為合理是一個非常複雜的問題。

17. 主席表示，公用事業機構在申請掘路許可證時，可自行建議許可證的期限和列明理據。路政署作為簽發掘路許可證的當局，會評估和決定許可證的期限。路政署在提交修訂條例草案予立法會前，會聯同公用事業機構成立工作小組，以制訂一套標準，用以釐定許可證的期限，以及在何種情況下延長掘路許可證期限可獲豁免全部或部分經濟收費。對於主席解釋會成立工作小組處理有關問題，有線電視表示倘若有關工作由二零零二年一月開始至四月止，時間可能不足以處理這樣複雜的問題。
18. 電訊盈科表示，就緊急事故的掘路工程徵收的費用應有所不同，特別是晚間工程，其所涉及的行政時間較少。電訊盈科亦建議，未來的工作小組可檢討收費結構，以便為緊急工程另設一種制度。
19. 主席表示路政署人員亦有參與緊急事故。在評估掘路許可證的收費時，當局採用與經濟收費相若的方法，即簡單平均分析，而非個別評估。掘路許可證的收費結構將不會在工作小組檢討。
20. 港燈、新電訊、電訊盈科、中華煤氣、和記電訊及中電均表示政府應提供一站式服務，以便公用事業機構一俟路政署發出掘路許可證，即可在指定日期動工，而無須根據現行做法，再向其他政府部門申請其他許可證及／或通知書。有線電視表示，一站式服務對改善掘路許可證的申請程序非常重要。
21. 主席表示一站式服務並非先決條件，更關鍵的是能集合所有有關當局的批准，以便公用事業機構可在一旦獲發掘路許可證時便可動工。路政署會嘗試為此目的，徵求政府所有有關部門的同意。港燈表示公用事業機構不同意主席的意見，因為假如政府堅持實施建議的制度，公用事業機構須繳付工程無法展開的那段期間的費用，以及因不必要地延長掘路許可證期限而引致的費用／額外每日收費。
22. 中電表示，當局應就新建議的制度清楚訂明有關簽發許可證的服務承諾。中電並表示向延長許可證時間的收費亦有礙採用共用壕坑。

23. 就諮詢文件的第 9 段，港燈要求該段應加上「參與工作坊的公用事業機構及承建商代表反對建議」。中華煤氣建議將「RIA 研究發現」，改為「庫務局所委託的 RIA 研究顧問認為」。
24. 公用事業機構認為，在建議的制度下，政府部門也應受到同等對待，因為超過一半的掘路工程是由政府部門進行的。
25. 主席指出諮詢文件第 26 段已闡釋當局向政府部門徵收費用的方式會與私人機構相同。不過，私人機構在違反掘路許可證規定時會被檢控，而政府部門在違反掘路許可證規定時，則須遵從報告程序。由於政府部門可免受檢控，公用事業機構質疑「平等待遇」這標題並不恰當。鑑於這項異議，主席認為第 26 段較適合的標題應是「政府部門的待遇」。有線電視及和記電訊指出，政府部門可免受檢控，是不公平的做法。中華煤氣、新世界電話及電訊盈科質疑為何類似的報告程序不可應用在私營的公用事業機構，以代替違反許可證規定時遭受檢控。
26. 新電訊表示應引入第三者，以確保能獨立和公平地執行及審核掘路工程。同時，巡查核對表中主觀及無法計量的項目亦應予剔除。有線電視表示，路政署一方面是進行大量掘路工程的部門，另一方面負責進行主觀的許可證核對表檢查工作及檢控工作，當中會有利益衝突，或會出現許多不公平的判斷和貪污機會。
27. 主席回應港燈的查詢時表示，考慮到建議的制度，會就巡查核對表與許可證規定作出檢討。
28. 主席表示已就將上訴機制納入建議修訂草案條例一事，諮詢行政上訴委員會。
29. 新電訊、中華煤氣及有線電視提出，過去數年簽發的掘路許可證數目及批核延長許可證期限的數目龐大，他們關注到行政上訴委員會能否處理公用事業機構就初次許可證期限和因不合理延誤而延長時間所提出的上訴。根據過往記錄顯示，延長許可證期限的數目約佔整體許可證數目的一半。不過，主席指實施收費計劃後，公用事業機構會加緊工作，並預計申請延長期限的數目將大幅減少。新世界電話及和記電訊表示，應在行政上訴委員會以外，另設一個上訴渠道。和記電訊詢問當局有否適當知會行政上訴委員會預計的上訴數目，並建議路政署再諮詢行政上訴委員會。有線電視詢問行政上訴委員會的上訴機制是否需要收費。
30. 工務局表示行政上訴委員會如有任何收費規定，將按照香港法例第 442 章《行政上訴委員會條例》所訂的條文。
31. 新電訊表示有需要諮詢會獲提名為指定持證人的人士，主要為承建商，因為他們作為道路工程的利益相關者，會受嚴重影響。

32. 有關處罰制度方面，有線電視詢問公司哪個階層的管理人員會被檢控。主席表示，檢控何人，須視乎所得的證據和違反許可證規定的情況而定。
33. 至於因「交通延誤」而引致的「社會成本」，香港電車及中華煤氣詢問計劃所收集的罰款將如何處置。他們質疑，假如計劃的原則是給予「獎勵」，當局亦應考慮向提早完成工程的機構發放互惠性的「獎金」。
34. 主席告知與會者，諮詢文件連同修訂內容將不會重新傳閱，但有關改動而提出要求將會記錄在會議摘要內。

路政署

二零零一年十一月

2000年度掘路許可證統計數字

公用事業機構	掘路許可證 申請數目	批出掘路許 可證數目	批准掘路許 可證延期的 工程數目	掘路許可證 延期工程總 日數	掘路許可證 批准施工工 程日數	掘路許可證 批准施工工 程總日數*	平均每張掘路 許可證批准施 工工程日數*
香港電燈	2464	2445	660	35480	53561	89041	36.42
嘉雲建設	818	815	26	1133	21489	22622	27.76
中華電力	5370	5330	2195	200094	207090	407184	76.39
中電工程	1147	1133	187	21032	38900	59932	52.90
香港中華煤氣	1393	1380	237	18459	47480	65939	47.78
和記電訊	2856	2790	925	70929	98177	169106	60.61
電訊盈科	2219	2208	336	28520	63054	91574	41.47
新世界電話	101	101	37	2107	3809	5916	58.57
九倉有線電視	961	956	311	22159	27492	49651	51.94
香港新電訊	250	249	115	6721	7206	13927	55.93
香港電車	82	82	33	835	2068	2903	35.40
水務署	4003	3985	817	139025	103595	242620	60.88
渠務署	1232	1213	613	147183	61497	208680	172.04
麗的呼聲	10	7	1	17	121	138	19.71
其他	2578	2568	816	106232	142493	248725	96.86
總數	25484	25262	7309	799926	878032	1677958	66.42

* 包括批出掘路許可證延期日數

2001年度(至9月)掘路許可證統計數字

公用事業機構	掘路許可證 申請數目	批出掘路許 可證數目	批准掘路許 可證延期的 工程數目	掘路許可證 延期工程總 日數	掘路許可證 批准施工工 程日數	掘路許可證 批准施工工 程總日數*	平均每張掘 路許可證批 准施工工程 日數*
香港電燈	1769	1758	475	22630	41996	64626	36.76
嘉雲建設	548	548	24	1053	14070	15123	27.60
中華電力	4814	4750	1578	162959	172798	335757	70.69
中電工程	1216	1211	182	16341	40037	56378	46.55
香港中華煤氣	980	976	132	9282	31191	40473	41.47
和記電訊	2295	2256	964	63357	75987	139344	61.77
電訊盈科	1695	1690	287	17418	49600	67018	39.66
新世界電話	276	266	72	3759	9225	12984	48.81
九倉有線電視	710	705	222	14793	19515	34308	48.66
香港新電訊	314	308	119	9511	10110	19621	63.70
香港電車	32	32	16	896	882	1778	55.56
水務署	3340	3298	639	104549	85333	189882	57.57
渠務署	1008	990	397	95178	54657	149835	151.35
麗的呼聲	14	14	2	41	342	383	27.36
其他	1955	1916	421	61451	107521	168972	88.19
總數	20966	20718	5530	583218	713264	1296482	62.58

* 包括批出掘路許可證延期日數

附件 C

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	59,383,346	4,628,734	43,037,290
部門開支	2,352,232	302,143	2,413,409
辦公地方費用	1,704,949	152,878	1,354,845
電腦化公用設施管理系統成本	4,625,073	746,584	5,655,072
其他部門提供服務的收費	31,040,364	2,575,776	5,928,511
中央的間接行政費用	1,559,846	121,585	1,130,478
總額	<u>100,665,810</u>	<u>8,527,699</u>	<u>59,519,605</u>
准許證數目/准許 - 日	54,295	14,427	1,846,590
單位成本	1,854	591.1	32.2
收費	1,860	590	32

* 1) 上述成本含路政署, 運輸署及警務署者

2) 准許證數目/准許 - 日含路政署工程施工令及掘路證

附件 D

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

費用說明	(1) 元	(2) 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	9,993,467	729,999
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：	3,058	402
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。

以因交通阻延所引致經濟損失為基礎的額外掘路証日費的評估方法

引言

當影响行車的掘路工程在未有合理情況下延長期限時，一項以經濟成本為基礎的額外費用便會在延長期內適用。收費率是跟據某類道路可能受到掘路工程影响的加權平均值釐定。各類道路收費率如下：

道路類別	收費
第 1 類 — 策略性道路	18,000 元/日
第 2 類 — 敏感道路	7,000 元/日
第 3 類 — 其餘道路	1,500 元/日

第 1 類 — 策略性道路

策略性道路基本上包括所有紅色路綫和粉紅色路綫¹。由於快速公路必屬這兩種路綫之一，因此自然屬於這個類別。第 1 類的道路將會表列。

第 2 類 — 敏感道路

所有不屬於第 1 類的敏感道路，均屬這個類別。這些道路包括一般須事先進行交通影響評估及／或須規定不得在日間進行工程的道路²，以及其他只要封閉一條行車線便會對交通構成嚴重困難的道路。第 2 類的道路將會表列。

第 3 類 — 其餘道路

不屬於第 1 及第 2 類的道路，均屬這個類別。

路政署會徵詢運輸署的意見，然後公佈第 1 及第 2 類道路的名單，餘下的道路則列為第 3 類道路。路政署署長有權因應情況變化，在諮詢運輸

¹ 現有的紅色及粉紅色路綫，已在路政署技術通告第 5/2001 號的附件列明。

² 關於須進行交通影響評估及／或規定不得在日間進行工程的道路名單，已載於路政署所發的第 RD/GN/021 號指引的附錄中。

署署長後對列表作出修改。

方法

運輸署以抽樣方法，評估因掘路工程對駕駛人士所造成的延誤，分別為三類道路計算出一個合理收費。該評估是藉著電腦運輸模型軟件包，計算所有車輛在不同網絡環境下，通過一指定路段所需的總行車時數。就每一個樣本，電腦會在沒有掘路工程的道路網絡條件下，及一個業經調整，以反映掘路工程引致流量損失的網絡條件下，分別進行運算。從比較經過某一指定路段在掘路工程存與否分別得出的總行車時數，因掘路工程而引致的延誤便可得出。該延誤可以根據整體運輸研究中採納的「時間價值」因數，變換為一個以每天幾元為單位的經濟算失。每類道路的經濟成本便可從在該類別樣本的加權平均值得出。