

立法會規劃地政及工程事務委員會  
2001年12月12日舉行的會議

關於掘路工程收費及處罰制度  
的背景資料摘要

**現行掘路工程准許證及處罰制度**

掘路工程引致交通阻塞，對市民造成不便，一直是大眾關注的問題。掘路工程通常涉及兩方，一方是要求進行工程的倡議人(例如公用事業機構)，另一方是實際施工的承建商。

2. 政府透過挖掘准許證制度對掘路工程作出管制。根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)第8條，倡議人須向地政總署署長或路政署署長申領挖掘准許證，方可進行掘路工程。目前，挖掘准許證是免費發給申請人的。

3. 根據《土地(雜項條文)條例》第8(4)條，任何人違反挖掘准許證所訂的條件，即屬犯罪，最高可處罰款5,000元及監禁6個月。按照現行慣例，由於准許證持有人是倡議人而非其委託的承建商，因此，如有人違反准許證條件，被檢控的將會是倡議人。

**帳目審查**

4. 1991年，當時的核數署署長(現稱“審計署署長”)在其報告書中促請當局注意有需要減少公用設施掘路工程延誤的次數，並指出延遲實施挖掘准許證收費制度對政府造成的重大財政影響。核數署署長在1995年重申，當局應懲罰在沒有充分理由之下令工程延誤的公用事業機構，以及盡快實施挖掘准許證收費制度。

5. 政府帳目委員會自90年代初一直密切監察政府當局在改善現行掘路制度方面的工作。委員會在1995年7月發表的第二十四號報告書中建議採取多項措施，包括懲罰在沒有充分理由之下令工程延誤的公用事業機構，並促請當局盡快實施挖掘准許證收費制度。

**有關收費及處罰制度的建議**

6. 政府當局在**1996年3月19日**向規劃地政及工程事務委員會首次介紹有關掘路工程收費及處罰制度的建議。經考慮事務委員會委員的意見及諮詢公用事業機構後，當局對有關建議作出修訂，並在**1996年11月19日**將修訂建議提交規劃地政及工程事務委員會考慮，當中的主要修訂事項是把建議的兩層許可證制度廢除。在原先提出的兩層制度下，倡議人須領取挖掘地點佔用牌照，而承建商須另行領取有關的

挖掘准許證；但根據修訂後的建議，發給倡議人的挖掘准許證亦會當作發給任何按倡議人指示進行掘路工程的獨立承建商。

7. 其後，政府當局分別在**2000年1月13日及2000年11月6日**向規劃地政及工程事務委員會提交經進一步修訂的建議。當局表示，在2000年1月13日及2000年11月6日提交事務委員會的修訂建議，與上次在1996年11月提交的建議相比沒有很大改動，不同之處僅在於收費額已按最新的成本資料作出調整。政府當局在2000年11月6日提交事務委員會的修訂建議載於**附錄I**中有關資料文件(CB(1)115/00-01(05))的節錄部分。

8. 除了在1996年3月提交規劃地政及工程事務委員會的初步建議外，政府當局在擬訂其後的修訂建議時均曾諮詢公用事業機構，但公用事業機構一直反對建議中的收費及處罰制度。在2000年1月13日事務委員會會議的有關資料文件中，當局以表列形式載述各公用事業機構的意見和政府當局的回應。有關列表載於**附錄II**。

### 委員提出的關注事項及政府當局的回應

9. 在考慮有關掘路工程收費及處罰制度的建議時，規劃地政及工程事務委員會委員曾就擬議制度能否有效解決掘路工程所引起的問題、釐定有關費用的準則及須由哪方繳付費用，提出了若干關注事項。委員又要求政府當局研究採取其他方法，例如為新市鎮所有地下公用設施興建共用坑道。

10. 政府當局對上述關注事項的回應意見綜述於下文各段：

- a) 收費制度旨在按照“用者自付”原則，收回政府管理挖掘准許證制度所支付的成本，並無施加懲罰之意。
- b) 現行處罰制度存在一項固有限制，就是只有倡議人才能被控違反挖掘准許證所訂條件。然而，工地通常由承建商全權控制。根據建議中的處罰制度，承建商會視作准許證持有人；若承建商違反挖掘准許證內任何條件，當局可要求該承建商負上法律責任。
- c) 在擬議處罰制度下，倡議人及承建商會自律地遵守挖掘准許證所訂的條件，因為政府當局會獲賦權檢控違反挖掘准許證所訂條件的承建商，而違反准許證條件的最高罰款額亦會由5,000元提高至5萬元，以加強阻嚇作用。
- d) 由於政府當局現時簽發挖掘准許證及視察掘路工程地盤已須支付行政費用，因此管理收費制度所需的額外員工費用會極低。

- e) 政府當局已徵詢公用事業機構的意見。各公用事業機構提出反對早在意料之中，因為該等機構須繳付與挖掘准許證有關的費用。
- f) 政府承建商須申領挖掘准許證，但無須繳付有關的挖掘准許證費用，因為該等費用最終會由政府承擔。不過，在釐定建議中的挖掘准許證費用時，已減去應由政府承擔的款額，使其他挖掘准許證申請人無須負擔該等款項。
- g) 政府部門作為部分掘路工程的倡議人，會密切監察轄下承建商的表現。有關承建商在工程展開前須把掘路工程方案提交監督部門審核。工務局亦會定期視察工地，若發現任何違規情況，將會要求有關部門首長採取糾正行動。
- h) 政府當局曾研究為所有地下公用設施興建共用坑道的可行性，但最終認為很難採取有關做法，因為所需建造的共用坑道較地鐵隧道還要龐大。儘管如此，在為新發展區進行規劃時，如有地方可供使用，政府當局會考慮把地下公用設施安置在特建的公用設施道路，一如北大嶼山公路及日後通往竹篙灣的道路在此方面的情況。
- i) 以實施罰款分級制度代替檢控行動的建議可提交律政司考慮。

立法會秘書處  
2001年12月5日



**節錄自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**

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：

<b>在路政署負責維修的道路上進行挖掘工程</b>		
	<b>項目</b>	<b>費用</b>
(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

<b>在其他未批租土地進行的挖掘工程(由地政總署處理申請)</b>		
	<b>項目</b>	<b>費用</b>
(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<sup>1</sup>。

## **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。

---

<sup>1</sup> 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。





節錄自政府當局提供事務委員會於2001年1月13日會議討論的文件

附錄 II

回應公用事業機構就1996年年底進行的第二輪諮詢所發表的意見

編號	意見	提出意見的公用事業機構	政府的回應
1	<p>承建商如需要就所申請的期間逐日繳付費用，則會缺乏動力提早完成有關工程。</p>	<p>中華電力有限公司、香港新電訊有限公司、香港中華煤氣有限公司、新世界電話</p>	<p>建議使申請人不會不必要地申請長時期的准許證。此外，若准許證持有人未能依期完工，便須支付另一筆款項作申請准許證延期費用。因此，有關建議會促使准許證持有人避免延誤和在提出申請前作出審慎計劃。事先妥善計劃的道路挖掘工程，有助與其他道路挖掘工程作出協調。</p>
2	<p>路政署似乎正在其公用設施管理系統內加入一項規定，就是不論每條街所掘的坑有多長，凡在不同街道進行工程，便須相應地申請各街道的挖掘准許證。這項規定徒然增加挖掘准許證的數目，實無此必要。</p>	<p>中華電力有限公司、香港新電訊有限公司、九倉有線電視有限公司、新世界電話、香港電車有限公司、香港中華煤氣有限公司</p>	<p>政府已在其他場合向公用事業機構解釋，原來建議中對於不同街道便須申請不同挖掘准許證的規定將予以放寬。</p>

3	由於警方、運輸署會臨時附加額外的交通規定，因此，公用事業機構一般都不能控制工程何時動工。	中華電力有限公司、香港中華煤氣有限公司、香港電車有限公司、香港新電訊有限公司、九倉有線電視有限公司、新世界電話、和記傳訊有限公司	<p>雖然政府部門（例如警方、運輸署等）的管制規定可能會影響動工日期，但如果工程經過適當的規劃，考慮到對交通、環境的影響，准許證持有人基本上可以控制建築計劃及其進度。公用事業機構在申請書上填報擬動工日期時，應考慮徵求交通等方面的意見所需的時間。</p> <p>萬一到了動工日期，仍然另有准許證持有人佔用有關用地，當局可免費延長有關機構的掘路期限，以彌補有關機構因當局延遲交出有關用地而失去的施工時間。</p> <p>每日收費將由擬動工日期而不是由挖掘准許證簽發日期開始計算。</p>
4	公用事業機構通常只會基於各種不能控制因素才不得不暫停進行工程，因此逐日收費應只適用於實際工作日期。	香港中華煤氣有限公司、香港電車有限公司、香港新電訊有限公司、九倉有線電視有限公司	就算公用設施工程要暫停進行，當局仍須派人到工地視察。按挖掘准許證所批出的期限來計算每日收費，才能真正反映當局所須支付的成本。

5	公用事業機構為政府改動公用設施，卻要向政府繳付費用，政府這種收費是極不公平的。	香港中華煤氣有限公司，香港新電訊有限公司、新世界電話、和記傳訊有限公司	按照各法定條款，公用事業機構必須承擔因應政府的要求而須改動公用設施的工程費用。
6	儘管政府已簡化挖掘准許證制度，收費仍與以往的相若。光是文件工作量減半，便可或多或少降低成本。	中華電力有限公司、香港電車有限公司	取消原先建議簽發的牌照不能將成本降低，因為在計算原先所建議的收費時，我們是假定牌照會與挖掘准許證同時簽發，因此不需額外的行政開支。
7	建議在准許證內加上有關無人看管掘路工地的條文，有時可能會對准許證持有人造成不公平的情況。中華電力有限公司舉例說，如該公司就一段電纜進行工程，需要3張准許證，該公司在其中一兩個准許證所批准的範圍施工時，其餘的准許證所批准的範圍便會一段時間沒有工程進行，儘管整體而言，工程仍是每天進行着。	中華電力有限公司、九倉有線電視有限公司	為減少對公眾造成的不便，掘開的路面，若未能繼續施工，應暫時加上適當蓋板，以便交通通過。如准許證持有人採取這些適當行動，則可避免觸犯建議加諸挖掘准許證的規定。

8	需就"無人看管工地"給予較為明確的定義。正在養護混凝土的工地會否視為"無人看管"論?	中華電力有限公司、香港電車有限公司	為了便於管理掘路工程，我們須把"無人看管工地"界定為"掘開的路面，而該處在任何工作天均無人積極工作，也無蓋板，以供市民臨時使用。" 此外，正在養護混凝土的工地不應視作無人看管論，但有關工地須設告示板，說明看似無人看管的理由，以免誤會。
9	應向公用事業機構提供收費建議細目表	中華電力有限公司、香港電車有限公司、香港新電訊有限公司、九倉有線電視有限公司、香港中華煤氣有限公司、和記傳訊有限公司	細目表夾附於後。
10	收費率絕對偏高，應加以檢討並大幅降低。	香港電燈有限公司	所建議的收費實根據當局管理挖掘准許證制度所需的實際開支計算所得。
11	挖掘准許證的延續期內，不應收取每日收費。	香港電車有限公司	挖掘准許證的延續期內，當局仍須到工地視察；因此，本來的每日收費同樣適用。

12	已為挖掘准許證申請延期者不應被罰款。	香港新電訊有限公司	有關收費乃用來支付政府管理挖掘准許證的款項，並無懲罰之意。
13	我們需要了解建議中檢控隊的組織、運作模式以及其權力依據，這點至為重要。	九倉有線電視有限公司	建議中的檢控隊同時由專業人士和督察人員組成。如有工地涉嫌違反挖掘准許證的簽發條件，檢控隊會進行監察，必要時更會蒐集證據，並根據《土地(雜項條文)條例》提出起訴。

2000年1月

[A:\B060100-W(LP).DOC (P.1-5)]