

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1547/02-03號文件

檔 號：CB1/BC/10/01

《2002年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2002年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》委員會的商議工作。

背景

2. 有關挖掘准許證收費一事在1987年首次提出，源自一項有關此事的研究。在1991年10月，當時的核數署署長(現稱“審計署署長”)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對政府造成的重大財政影響。核數署署長在1995年3月發表的第二十四號報告書中重申，當局應懲罰在沒有充分理由之下令工程延誤的掘路工程倡議人(例如公用事業機構或政府部門)，以及盡快實施挖掘准許證收費。

3. 政府當局在1996年向規劃地政及工程事務委員會首次介紹有關准許證收費制度的建議，並在2000年1月再向事務委員會提出此事。經進一步研究後，政府當局於2001年12月再次就現行挖掘准許證收費制度，徵詢事務委員會的意見。現行制度旨在按照“用者自付”原則收回行政費用，以及鼓勵倡議人和承判商在准許證有效期內完成挖掘工程。政府當局亦建議根據在沒有充分理由之下於准許證原定有效期屆滿後繼續施工，導致行車道交通受阻所涉及的經濟成本徵收附加費，作為促使挖掘工程如期完成的另一誘因。

條例草案

4. 條例草案的主要目的是修訂《土地(雜項條文)條例》(第28章)，以改善對在未批租土地範圍內進行挖掘工作的規管。為修改挖掘准許證制度，當局建議對現行條例作出以下的主要修訂：

- (a) 賦權有關當局對持准許證人及其承判商(若為指定持准許證人)執行挖掘准許證規定、對承判商和各級次承判商作出管制，以及就挖掘工程延誤而導致行車道交通受阻所涉及的經濟成本徵收附加費；

- (b) 挖掘准許證制度對那些在由路政署署長維修的街道進行挖掘工程的政府部門具約束力；及
- (c) 違反准許證規定的罰款額將由5,000元提高至第5級(5萬元)，以顧及過去多年來的通脹情況。在沒有挖掘准許證的情況下進行或維持挖掘工作的監禁刑罰則維持不變，依舊是6個月。

法案委員會

5. 內務委員會在2002年4月26日的會議上同意成立法案委員會，負責研究條例草案。法案委員會由劉炳章議員擔任主席，合共舉行了14次會議，研究條例草案。為更深入了解路政署監察倡議人和承判商的挖掘工作表現所進行的巡查，法案委員會亦曾在2003年2月22日到掘路工地進行視察。法案委員會的成員名單載於**附錄I**。

6. 法案委員會與公用事業機構進行了多輪諮詢，包括中華電力有限公司、香港電燈有限公司、香港有線電視有限公司、和記環球電訊有限公司、新世界電話有限公司、電訊盈科、香港中華煤氣有限公司、九倉新電訊有限公司，以及香港電車有限公司，並同時聽取了建造界、專業團體和其他有關各方的意見。曾向法案委員會提出意見的團體／人士名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議過程

7. 法案委員會委員完全明白掘路工程阻礙交通，對市民造成不便，長久以來一直是公眾關注的問題。委員認為，無論在時間或金錢方面，因掘路工程造成阻礙而付出的社會代價均可以非常重大。儘管政府帳目委員會根據審計署署長的報告書，先後於1991年、1995年和2001年就管制公用事業機構掘路工程一事進行了審查，但部分委員關注到此事仍沒有任何進展，並認為必須徹底改變現行做法，以處理有關問題。

8. 法案委員會察悉，公用事業機構及建造業強烈反對掘路工程的建議收費及處罰制度。他們認為，有關的收費及處罰制度不但會對他們構成財政負擔，亦會在政府和公用事業機構之間造成不必要的爭拗，以及招致不必要的行政工作，因而增加成本和浪費時間。提出意見的團體聲稱，這一切最終可能會由市民承擔。他們又認為，公用事業機構已盡最大努力，與政府部門緊密合作，進行挖掘工作。因此，擬議收費制度不會有任何刺激作用，無助於縮短挖掘工作所需的時間。政府不應按現行建議實施如此煩瑣和不公平的制度，而應考慮其他方法或措施，例如提供一站式挖掘准許證申請服務、改善道路基礎設施的設計和規劃、建造公用設施共用坑道，以及設立獎勵計劃鼓勵盡早完成挖掘工作。

9. 法案委員會在商議過程中研究了多項事宜，其中包括下列各項：

- (a) 掘路工程的建議收費及處罰制度，包括挖掘准許證收費制度，以及就挖掘工作延展期間所引致的經濟成本徵收費用(第10至25段)；
- (b) 路政署所作評估的覆核機制(第26至33段)；
- (c) 《土地(雜項條文)條例》對政府及其他倡議人／承判商的適用範圍(第34至48段)；及
- (d) 有關沒有為毗鄰構築物或搭建物提供安全預防措施及支持的罰則和免責辯護條文(第49至56段)。

掘路工程的建議收費及處罰制度

10. 條例草案為政府當局實施掘路工程的收費及處罰制度提供所需的法律架構。擬議收費制度會按照“用者自付”的原則，悉數收回政府部門處理挖掘准許證及監察准許證條件執行情況的行政費用。政府當局相信，這項安排亦可構成誘因，促使公用事業機構及承判商如期完成挖掘工程，以及減少掘路工程的次數。此外，作為另一誘因，當局會根據在沒有充分理由之下於准許證原定有效期屆滿後繼續進行挖掘工程，導致行車道交通受阻所涉及的經濟成本徵收附加費。

准許證收費制度

11. 法案委員會曾研究挖掘准許證收費制度的擬議收費結構及費用計算基礎，並探討過可否把挖掘准許證制度的管理工作外判。與挖掘准許證制度管理工作有關的擬議收費結構載於下文。費用計算基礎載於**附錄III**。

挖掘工作的擬議收費(收回行政費用)		
說明	由路政署維修的街道	由地政總署維修的其他未批租土地
簽發挖掘准許證	1,860元	3,060元
延長挖掘准許證有效期(如有需要)	590元	400元
挖掘准許證有效期內(包括按需要延展的期間)按日收取的費用	每日32元	不適用

收費水平

12. 法案委員會察悉，公用事業機構及建造業認為當局建議就挖掘工作收取的費用太高。提出意見的團體認為，有關費用不應根據政府的職員費用釐定，因為政府人員的薪酬較市場上的薪酬為高。部分委員亦同意團體的意見，認為沒有理由就路政署巡查工地每日收取32元的費用，因為進行巡查是該署的職責之一。

13. 政府當局指出，現行制度的內在運作成本現時由納稅人補貼。一般來說，按照“用者自付”原則來訂定政府各項收費，以悉數收回提供服務的成本，是政府行之已久的政策。有關的職員費用是以不同部門處理挖掘准許證所需的時間為基礎計算，而政府僱員的薪酬則跟隨市場上的薪酬趨勢釐定。

14. 法案委員會察悉，政府當局表示每日收取的32元費用所涉及的工作包括巡查工地，以及在有需要時向公用事業機構及其承判商建議如何維持挖掘工作，才符合法例規定。這並非可選擇執行的項目，而是挖掘准許證制度不可分割的部分，此項工作可確保掘路工程進行得井然有序。事實上，與執法及檢控工作有關的職員費用並無計算在每日收取的費用內。這與適用於食物環境衛生署、屋宇署、機電工程署及勞工處等其他政府部門的一般原則相符。所有政府收費均須定期檢討，以確保貫徹“用者自付”的原則，而當局亦可悉數收回成本。若掘路的情況在日後有所改善，以致當局可減少進行監察和提供意見，當局在檢討收費時會把所節省的開支計算在內。

外判挖掘准許證制度的管理工作

15. 法案委員會接納政府當局的解釋，就是在目前的情況下，不值得推行外判的做法。即使把簽發挖掘准許證的文件工作外判，路政署仍須調配資源監察私營代理的工作，以及與其他政府部門進行統籌工作。公用事業機構亦不贊成把挖掘准許證制度的執法工作(即巡查與檢控工作)外判，因為他們沒有信心私營代理會公平地執法。

就在挖掘工作延展期間所引致的經濟成本徵收費用

16. 條例草案賦權政府當局根據挖掘工作對行車道交通可能造成的影響所涉及的經濟成本徵收附加費。當局會在延長准許證有效期，才就所涉及的經濟成本徵收費用；若延長准許證有效期不是因持准許證人或其承判商的過失所致(即准許證有效期是‘合理’地延長)，又或挖掘工作在經延展的屆滿日期前完成，已繳付的費用可以退還。

計算街道挖掘工程所招致的經濟成本

17. 在計算街道挖掘工程所招致的經濟成本方面，法案委員會察悉，全港所有由路政署維修的街道會分為3類，即“策略性街道”、“敏感街道”和“餘下街道”。這個分類是按挖掘工作對某類街道可能造成的交通影響而劃分的。各類街道的收費水平如下：

街道類別	收費
第1類(策略性街道)	每日18,000元
第2類(敏感街道)	每日7,000元
第3類(餘下街道)	每日1,500元

18. 法案委員會察悉，提出意見的團體認為擬議處罰制度沒有加快工程進度的作用，因為公用事業機構和承判商為了本身的利益，已致力盡早完成工程。該等團體認為，當局未能證明經濟成本附加費的計算方式恰當，而擬議的收費水平亦屬過高。

19. 法案委員會委員對於當局建議訂立處罰制度，就街道挖掘工程出現延誤所招致的經濟成本徵收費用，持不同意見。部分委員同意提出意見的團體的觀點，認為政府應設立一站式服務機制，接受和處理挖掘准許證的申請。在某些情況下，工程延誤是由於受到其他方面的干擾所致。若建議訂立處罰制度，政府可能亦須考慮設立獎勵計劃，以達到鼓勵公用事業機構及其承判商依時完成工程這目標。公用事業機構始終認為，大部分挖掘工程(根據所簽發的挖掘准許證數目計算)均由政府進行。

20. 然而，部分其他委員認為，由於問題已持續多年仍未解決，故當局有必要推行收費制度，以便更有效地管制掘路工程，藉此減少工程出現不必要的延誤，保障社會的整體利益。部分委員建議政府當局甚至可探討能否把擬議的經濟成本附加費的適用範圍，擴展至於准許證首段有效期屆滿後繼續在行人路上進行的挖掘工程，因為這些挖掘工程對行人及鄰近店鋪東主亦構成影響。

21. 法案委員會在商議過程中曾就以下事項進行研究：根據交通受阻所涉及的經濟成本就挖掘准許證每日徵收附加費的計算方法、釐定准許證首段有效期的準則、上訴機制及豁免條文。法案委員會亦曾邀請資料研究及圖書館服務部就海外地區對行人路挖掘工程所招致的經濟成本計算方法進行研究。

計算基礎

22. 法案委員會察悉，政府當局指出與掘路工程有關的經濟成本包含多方面的成本。除交通受阻所涉及的“時間成本”外，還有路旁商鋪生意減少、市容受損、對市民造成不便和交通意外增加所引致的其他成本。由於目前用來計算交通受阻所涉成本的數學模型發展得比較成熟，因此政府當局決定以“交通受阻所涉及的時間成本”，作為計算經濟成本的基礎。當局認為，按這個基礎收取的經濟成本，由於能按道路類別區分交通受阻帶來的影響，相對來說較為公平。此外，擬議收費既不會超越(因導致交通不合理受阻而須)繳費者的能力範圍，同時亦收到必要的阻嚇作用。根據交通受阻所涉及的經濟成本就挖掘准許證每日收取附加費的評估方法載於**附錄IV**。

准許證首段有效期

23. 公用事業機構及建造業提出的關注事項之一，是他們在獲發挖掘准許證之後，由於可能仍要得到其他政府部門的批准，故不能立刻施工。其他公用事業機構為地下公用設施進行改道工程，有時可能亦會令工程延誤。提出意見的團體認為，當局應設立公平、具透明度和靈活的機制，釐定准許證的首段有效期。若當局徵收經濟成本附加費，在工程因受未能控制的元素影響而延誤的情況下，該等費用亦應豁免徵收。

24. 在此方面，法案委員會研究過那些會對挖掘工作的時間構成影響的因素。法案委員會察悉，路政署現正與公用事業機構合作制訂一套標準方法，釐定准許證的首段有效期。政府當局表示會以公平和公開的方式，釐定准許證有效期，以期平衡業界和社會的利益。在評估建議中的准許證有效期時，當局會考慮各個政府部門就擬議挖掘工程設定的時間限制。條例草案亦訂明機制，使當局可在出現持准許證人無法控制的元素時，例如惡劣天氣、政府命令暫停挖掘(但必須不是因為持准許證人的過失而發出命令)、工地狀況出現無法預知的變化，以及主管當局認為合理的其他理由，批准延長准許證的有效期。

25. 在改善挖掘准許證的申請程序方面，法案委員會察悉，根據現行做法，新道路工程及道路重建工程的方案均會在規劃和設計階段送交公用事業機構傳閱，以便公用事業機構可在施工期間敷設新的設施和備用管道。路政署現正實施一套簡化的方法，以便一旦發出准許證便會徵求所有有關政府部門的批准。政府當局指出，此舉已有效達致團體所建議提供一站式服務的目的。為減少進行掘路工程的需要，政府當局亦會探討在新發展區建造公用設施共用坑道的可行性。

路政署所作評估的覆核機制

26. 條例草案訂明在路政署設立一套法定覆核機制，處理就主管當局所作若干決定進行覆核的工作，包括有關挖掘准許證有效期及豁免徵收經濟成本附加費的決定。根據條例草案第10L條，在接獲挖掘准許證或豁免經濟成本附加費的申請時，一名職級屬工程師的人士會對准許證有效期或經濟成本附加費進行初步評估。申請人若不滿意評估結果，可在指定時間內向路政署總工程師提出有關個案，以便進行覆核。若申請人仍感不滿，他可在指定時間內向路政署署長要求作最後覆核。按照條例草案第10M條，路政署署長在接獲申請後須成立覆核委員會，並須邀請覆核委員會的成員給予個別意見，以及在考慮覆核委員會的成員的意見後作出決定。

27. 條例草案第10N條訂明，環境運輸及工務局局長可委出一個不多於20人的委員團，該等人士是他認為適合擔任覆核委員團成員，以於有申請要求覆核總工程師根據第10L(4)條作出的決定時向路政署署長提供意見。條例草案第10M條訂明，路政署署長須擔任覆核委員會的主席。環境運輸及工務局局長須委任不少於3名但不多於5名其他人士以組成覆核委員會。覆核委員會的成員組合如下：

- (a) 最少一名來自路政署屬於政府工程師或以上職級的公職人員；
- (b) 最少一名根據第10N條委出的覆核委員團的成員；及
- (c) 不多於3名路政署署長認為適合的其他人士。

28. 法案委員會對於第10M及10N條的草擬方式表示關注，特別是覆核委員會與覆核委員團的關係。由於覆核委員團只是提供一批可獲委任為覆核委員會成員的人選，法案委員會認為有必要修改有關條文的草擬方式，使其更加清楚明確；同時亦有需要檢討覆核委員會的成員組合，以增加委員會內非公職人員的數目。

29. 為處理法案委員會關注的事項，政府當局同意動議委員會審議階段修正案，訂明並非公職人員的人士須在覆核委員會成員(不包括主席)中佔過半數，以便路政署署長可聽取更多外界意見。政府當局亦建議動議另一項委員會審議階段修正案，提出新訂第10M條，清楚訂明覆核委員會與覆核委員團的關係。經修訂的新訂第10M(1)條的措辭為：“局長可委任一個不多於20名他認為適合擔任覆核委員會的成員的人士組成的委員團(“覆核委員團”)，以覆核總工程師根據第10L(4)條作出的決定”。據此方式獲委任的人不得擔任成員超過連續6年。

30. 法案委員會亦曾檢討覆核委員會的運作方式。經考慮委員的意見後，政府當局亦同意動議委員會審議階段修正案，以改善覆核委員會的運作方式，確保覆核委員會行事公正。經修訂的制度的主要特點如下：

- (a) 覆核委員會的成員將包括公職人員及非公職人員，當中以非公職人員的成員佔過半數；
- (b) 路政署署長會擔任覆核委員會的主席，但不得在覆核委員會的聆訊中表決；及
- (c) 所有有待在覆核委員會聆訊中決定的事宜須由出席聆訊的成員以過半數票決定。

此外，由於覆核委員會藉表決作出決定，若正反雙方票數相等，覆核委員會將會解散，而另一覆核委員會將會成立，就有關覆核進行聆訊。若正反雙方票數再度相等，而持准許證人已在其根據有關條文提出的申請中開列他自行作出的評估，則其所作評估的結果須視作覆核委員會的決定。

31. 法案委員會察悉，第18B條訂明，任何人因覆核委員會就關於退還經濟成本的事宜進行評估所作的決定而感到受屈，可在指定時間內向行政上訴委員會上訴。

申報利害關係

32. 法案委員會對覆核委員會成員申報利害關係的機制亦表關注。經考慮法案委員會的意見後，政府當局同意，在環境運輸及工務局局長提名某人加入覆核委員會前，他會要求有關人士作出他們在有關覆核中是否有任何直接或間接利害關係的申報。該等資料將會提交有關的持准許證人。在作出委任前，環境運輸及工務局局長會考慮有關成員所申報的利害關係，以及有關的持准許證人提出的反對(如有的話)。如在覆核程序中任何時間，發現覆核委員會的任何成員在有關覆核中有任何直接或間接的利害關係，主席可將該程序押後。環境運輸及工務局局長須終止該成員的委任，並須委任另一成員，重新聆訊該申請的全部或部分。

33. 法案委員會察悉，任何人若只是隱瞞其有利害關係，以圖獲得提名為覆核委員會成員，並不屬於犯罪。然而，政府當局指出，任何人若蓄意隱瞞其對於有關的覆核有利害關係，以圖獲得委任為覆核委員會成員以獲取利益或報酬(例如獲路政署署長退還經濟成本)，則可能觸犯《盜竊罪條例》(第210章)第16A條所訂的欺詐罪，或該條例第18條所訂的以欺騙手段取得金錢利益的罪行。法案委員會滿意政府當局的解釋，並建議在獲提名人同意接納有關委任前，應向他們公開該等資料。

《土地(雜項條文)條例》對政府及其他倡議人／承判商的適用範圍

34. 根據條例草案，《土地(雜項條文)條例》第III部會以新條文取代，該等條文涵蓋的事宜包括管制在未批租土地範圍內的挖掘，以及安全預防措施及支持的提供。就在路政署署長維修的街道上進行挖掘工作而言，第III部對政府具約束力。然而，新訂第2A(2)條訂明，“第III部並無准許對政府或對在為政府服務時以公職人員身分執行本身職責的過程中作出任何事情的人採取法律程序的效力，亦無對政府或該人施加刑事法律責任的效力”。第III部新訂第10條特別對在違反有關准許證的條件下，在未批租土地範圍內進行或維持挖掘工作的罰則作出修改，並界定持准許證人違反有關准許證的條件所須承擔的法律責任。在沒有准許證的情況下或不按准許證條件進行或維持挖掘工作的最高罰款額，會由5,000元提高至5萬元，以反映過去30年的通脹情況。在未領有准許證之下進行挖掘工作的6個月監禁刑罰，則會維持不變。

35. 關於向政府施加“刑事法律責任”的問題，政府當局認為，以條例草案現有的草擬方式而言，政府或公職人員的法律責任問題並非關鍵所在，因為在實際情況下，政府有可能作出的違規行為，只是違反持准許證人所須遵守的挖掘准許證條件，而結果只會被判罰款(新訂第10(3)條)。政府當局亦看不到有任何商業利益，會誘使政府部門在未領有挖掘准許證的情況下進行挖掘工作。至於新訂第10Q(1)條規定持准許證人有責任向毗鄰構築物或搭建物採取安全預防措施及提供支持，若政府觸犯此項規定，結果亦只會被判罰款，因為一如任何公司准許證持有人，政府實際上是不能被監禁的。政府當局的看法是，由於政府違規的罰款是以公帑繳付，因此向政府判處罰款並無意義。在

新訂第2A條下建議實行的報告機制，對公職人員產生的阻嚇作用會更大。該機制本身是一套法定程序，有關人員必須按程序向環境運輸及工務局局長報告違規事項，由局長予以處理。

36. 法案委員會認為至為重要的是要確保維持一個公平的制度。為此，有需要研究與處理公職人員在執行職務時違反法例規定一事的機制有關的事宜。然而，由於在研究過程中會牽涉一些層面較廣和令人關注的政策問題，而該等問題又關乎整個刑事司法制度，故此，法案委員會認為更恰當的做法，是由議員在其他議事場合，研究有關向政府施加刑事法律責任一事。法案委員會曾在2002年10月4日向內務委員會提交報告，就如何處理此事徵詢內務委員會的意見。內務委員會同意，此事應由司法及法律事務委員會進行研究。

與管制挖掘工作有關的條文同時適用於政府和私營掘路工程倡議人

37. 委員和業界堅決認為，在進行挖掘工作方面，政府部門應與私人機構一樣受到同等程度的管制。政府部門如作出任何刑事行為或犯了嚴重罪行，理應受到檢控。由於公用事業機構及其他道路工程倡議人在違反挖掘准許證條件時會遭受檢控，若政府部門免受檢控，便會有欠公允。

38. 法案委員會察悉，政府當局認為根據目前的建議，向進行掘路工程的政府部門發出挖掘准許證和徵收費用，情況與其他私營公用事業機構和道路工程倡議人相同，唯一的分別只在於對違反規定者的處理方式。

39. 法案委員會察悉政府當局提供的以下比較列表，當中顯示條例草案對私營掘路工程倡議人和政府掘路工程倡議人的處理方式：

事項	私營掘路工程倡議人	政府
申領挖掘准許證	√	√
繳付費用	√	√
繳付經濟成本附加費	√	√
指定承判商分擔責任	√	√
違反准許證條件及安全規定	<ul style="list-style-type: none"> • 除非有明顯的證據可對個別人士提出檢控，否則個別人士須為此而負責的機會不大。 • 僅被罰款，並由有關公司支付，除非持准許證人為個別人士。 	<ul style="list-style-type: none"> • 根據《公務員事務規例》的有關規則等，個別人員可能要接受紀律聆訊。 • 政府部門無須罰款。

事項	私營掘路工程倡議人	政府
在街道進行挖掘工程時引致受傷	可被民事起訴。	可被民事起訴。
在街道進行挖掘工程時引致死亡	可被民事起訴。若確定涉案人士的身份，而各項證明又成立，更可遭控以“嚴重疏忽引致誤殺”的罪名。	可被民事起訴。若確定涉案人士的身份，而各項證明又成立，更可遭控以“嚴重疏忽引致誤殺”的罪名。

40. 法案委員會察悉，政府當局認為向政府或政府部門施加刑事法律責任，在程序及成效方面會引起一些複雜的問題。香港法律亦無先例，清楚而明確地顯示可對政府或政府部門提出刑事檢控。因此，為執行法例規定而在法庭對政府或政府部門提出檢控，會偏離一貫的做法。政府當局相信，在新訂第2A條建議的報告機制推行後，將有一些方法能有效確保政府遵從適用的法例規定，例如向立法會負責，以及由申訴專員、傳媒和非政府機構就涉嫌行政失當的事件進行監察。

41. 部分委員與提出意見的團體一樣關注到，路政署是日後處理挖掘准許證申請和監察准許證條件執行情況的主管當局，同時亦是持准許證人，以及負責就違反准許證條件的情況採取執法行動的主管當局，故此可能會引起角色衝突的問題。

42. 政府當局認為，路政署不會有角色衝突的問題。在路政署內負責執行挖掘准許證條件的組別，與那些負責道路工程的人員是完全分開的。此外，應注意的是，雖然路政署是挖掘准許證的簽發機關，但若出現違反法例或准許證條件的情況，則由律政司決定是否就有關個案提出檢控。這與某些法例的做法相若，例如根據《水污染管制條例》(第358章)申請將污水排放入水質管制區的牌照，以及根據《噪音管制條例》(第400章)申請建築噪音許可證，兩者的發牌當局都是環境保護署，負責檢控的部門則是律政司。

43. 路政署的施工地點位於路邊，沒有遮掩，工程時刻受公眾監察；任何違反法例或准許證條件的情況，均可被業界、傳媒或市民揭發。

報告機制

44. 條例草案所載的新訂第2A條規定，如當局認為任何公職人員在為政府服務而執行本身的職責時，作出或不作出某些事情以致違反第III部，則如該作為或不作為沒有立即終止以令當局滿意，當局須將該事項向環境運輸及工務局局長報告。局長在接獲有關報告後，須對該事項進行查訊，如該項查訊顯示任何公職人員正繼續違反第III部或相當可能會再違反該部，則局長須確保採取最佳的切實可行步驟，以停止該違例事項或避免該違例事項再發生(視屬何情況而定)。

45. 政府當局強調，在新訂第2A條所設的報告機制下，向違反《土地(雜項條文)條例》的政府人員施加的刑罰可以很重。根據條例草案，挖掘准許證的持准許證人如作出違規行為，唯一的處罰是罰款，因為該等持准許證人通常為公司。若持准許證人是一間私人公司，該公司須繳交罰款，至於懲罰有關職員與否，則由該公司自行決定。若持准許證人為政府部門，要有關部門繳交罰款並無意義，故此政府當局建議設立報告機制。在報告機制下，當局可進行調查，找出有關的違規人員，即使不能由法庭將其治罪，當局亦可對其作出處分。

46. 法案委員會察悉，規管報告機制的程序綱要擬本須再略作調整，才獲政府當局採納。政府當局曾向法案委員會表示，有關程序擬本只是一套指引，指導如何在現行紀律處分架構下，處理違反條例草案規定的情況。由於在公務員的紀律處分程序方面，已有一套完備的規例和指引，因此當局會根據該等規例和指引，制訂報告機制的程序。政府當局認為，報告機制原則上應包括以下程序：

- (a) 環境運輸及工務局局長即時制止違例事項繼續的程序；
- (b) 防止違例事項再度發生的調查程序；
- (c) 根據現行《公務員事務規例》、《公務人員(紀律)規例》及《公務人員(管理)命令》制訂的程序，以懲處證實須為違例事項負上個人責任的人員；
- (d) 如調查顯示有關人員本人同時違反其他法例，該另一違例事項會交由有關當局進行調查；及
- (e) 為免重蹈覆轍，環境運輸及工務局局長亦會要求將個案詳情告知所有可能會遇到類似情況的政府部門。

47. 法案委員會曾研究環境運輸及工務局局長根據新訂第2A條進行的調查，應否在某一時限內完成，以便盡早停止政府部門的違例事項，並向有關的公職人員採取適當的紀律處分。政府當局表示，按照新訂第2A條的規定進行的一切調查行動，均不得作不合理的延擱。當局亦表示，根據《釋義及通則條例》(第1章)第70條，“凡無訂明或限制在某特定時間內辦理的事情，不得作不合理的延擱，並須每遇適當情況時辦理”。由於每宗個案的情況不盡相同，因此，政府當局認為在新訂第2A條中設定時限既不切實可行，亦無此需要。

48. 經考慮委員的意見後，政府當局同意動議委員會審議階段修正案，對新訂第2A條作出修正，以便公職人員的違例事項一概可向環境運輸及工務局局長報告，而不僅是那些當局作出干預但仍無法停止違例事項的個案。

安全預防措施及足夠支持的提供與有關罰則

49. 根據條例草案所載的新訂第10Q條，挖掘准許證的持准許證人及指定持准許證人有責任為毗鄰構築物提供安全預防措施及足夠支持。條例草案訂明，任何人如不遵守此項安全規定，即屬犯罪，一經定罪，可處第5級罰款及監禁6個月。

罰則水平

50. 提出意見的團體支持擬議第10Q(1)條的精神，亦贊成政府積極確保公眾和掘路工地附近其他人士的安全，但該等團體關注到，條例草案所訂的6個月監禁刑罰未免過分嚴苛。違反第10Q條的政府部門無須遭受檢控，令公用事業機構更為關注在條例草案下，對公職人員和私人公司董事的處理方式不平等的情況。公用事業機構特別指出，根據《刑事訴訟程序條例》(第221章)第101E條，政府可對違反第10Q(1)條的公司董事提出檢控，因為該條例第101E條述明，“凡犯了任何條例內的罪項的人是一間公司，一經證明罪行是得到公司董事或與公司管理有關的其他高級人員同意、縱容，或得到宣稱是以該董事或高級人員身分行事的人同意、縱容而犯的，則該董事或高級人員亦屬犯了該項罪行”。鑒於條例草案所載第10Q(1)條可能會令董事被判監禁刑罰(尤其當違例事件完全是承判商的過失所致的時候)，公用事業機構強烈要求當局將監禁罰則廢除。

51. 政府當局聽過有關團體的意見，再考慮到監禁對公司並不收效，反而大幅增加罰款會更為有效，遂建議以提高罰款額取代違反條例草案所載新訂第10Q(1)條的監禁罰則，將原先建議的5萬元罰款額增至20萬元，以維持應有的阻嚇作用。

52. 法案委員會曾就把罰款額提高至20萬元的建議，向公用事業機構及建造業進行另一輪諮詢。法案委員會察悉，有關團體認為在現時的經濟環境下，20萬元的罰款額實在太高。

53. 在此方面，法案委員會曾參考管制對象與第10Q(1)條類似的其他本地法例，特別是針對工作地方或建築工地有欠安全的有關罪行所訂的罰款。法案委員會察悉《建築地盤(安全)規例》(第59章附屬法例I)的例子，當中訂明可判處高達20萬元的罰款，其中一些情況還可同時處以監禁刑罰。規例第68(2)(a)條訂明，任何人如被裁定違反規例第39(1)條(防止因泥土等物料墮下或移位而使工人受到危害)及規例第41條(防止物料掉進挖掘工程進行之處或防止挖掘工程所在地的邊緣倒塌)，可被判罰款20萬元。法案委員會察悉，政府當局認為現時的趨勢是，凡涉及建築工程和會危及性命安全的罪行，宜將罰款額定為20萬元，以收阻嚇和懲處之效。政府當局會動議委員會審議階段修正案，將違反新訂第10Q(1)條的罰款額由5萬元提高至20萬元，並撤銷原有的監禁罰則。

免責辯護條文

54. 條例草案訂明，在針對不為毗鄰構築物提供安全預防措施及足夠支持的罪行所進行的法律程序中，如被控人證明其已採取一切合理步驟和已盡一切應盡的努力以避免犯該罪行，即可以此作為免責辯護。在此方面，法案委員會曾研究有關的免責辯護條文是否足夠和清晰，以及該條文的適用範圍。法案委員會亦曾探討政府當局是否需要發出作業守則及指引，又或採取新的行政措施，以助業界遵從有關提供安全預防措施及支持的規定。

55. 法案委員會察悉，政府當局認為沒有需要就上述事宜發出指引，因為有關指引早已存在，而且在行內已廣為人知。政府當局預期並鼓勵參與掘路工程的人士徵詢專業意見，以了解何謂“必需的安全預防措施”。工程師、建築師和有關的專業人士，應十分清楚在不同情況下對“必需的安全預防措施”的要求。這是該等專業人士所具備專業知識的一部分，而這些知識是經過長期的教育和訓練，以及從實際經驗中獲取的。對於所須符合的安全規定，有關行業和專業已有共識。若掘路工程倡議人本身並非行內的專業人士，他們應向外延聘該等專業人士作為公司的職員或顧問。事實上，此類專業服務在香港非常普遍。

56. 儘管如此，政府當局建議在條例草案中列出若干法庭可予考慮的因素，以裁定根據第10Q(1)條被檢控的人，是否已採取一切合理步驟和已盡一切應盡的努力，以避免犯有關罪行。當局會就此動議委員會審議階段修正案。

刑事紀錄

57. 法案委員會曾研究犯了條例草案所訂罪行而被定罪，應否列入“須留紀錄的罪行”名單。警方是根據該名單考慮是否簽發無犯罪紀錄證明書。

58. 法案委員會察悉，按照現行政策，政府當局無意要求警方把在條例草案的規定下所犯的罪行列入“須留紀錄的罪行”名單。目前的做法仍然是由警方決定將哪些判罪列入“須留紀錄的罪行”名單，作為是否簽發無犯罪紀錄證明書的依據，而警方會每年檢討該名單。政府當局重申，當局無意要求警方把在《土地(雜項條文)條例》(第28章)及條例草案的規定下所犯的罪行列入“須留紀錄的罪行”名單。因此，該等罪行與警方簽發無犯罪紀錄證明書與否並無關係。

59. 儘管警方不會把上述條例及條例草案所訂的罪行列入“須留紀錄的罪行”名單，但法案委員會委員關注到在現有行政安排下，法例中並無明文規定，禁止警方日後這樣做。政府當局認為無須在條例草案中加入明確的法例條文，禁止路政署署長要求警方對干犯條例草案所訂罪行者作定罪記錄，因為任何其他條例均沒有類似的條文。政府當局表示，根據法律政策的原則，各項法例必須連貫一致，若要偏離常規，亦須有充分理由，但現時並無充分的理由。由於沒有條例包含此項規定，因此，在條例草案中加入有關條文會有違整體法制。

60. 法案委員會委員認為有必要進一步討論警方檢討“須留紀錄的罪行”名單的機制，以及把該名單的檢討結果向外公開的事宜。由於該等事項涉及層面較廣的政策問題，法案委員會將之轉交保安事務委員會跟進。

附屬准許證的概念

61. 現時，挖掘准許證是發給公用事業機構，而非受僱於該公司進行工程的承判商。理論上，承判商是在沒有准許證的情況下進行挖掘工作的。此外，由於承判商不是持准許證人，因此路政署難以對違反准許證條件的承判商提出檢控。為解決此問題，條例草案規定，任何人如僱用承判商進行挖掘工程，其本人須持有主體挖掘准許證，而其承判商及任何其他次承判商，每人會當作已獲發條款及條件相若的附屬准許證，以便他們一旦違反規定，當局可對他們採取執法行動。

62. 法案委員會認為，附屬挖掘准許證或附屬緊急挖掘准許證當作已發給承判商的法律概念並不可取，因為此做法可能會引起混淆。經考慮法案委員會的意見後，政府當局同意動議委員會審議階段修正案，不再採用“附屬挖掘准許證”及“附屬緊急挖掘准許證”的概念。根據修訂建議，任何人不得在未批租土地範圍內進行或維持任何挖掘工作，但如該人是挖掘准許證或緊急挖掘准許證的持有人，或挖掘准許證或緊急挖掘准許證持有人的承判商，則不在此限。

指定持准許證人

63. 法案委員會察悉，根據條例草案，持准許證人可向當局送交作出指定的通知書，指定其承判商為指定持准許證人。若該項指定得到承判商同意並獲當局批准，該承判商便成為指定持准許證人。持准許證人及指定持准許證人須各自為違反挖掘准許證所訂對其適用的條件負責，但如沒有指定持准許證人，持准許證人本人便須繼續為所有違規事項負責。路政署日後在發出准許證時會清楚指明，持准許證人與指定持准許證人分別須遵從的條件，又或有哪些條件需要兩者同時遵從。

發出緊急挖掘准許證

64. 法案委員會察悉，根據新訂第10B條，當局可發出緊急挖掘准許證，授權進行和維持緊急挖掘工作。緊急挖掘准許證在6個月內有效。在緊急挖掘准許證的有效期內，該證的持准許證人可在由每一緊急事故報知當局之日起計的7天期間，就該事故進行和維持緊急挖掘工作。發出此類緊急挖掘准許證不會收取費用，因為有關的持准許證人在該段期間可能從未進行任何緊急挖掘工作。不過，若持准許證人確實需要用緊急挖掘准許證來進行緊急挖掘工作，該持准許證人須繳付挖掘准許證費用，以及按條例草案第14條所列的訂明款額繳付每日費用。如緊急挖掘准許證的持准許證人預計須進行或維持緊急挖掘工作超過7天，該持准許證人須在該項挖掘工作的首段期間屆滿前，向當局申請發出挖掘准許證。法案委員會信納，作出此項安排將可避免一種

情況，就是公用事業機構因要作緊急維修，而被迫在沒有有效准許證之下進行所需的挖掘工作；同時亦可藉此設立一套彈性機制，管制為緊急目的而進行的挖掘。

獎勵計劃

65. 法案委員會曾考慮公用事業機構提出推行獎勵計劃，鼓勵盡早完成掘路工程的建議。該建議旨在確保道路能夠盡量開放給車輛和行人使用。

66. 政府當局認為，按照准許證條件，除非經當局另行批准，持准許證人在掘路工地不能施工的日子須開放有關道路，以供公眾使用。此外，在發出准許證時，掘路工程的相關交通安排須由當局批准，而當局只會批准那些對交通和行人造成最少騷擾的交通安排。部分委員建議按街道暫時重開讓車輛通過的時間，將准許證的有效期相應延長。這實際上相當於(透過退還款項)豁免其後延長挖掘准許證有效期所須繳付的經濟成本附加費。政府當局關注到，儘管此舉可“鼓勵”道路工程倡議人在施工期間暫時重開工程地點，但這樣給予豁免或退款，會削弱藉收取經濟成本附加費促使道路工程倡議人早日／準時完成整項工程的作用。事實上，第10K(2)條已提出擬議安排，鼓勵公用事業機構早日完成掘路工程。根據該條文，凡挖掘工作在准許證的屆滿日期前或經延期的期間的屆滿日期前完成，當局可退還任何已支付的每日費用及經濟成本。

67. 儘管如此，政府當局表示已就此事徵詢業界的意見，而業內人士普遍未能提出任何切實可行的鼓勵措施方案。反之，政府當局建議，倘持准許證人能較原先申請的時間更早完成工程，即把32元的每日費用退還給該持准許證人。政府當局又同意考慮透過行政方法，推出某種形式的嘉許計劃，藉以表揚那些表現良好的持准許證人及其承判商。在此方面可參照公德地盤嘉許計劃的做法，包括舉行頒獎典禮及宣傳活動。政府當局會在公用設施政策統籌組的會議上，與業界進一步討論有關計劃的事宜。

其他事項

68. 法案委員會察悉，當局管制掘路工程的方式包括：透過3層聯絡架構，即公用設施政策統籌組、公用設施技術聯絡委員會和掘路統籌委員會，與主要的私營及公營掘路工程倡議人保持聯繫；採用電腦化公用設施管理系統，從中獲取統計資料，對掘路工程的進度作整體監察；實施審查制度，監察每項掘路工程是否符合准許證條件及安全規定。此外，當局亦設立了電腦系統，以便公用事業機構按照協定的資訊準確程度，互相交換有關公用設施的資料。

69. 現時，當局以較被動的方式，記錄掘路工程出現延誤及違反挖掘准許證條件的個案，然後交由公用設施技術聯絡委員會和掘路統籌委員會討論，藉以敦促公用事業機構改善工作表現。除此以外，當局對公用事業機構延長施工期作出監管，以及鼓勵該等機構如期完

工，辦法相當有限。待條例草案獲得通過後，透過財政制約，將可防止掘路工程出現不合理的延誤，並能更有效地提出檢控，從而鼓勵有關方面遵從准許證條件。

70. 在商議過程中，法案委員會曾提出各項改善掘路工程監察工作的建議。委員亦促請政府當局改善工地無人施工的情況。如情況許可，掘路工地應盡早重開讓車輛及行人使用。

71. 部分法案委員會委員認為，在行人路進行挖掘工程不但阻礙人流，對市民造成不便，更令路旁商鋪蒙受業務損失。因此，無論在時間或金錢方面，均招致高昂的經濟成本。法案委員會曾研究就行人路挖掘工程延期所招致的經濟成本引入一項收費計劃，是否可取的做法。法案委員會又要求資料研究及圖書館服務部就海外地區對行人路挖掘工程所招致的經濟成本計算方法進行研究。

72. 法案委員會察悉，公用事業機構強烈反對收取費用。該等機構指出，無論工程是在行車道還是行人路上進行，在工程中出現任何形式的延誤，對他們均無益處。因此，當局應無須進一步收取經濟成本附加費。掘路工程對商鋪的影響是無法準確衡量的。再者，在行人路進行挖掘工作只會對局部路面造成影響(而並非如在行車道施工般可以造成廣泛的影響)，若就此種局部的影響徵收費用來收回經濟成本，實在是相當極端的做法。政府當局亦指出，現時沒有任何公認的科學準則，可據以估量掘路工程對行人造成的經濟成本，因為行人隨時可以繞道而行；但倘若當局要徵費來收回經濟成本，在法律上必須有一個合理的基礎。此外，業界亦指出，承判商安排工作的一貫做法，是盡量避免為商鋪東主帶來不便；各項問題均可透過協商方式解決，而無須以根據經濟成本徵費作為解決方法。政府使用地磚鋪築行人路的政策，亦有助縮短挖掘工作所需的時間。

73. 法案委員會察悉，在行人路挖掘工程延期所招致的經濟成本方面，資料研究及圖書館服務部找不到海外地區有任何引入收費計劃的相關做法。

74. 一位委員提出一般意見，指政府當局在提交立法建議之前，應先進行充分諮詢，考慮有關各方所表達的意見，才正式提出有關建議。

委員會審議階段修正案

75. 除上文各段提到的主要委員會審議階段修正案外，政府當局亦接納法案委員會的建議，將會動議多項修正案，以改善條例草案的文本和監管制度的運作。法案委員會察悉，政府當局已就擬議的委員會審議階段修正案，徵詢公用事業機構的意見。

建議

76. 法案委員會建議在2003年5月14日恢復條例草案的二讀辯論。

諮詢內務委員會

77. 內務委員會在2003年4月25日的會議上，支持上文第76段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年4月29日

《 2002年土地(雜項條文)(修訂)條例草案 》委員會

委員名單

主席	劉炳章議員
委員	何鍾泰議員, JP 李家祥議員, JP 李華明議員, JP 吳靄儀議員 劉健儀議員, JP 劉慧卿議員, JP 鄧兆棠議員, JP 石禮謙議員, JP 陳偉業議員 葉國謙議員, JP 余若薇議員, SC, JP

(總數：12名議員)

秘書	劉國昌先生
-----------	-------

法律顧問	鄭潔儀小姐
-------------	-------

日期	2002年7月5日
-----------	-----------

《2002年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》委員會

向法案委員會提出意見的團體／人士名單

1. 中華電力有限公司
2. 香港有線電視有限公司
3. 香港電車有限公司
4. 和記環球電訊有限公司
5. 新世界電話有限公司
6. 電訊盈科
7. 香港中華煤氣有限公司
8. 香港電燈有限公司
9. 九倉新電訊有限公司
10. 香港建築業承建商聯會
11. 香港建造商會
12. 香港規劃師學會
13. 香港測量師學會
14. 東區區議會議員楊位醒先生

路政署

挖掘准許證制度建議

(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	100,665,810	8,527,699	59,519,605
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

註：

- 1) 上述成本含路政署、運輸署及警務處者。
- 2) 員工開支是根據路政署在其負責維修的街道執行有關掘路工作的任務所需的時間而計算。
- 3) 發出挖掘准許證及批准挖掘准許證延期的費用是用作處理挖掘准許證及挖掘准許證延期的申請，而每日收費的費用則用作進行實地審核調查。上述費用並不包括檢控工作的費用。
- 4) 准許證數目/准許-日含路政署工程施工令及掘路准許證。

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	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 挖掘工作	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) 進行挖掘工作
	元	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 2001-02 年度簽發的准許證數目與 1997-98 年度的相同。由地政總署簽發的挖掘准許證數量年間差異不大。

按日收取的掘路證附加費的評估方法
(以交通阻延所引致的經濟損失為計算基準)

1. 為計算經濟損失附加費，我們必須根據現行準則，把全港道路分類。現把道路分為下列3類：

第1類 — 策略性街道

此類街道基本上包括所有紅色路線和粉紅色路線¹。由於所有快速公路均屬於這兩種路線的其中一種，故自動被納入這個類別。

第2類 — 敏感街道

所有不屬於第1類的敏感街道，均列入這個類別。這類街道包括在一般情況下須進行交通影響評估方可進行掘路工作及／或不得在日間進行工作的道路街道，以及封閉一條行車線會造成嚴重交通擠塞的街道²。

第3類 — 餘下街道

不屬於第1及第2類的街道均列入這個類別。

¹ 現有的紅色及粉紅色路線載於路政署技術通告第 5/2001 號附件。

² 須進行交通影響評估及／或不得在日間進行工作的道路名稱，已載於路政署指引第 RD/GN/021 號的附錄內。

2. 運輸署會在每一類街道中抽取具代表性的路段和路口進行電腦研究，評估掘路工作對駕駛人士造成延誤的情況。

3. 進行電腦研究的方法，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作的路網絡條件下，及一個業經調整，以反映掘路工作引致流量損失的網絡條件下，分別進行運算。從比較經過某一指路段在掘路工作存與否分別得出所有車輛經過的總行車時數，因掘路工作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（每輛車每小時為197.6元），變換為一個以每天幾元為單位的經濟損失。

4. 由上述方法，每類街道的延誤成本便可由其樣本的延誤成本的加權平均值得出，如下 -

街道類別	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 — 餘下道路	1,500 元/日