

立法會參考資料摘要

《土地(雜項條文)條例》(第 28 章)

《2002 年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》

引言

在 2002 年 4 月 9 日的會議上行政會議**建議**，行政長官**指令**《2002 年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》應提交立法會。

背景和論據

2. 挖掘工作可能需要在路政署負責維修的街道，以及在其他未批租土地進行，而現時簽發挖掘准許証是免費的。這既與用者自付原則不符，亦無助於鼓勵持准許證人早日完成挖掘工作。本草案的目的是要改善這情況。事實上，只有在路政署維修的街道上進行挖掘工作才會造成交通阻延，而受到公眾關注。由於特別的監管措施須耗費資源，所以只應針對那些引起問題的挖掘工作而實施。我們在下文提出的一些建議，例如為收回發證及延期的行政費用及使執行挖掘准許証條款的有更廣濶的空間，對上述

兩者均適用。至於為遏止挖掘工作出現延誤的建議，則只適用於路政署負責維修的街道。

適用於由路政署負責維修的街道及地政總署維護的未批租土地的建議

3. 我們建議，為了有效地進行監管，若持准許證人聘用承判商進行挖掘工作，有關的准許證即當作已發給承判商和其下的任何次承判商論。

4. 我們亦建議，持准許證人可向當局遞交提名通知書，提名其承判商為指定持准許證人。如果這項提名得到承判商同意並獲當局批准，承判商即成為“指定持准許證人”。然則持准許證人及指定持准許證人須對其各自適用的發證條款遵守。如果承判商拒絕接受提名，持准許證人便須繼續承擔所有違法的責任。

5. 我們亦建議按收回全部成本原則，收取行政費用。聯同根據下述原則釐訂的經濟損失費用，我們建議的收費載於附件 A，計算方法則載於附件 B。

6. 我們亦建議，未有挖掘准許證或不按照挖掘准許證而進行或維持挖掘工作，定罪後的最高罰款額由 5,000 元改為 50,000 元，以反映過去 30 年的通脹情況。我們沒有改變對沒有挖掘准許證而進行挖掘或維持挖掘工作適用的 6 個月監禁刑罰。

A
B

7. 為方便行政安排，我們建議指明路政署署長作為在路政署負責維修的街道所進行的挖掘工作的監管當局，而地政總署署長則作為在其他未批租政府土地挖掘工作的監管當局。

8. 我們建議制定條文，使在訴訟程序中得以使用當局的電腦記錄作為證據。

9. 為保障持准許證人現有的權利，建議的修訂不適用於在新法例生效前已遞交的申請，或那些根據在新法例生效當日之前發出而有效期超越生效日的挖掘准許證而進行的挖掘工作，或那些根據在新法例生效前已遞交申請的挖掘准許證而進行的挖掘工作。

特別適用於路政署負責維修的街道的建議

10. 我們建議根據下列原則，制訂一個為路政署所維修的街道對挖掘工作收取經濟損失費用的方案：

- a) 全港所有由路政署負責維修的街道會被分為三類，即“策略性街道”、“敏感街道”和“餘下街道”。這分類是按挖掘工作對某類街道可能造成的交通影響而作出的。分類方法載於附件 B 第三頁。
- b) 由每類街道選取的樣本路段，計算出加權平均交通阻延成本，以作為收取該類街道經濟成本的依據。

- c) 如可引致阻礙行車道交通的挖掘工作期要延長超過路政署署長所訂的“首段期間”，則挖掘准許證持有人要按有關街道的類別繳交經濟損失費用。當局不會就“首段期間”收取任何經濟損失費用。經濟損失費用只須有在將挖掘准許證延期時繳交，而已繳的附加費在下列情況下可以退還(i)如延期不是由於持准許證人，其承判商或僱員過失造成，或，(ii)持准許證人在有關經延長的屆滿日前完成挖掘工作。
- d) 如對准許證的期限或退還經濟損失費用的決定有意見分歧的話，必須交由在路政署內的多層法定覆核機制處理。只有涉及退還經濟損失費用的個案，方可向行政上訴委員會提出進一步上訴。這項安排是以確保機制中各個層次都會處理合理數目的個案。
- e) 經濟損失費用不會對在由地政總署署長維修的未批租土地上進行的挖掘工作收取。

11. 我們亦建議，在路政署負責維修的街道進行挖掘工作須要取得挖掘准許證的規定，對政府有約束力。當政府部門取得挖掘准許證、須繳交訂明費用和經濟損失費用，同時亦須受挖掘准許證中適用於持准許證人的條款所規限。

12. 我們亦建議，如政府部門未領有挖掘准許證而進行挖掘工作或違反其條款，亦須受制於類似《環境影響評估條例》第 3 條訂明的報告機制，但報告須向工務局局長而不是政務司司長提

交。工務局局長會調查有關個案，如發現情況屬實，則會確保有關方面採取最可行的程序，以免同類事件再次發生。

13. 我們亦建議制訂法律條文，准許進行緊急挖掘工作。

條例草案

14. 條例草案很快便會刊憲，其主要條文如下 —

(a) 第 3 條在土地（雜項條文）條例（“條例”）加入新增的第 2A 條，以界定條例對政府的適用範圍。

(b) 第 4 條替換了現行條例的第 III 部，代之以 22 條條文（第 8 至 10 條，及 10A 至 10S 條）主要的條文如下：

(i) 新增的第 9 條限制某些條文只適用於在路政署維修的街道上進行的挖掘工作。

(ii) 新增的第 10 條綜合了現行管制在未批租土地進行挖掘的條文；它又修訂了違反挖掘准許證條款的刑罰，並界定了持准許證人及指定持准許證人各人違反挖掘准許證條款的各別法律責任。

(iii) 新增的第 10A 條訂明可以發出主體挖掘准許證及收取訂明的費用，包括經濟損失費用。

- (iv) 新增的第 10B 及 10C 條設立新的機制，以管制緊急挖掘工作及收取訂明費用。
 - (v) 新增的第 10D 條訂明可以拒絕發出挖掘准許證。
 - (vi) 新增的第 10E 條訂明可以當作已發給挖掘准許證給持准許證人下的承判商及次承判商。
 - (vii) 新增的第 10K 條訂明在某些情況下可退還每日費用及經濟損失費用。
 - (viii) 新增的第 10L 到 10N 條訂明在路政署內設立覆核機制，覆核委員會及覆核小組的細則。
 - (ix) 新增的第 10O 至 10P 條將現行有關將土地恢復原狀的責任及向當局支付提供安全設施成本的責任，移轉給持准許證人。
 - (x) 新增的第 10Q 條將新的提供安全措施的法定責任加諸持准許證人及指定持准許證人，及指明失責的罰則。
- (c) 第 5 條加入新增的第 16C 條，訂明可在訴訟程序中使用電腦記錄作為證據。

- (d) 第 7 條加入新增第 18B 條，就針對由路政署署長對退還經濟損失費用的決定向行政上訴委員會上訴，訂定條文。
- (e) 第 8 條在主體條例第 19 條加入一條新條款，賦予行政長官會同行政會議可將訂明費用固定在某水平，為的是收回行政費成本及因街道上的挖掘工作在車路造成交通阻延而引起的經濟損失。
- (f) 第 10 條為在本條例開始生效時已存在的挖掘工作及已遞交的申請作出過渡安排。
- (g) 第 11 及 14 條修訂《土地（雜項條文）規例》以指明發出主體挖掘准許證及將之延期，以及及主體緊急挖掘准許證首段期間須繳付的費用。

公眾諮詢

15. 就在路政署負責維修的街道進行的挖掘工作，我們曾諮詢各公用事業公司和建造業，他們在目前的經濟環境都不願繳交有關費用。他們也關注“首段期間”的訂定，觸犯挖掘准許證部分條款所帶來的懲罰過重，以及無法控制工作延誤等方面的問題。他們對路政署能否公正不偏地執行挖掘准許證條款有疑慮。我們會設立一個法定的多層覆核機制，處理不滿准許證期限的個案；我們會修訂挖掘准許證條款，使條款只規管技術性問題和只對違規者處以罰款，而把會影響安全因而須判處監禁的情況，轉移到法例之內；我們已在條例草案內賦予當局權力，可在出現持

准許證人未能控制的延誤情況時，將經濟損失費用退還，也訂明會設立法定的多層機制以覆核該退還經濟損失費用的決定，又訂明向行政上訴委員會作出最後上訴的渠道。我們認為沒有足夠理據支持另設一個執行挖掘准許證條款的機構，因為這做法需要耗費額外資源。

16. 我們亦諮詢了立法會規劃地政及工作事務委員會。部分議員支持條例草案，因為條例草案或可縮減路政署負責維修的街道中的挖掘工作的延誤。部分議員則與公用事業公司及建造業有同樣的顧慮，並要求政府或其官員就路政署負責維修的街道中的挖掘工作所引起的刑事罪行承擔刑事責任。我們不建議把刑事責任加諸政府部門，理由是政府部門或政府人員執行公職期間，不會有商業動機促使他們觸犯有關條例或挖掘准許證條款。律政司也認為不宜把刑事責任加諸政府部門，因為會背離我們不把刑事責任加諸政府或政府部門(通過特區法院的檢控機制進行)的慣常做法。此外，律政司認為這安排會帶來一些涉及程序和效能(例如：政府部門無法受監禁)的複雜問題。連同建議中的報告機制，目前已有有效的途徑，包括要求政府須向立法會負責、須受申訴專員監察等，以確保政府遵守適用法例的規定。

與《基本法》的關係

17. 律政司表示，條例草案與《基本法》內不涉及人權的條文並無抵觸。

與人權的關係

18. 律政司表示，條例草案符合《基本法》內有關人權的條文。

法例的約束力

19. 就在路政署負責維修的街道進行挖掘工作而言，經修訂後的土地（雜項條文）條例的第 III 部，對政府具約束力。實質上，若政府部門要在此等街道挖掘，它們要申領挖掘准許證，繳交指明的費用，並受其條款約束。但政府部門將不會被刑事檢控，而只會受制於向工務局局長報告的機制。

對財政和人手的影響

20. 要預測在方案實施後延期的數量會有困難。假設延期能減少百份之九十，則估計收入為二億六仟九百萬元，其中一億五仟九百萬元來自收取行政費，而一億一仟萬元來自收取經濟損失費用。

21. 政府已預留約 940 萬元，以供路政署增聘 11 名公務員及 12 名非公務員人員，負責收費，執行管制及檢控，和加密巡察。其中為聘用 8 名公務員及 12 名非公務員人員的 840 萬元將不超越 2004/05 年財政年度。

對經濟的影響

22. 我們預料經濟損失費用計劃能夠有效遏止街道挖掘工作延期竣工的情況。這在改善交通方面，會為社會帶來益處。由於擬議收費只會佔業界營運成本的一小部分，因此對有關方面不會造成顯著的負擔。

對持續發展的影響

23. 建議方案將不會對持續發展有顯著影響。它能幫助減少交通擠塞，改善環境及路面的交通流動。

對環境的影響

24. 建議方案將不會對環境有顯著影響。標準的污染管制措施將適用於挖掘工作以減少對環境的衝擊。

立法程序時間表

25. 立法程序時間表會如下 —

刊登憲報	二零零二年四月十二日
首讀和開始二讀辯論	二零零二年四月二十四日
恢復二讀辯論、委員會審議階段和三讀	另行通知

宣傳安排

26. 除本立法會參考資料摘要外，會有新聞稿，及安排發言人解答傳媒的查詢。

查詢

27. 有關此事項之查詢，可向工務局首席助理局長韋志成先生提出；其電話號碼為 2848 2704。

工務局

二零零二年四月十日

修改後的挖掘工作的建議收費 (收回行政成本)		
說明	路政署負責維修的街道	其他由地政總署負責維護的未批租土地
簽發挖掘准許證	\$1,860	\$3,060
挖掘准許證延期 (如有此需要)	\$590	\$400
挖掘准許證有效期內 (包括如有需要延長的期間) 按日計算的費用	每日 \$32	不適用

挖掘工作的建議收費 (收回經濟損失成本)	
街道類別	費用
第 1 類 (策略性街道)	\$18,000/日
第 2 類 (敏感街道)	\$7,000/日
第 3 類 (餘下街道)	\$1,500/日

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