

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(1)1561/01-02號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PLW/1

### 立法會規劃地政及工程事務委員會 特別會議紀要

日 期：2002年2月20日(星期三)  
時 間：下午2時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：鄧兆棠議員, JP (主席)  
劉炳章議員(副主席)  
何鍾泰議員, JP  
劉皇發議員, GBS, JP  
陳偉業議員  
黃成智議員  
葉國謙議員, JP

其他出席議員：劉慧卿議員, JP

缺席委員：涂謹申議員  
黃容根議員  
霍震霆議員, SBS, JP  
譚耀宗議員, GBS, JP  
石禮謙議員, JP

出席公職人員：工務局首席助理局長  
鄭慶業先生

路政署助理署長  
黃恒志先生

路政署總工程師  
廖皓愷先生

運輸署總工程師  
陳耀明先生

**應邀出席人士：** 香港建造商會

會長  
黃永灝先生

秘書長  
陳永桐先生

會員  
David WESTWOOD先生

香港建築業承建商聯會

會長  
陳祥先生

副會長  
周仁偉先生

和記環球電訊有限公司

工程總監  
黃金第先生

基建總經理  
鄧耀祥先生

工程經理  
曾國坤先生

香港電車有限公司

董事  
羅義坤先生

助理董事  
易志明先生

工程經理  
陳是耀先生

新世界電話有限公司

助理總經理  
關啟雄先生

法律顧問  
黃國石先生

電訊盈科

戶外工程服務處經理  
鄧少華先生

戶外工程服務處經理  
張國志先生

香港中華煤氣有限公司

網絡經理  
敖少興先生

網絡項目經理  
李國偉先生

中華電力有限公司

資產管理總工程師  
潘偉賢先生

法律經理  
楊敏瑩女士

香港有線電視有限公司

網絡工程部總經理  
羅錦基先生

外事部高級經理  
陳素娟女士

香港建築師學會

本地事務部主席  
林秉康先生

秘書長  
黃華生先生

離島區議會

副主席  
周轉香女士, MH

沙田區議會

交通及運輸委員會副主席  
廖韻兒女士

**列席秘書** : 總主任(1)5  
陳美卿小姐

**列席職員** : 高級主任(1)6  
俞沈淑娟女士

---

經辦人／部門

**I. 掘路工程的建議收費及處罰制度**

- (立法會CB(1)1061/01-02(01)號文件——政府當局就2002年2月20日特別會議提供的文件
- 立法會CB(1)1090/01-02(01)號文件——立法會秘書處擬備的“在2002年1月15日特別會議席上提出的疑問及關注事項一覽”
- 立法會CB(1)1090/01-02(02)號文件——香港建築師學會的意見書
- 立法會CB(1)1090/01-02(03)號文件——元朗區議會的意見書
- 立法會CB(1)1090/01-02(04)號文件——中西區區議會的意見書
- 立法會CB(1)755/01-02(05)號文件——政府當局就2002年1月15日特別會議提供的文件
- 立法會CB(1)509/01-02(02)號文件——政府當局就2001年12月12日特別會議提供的文件
- 立法會CB(1)509/01-02(03)號文件——立法會秘書處擬備的背景資料簡介
- 立法會CB(1)369/01-02號文件——政府帳目委員會秘書提供的資料)

主席歡迎政府當局、公用事業機構、建造業及區議會的代表出席特別會議。

2. 主席表示，今次特別會議的目的是跟進在2002年1月15日上次特別會議上就掘路工程的建議收費及處罰制度所進行的討論。他請議員留意自上次特別會議後接獲的3份意見書，分別是香港建築師學會、元朗區議會及中西區區議會所提交的意見書。

#### 政府當局作出簡介

3. 應主席之請，工務局首席助理局長向議員簡介政府當局提供的文件(立法會CB(1)1061/01-02(01)號文件)。他表示，政府當局已按事務委員會的建議作出安排，在2002年1月24日及1月25日舉行了兩次會議，就掘路工程的建議收費及處罰制度進一步諮詢業界和公用事業機構。政府當局在該兩次會議上指出，設立擬議制度的主要目的，是對掘路工程作出更有效的管制，藉此減少掘路工程出現不必要的延誤，從而保障社會的整體利益。雖然業內人士對多項問題仍感憂慮，但政府當局已清楚表明定會與業界緊密合作，致力在建議作出的法例修訂中建立合理而實際可行的機制，以減少對業界造成不必要的影響；同時維持一個在管制和執行方面均切實可行的架構，確保掘路工程得以妥善而迅速地進行。

#### 團體申述意見

4. 由於香港建築師學會及沙田區議會的代表在會前表示擬向事務委員會口頭申述意見，主席請該等代表發言。

#### 香港建築師學會

(立法會CB(1)1090/01-02(02)號文件)

5. 香港建築師學會本地事務部主席林秉康先生講述意見書所載的要點，內容如下：

- (a) 香港建築師學會大致支持建議中的收費及處罰制度。對於政府當局建議研究可否集中安置各項公用設施、精簡申請程序及設立上訴機制的事宜，該會表示歡迎。
- (b) 香港建築師學會強烈要求政府當局盡力製備一套準確的地下公用設施紀錄圖則。
- (c) 香港建築師學會認為政府當局必須設立一站式服務機制，處理掘路許可證申請，即由一個政府部門擔當統籌角色，解決不同部門的要求互相抵觸的問題。

- (d) 就私人工程項目而言，路政署堅決要求掘路許可證申請者必須是有關工程的顧問而非承建商，但該署卻准許政府工程項目的承建商提出掘路許可證申請。香港建築師學會質疑作出此種安排的理據何在，並要求政府當局同時准許顧問和承建商申請掘路許可證。

沙田區議會

6. 沙田區議會交通及運輸委員會副主席廖韻兒女士提出下列意見：

- (a) 建議中的收費及處罰制度大體來說應能發揮效用。
- (b) 應設立機制，加強不同機構進行掘路工程的統籌工作，從而減少對社會造成的干擾。
- (c) 應作妥善的管制及監察，防止任何人將進行掘路工程所剩下的工程廢料棄置於山邊、溪澗等。

7. 劉慧卿議員注意到，政府當局尚未徹底解決業界和公用事業機構關注的問題。為使議員能清楚了解最新情況，她請業界及公用事業機構的代表講述各項須予處理的事宜。

8. 香港有線電視有限公司(以下簡稱“有線電視”)網絡工程部總經理羅錦基先生提出下列意見：

- (a) 有線電視對政府當局致力改善擬議制度表示欣賞。
- (b) 向違反掘路許可證規定者作出刑事制裁，對業內人士並不公平，而且會令私營企業不願在本港投資。政府部門在違反許可證規定時免受刑事制裁亦有欠公平。有線電視認為政府部門不應凌駕於法律之上。
- (c) 當局在推行所建議的收費及處罰制度前，應就一些富爭議性的事項，例如“不合理延誤”的定義及掘路許可證的一般規定，與業內人士詳細商議及取得一致意見。

9. 和記環球電訊有限公司(以下簡稱“和記電訊”)工程經理曾國坤先生提出下列意見：

- (a) 和記電訊認為，採取刑事制裁措施的建議並不合理，更會令私營企業不願在本港投資。事實上，在電訊設施方面的投資會使基建發展和整體社會得益。
- (b) 目前，掘路工程有七成由政府部門進行。由於建議中的收費及處罰制度將會由路政署這個政府部門負責執行，因此，政府當局必須設立機制，確保該制度對有關各方一視同仁。
- (c) 和記電訊贊成推行掘路許可證申請的一站式服務機制。
- (d) 擬議收費制度旨在收回有關政府部門簽發掘路許可證、延長許可證有效期及其後監察掘路工程所需的全部行政成本。在該制度下，和記電訊每年的經營成本會增加1,000萬元。由於人手開支在所需行政費用中佔一個很大部分，而政府部門的人手開支一般又較私人機構為高，因此，政府當局應研究有何方法可減少處理掘路許可證申請和監察許可證規定執行情況所需的人手開支，藉此把擬議費用和收費款額調低，其中可以考慮聘用非公務員進行有關工作。

10. 新世界電話有限公司(以下簡稱“新世界電話”)法律顧問黃國石先生提出下列意見：

- (a) 鑒於掘路工程延遲完工通常非業內人士所能控制，建議中的收費及處罰制度不能有效解決問題。新世界電話認為政府當局不應推行該項擬議制度，而應與業界進行磋商，定出一項可行而創新的辦法，以改善有關政府部門的運作，從而解決問題。
- (b) 政府當局如堅持推行建議中的收費及處罰制度，應作出以下行動：
  - (i) 按市場價格而非政府部門的人手開支訂立收費計劃，把擬議費用和收費款額調低至一個合理的水平；

- (ii) 說明各項擬議費用和收費的計算基礎，例如導致策略性道路交通受阻而每日徵收的18,000元附加費；及
- (iii) 研究有關刑事制裁的建議對香港商業發展及投資的影響。

## 討論

### 持證人與指定持證人

11. 關於香港建築師學會的意見書，劉炳章議員要求該會闡釋當中一項意見，就是私人發展項目的顧問和承建商均應獲准提出掘路許可證申請。香港建築師學會本地事務部主席林秉康先生解釋，該會對於要顧問承擔法律責任的做法有所保留，因為顧問只負責工程設計工作。當局應作彈性處理，容許在掘路工程展開後，掘路許可證持有人可由顧問改為承建商。工務局首席助理局長及路政署助理署長明白進行工程的承建商應為在施工方面違反許可證規定的情況負責。為使承建商可被檢控，擬議制度准許持證人(顧問或公用事業機構)提名其承建商為指定持證人。持證人和指定持證人如違反他們應遵守的許可證規定，均可遭受檢控。劉炳章議員關注到，承建商或會把其作為指定持證人的責任卸給分包商。工務局首席助理局長回應時認為承建商不可能這樣做，因為每宗掘路許可證申請只有一名指定持證人。

### 建議徵收的費用和收費

12. 議員關注到建議徵收的費用和收費水平。工務局首席助理局長回應時表示，擬議收費計劃與現行做法相符。根據現行做法，所有政府收費均按照“用者自付原則”，以所需的行政成本作為計算基礎；至於所涉及的人手開支，則會隨根據私人機構薪酬趨勢所作的公務員薪酬調整而作出調整。關於建議就引致策略性道路交通受阻而每日徵收的附加費，運輸署總工程師解釋，運輸署會在每一類道路(即策略性道路、敏感道路及其餘道路)中揀選一些具代表性的路段進行電腦研究，評估掘路工程對駕駛人士造成延誤的情況。該項電腦研究是透過採用電腦運輸模型軟件包進行。把所有經過指定路段的車輛在進行掘路工程和沒有進行掘路工程時的總行車時數作一比較，便可得出掘路工程造成延誤的數值。如採用在整體運輸研究中所用的“時間價值”因數，這個反映工程延誤的數值可轉換為一個以每天若干港元為單位的經濟損失數字。為解決業界提出的疑問，劉慧卿議員要求政府當局提供更多與擬議收費計算基礎有關的資料。



13. 和記電訊工程總監黃金第先生認為，建議把簽發掘路許可證的費用定為1,860元，實在高得不合理。據他所知，政府部門收取的其他各類申請費用全部不超過1,000元，例如身份證和護照的申請費用。他重申，在擬議收費計劃下，和記電訊每年的經營成本會增加1,000萬元。他促請政府當局將建議中的費用和收費款額調低至一個合理水平，例如60元左右。

14. 為方便議員衡量建議徵收的費用和收費是否合理，主席要求政府當局提供每項擬議費用和收費的成本項目分項數字，例如就建議中1,860元的掘路許可證簽發費用，以及因掘路工程導致策略性道路交通受阻而每日徵收的18,000元附加費，提供有關的分項數字。

15. 劉慧卿議員詢問政府當局會否考慮把處理掘路許可證申請及監察許可證規定執行情況的工作外判，藉以削減成本，從而調低所涉各項費用和收費款額的建議。香港建造商會會長黃永灝先生對此建議表示支持，因為政府部門和私人機構提出的掘路許可證申請，將一律由第三者處理及進行監察，這樣可加強擬議收費及處罰制度的公信力。工務局首席助理局長指出，由於處理掘路許可證申請及監察許可證規定的執行情況需要專業技巧，故此未必適宜把該等工作外判。然而，政府當局會考慮有關建議。

#### 私人機構須承擔刑事法律責任

16. 工務局首席助理局長回應有關刑事法律責任的關注事項時表示，外界普遍贊成對在沒有有效許可證之下進行掘路工程者作出刑事制裁。關於違反掘路許可證規定的問題，政府當局認為應在《土地(雜項條文)條例》(第28章)現行條文所訂的情況下，以及當市民大眾的生命及／或財產會受損害時，繼續執行刑事制裁措施。然而，若違反掘路許可證規定所涉及的是一些技術問題，例如不在工地展示掘路許可證，政府當局認為就此向有關持證人或指定持證人徵收罰款，已足以產生阻嚇作用。

17. 何鍾泰議員認為要違反掘路許可證規定者承擔刑事法律責任並不合理。他要求政府當局從法例中刪除有關條文。陳偉業議員持不同意見。他認為有必要對違規者作出刑事制裁，以收阻嚇之效，這樣才能對付掘路工程長久以來引起的問題，例如對道路使用者和行人造成不便，以及令商店東主蒙受生意損失。社會的整體利益至為重要。

18. 香港建造商會會長黃永灝先生同意應對在沒有有效許可證之下進行掘路工程者作出刑事制裁。至於違反許可證規定的問題，政府當局應清楚述明持證人／指定持證人在甚麼情況下須承擔刑事法律責任。他認為建議推行收費及處罰制度，並非解決掘路工程所引起種種問題的有效方法。政府當局應積極研究其他長遠措施，例如採用共用坑道／管道的方法，以期解決有關問題。

19. 和記電訊工程經理曾國坤先生表示其公司曾對掘路許可證現行46項規定進行檢討，發現違反當中任何一項均不會危害市民大眾的生命和財產。工務局首席助理局長回應時表示，政府當局正在檢討掘路許可證每項現行規定，以及研究是否需要加入與安全情況有關的新規定，現正就此事徵詢法律意見。

*政府部門無須承擔刑事法律責任*

20. 何鍾泰議員、陳偉業議員及劉慧卿議員認為，政府部門在違反掘路許可證規定時不會遭受檢控，而只會透過向工務局局長作出匯報的機制受到處分，並非公平的做法。何議員要求政府當局說明提出此項建議的理據及“匯報機制”的詳情。陳議員及劉議員認為，若政府部門凌駕於法律之上而免受刑事制裁，實在不可接受。他們指出，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。以在現行法例下政府司機超速駕駛會遭受檢控為例，陳議員質疑為何在政府部門違反掘路許可證規定的情況下不能採用同一原則。

21. 工務局首席助理局長解釋，政府當局認為，與其透過檢控機制執行許可證規定，較恰當的做法是設立匯報機制，處理有政府部門違反許可證規定的個案。劉慧卿議員認為沒有理由以不同方式對待政府部門。工務局首席助理局長表示，政府當局已就此事徵詢法律意見。首先要研究的是，有否需要規定政府部門承擔刑事法律責任；其次，是否有充分理由偏離政府部門一向不受刑事檢控的慣例。劉議員及陳偉業議員強調，法律面前必須人人平等，這是原則問題。他們促請政府當局重新考慮此事。劉議員表明，若政府當局堅持其原有立場，她不會支持有關的立法建議。

22. 主席要求政府當局提供就此事徵詢所得的法律意見。工務局首席助理局長答允在會後提供政府當局的回覆。

### 一站式服務機制

23. 關於業界要求設立一站式服務機制，工務局首席助理局長表示，在向道路工程倡議人發出掘路許可證之前，有關政府部門須向該倡議人清楚述明其要求，以及設定其承諾處理許可證申請的時間。若不同部門的要求互相抵觸，路政署會協助解決有關問題。該等情況通常涉及環境方面的事宜，例如要在日間和晚上實施噪音管制。舉例而言，據業內人士所述，有一次環境保護署要求一名道路工程倡議人在日間停工，而警方則要求該名倡議人在晚上停工。工務局首席助理局長澄清，停工要求通常只牽涉一段短時間，而不用全日或全晚停工。在某些情況下，有關當局實際上是要求道路工程倡議人降低其工程的噪音水平。不過，工務局首席助理局長保證，各有關政府部門會緊密合作，避免向道路工程倡議人作出任何互相抵觸的要求。

24. 何鍾泰議員指出，各政府部門所作的要求互相抵觸的情況十分常見。他認為有需要設立一站式服務機制，由路政署擔當統籌角色，處理掘路許可證申請。劉炳章議員認為，路政署如要對違反許可證規定者採取執法行動，便應擔當上述統籌角色。陳偉業議員及劉慧卿議員亦認為政府當局必須設立一站式服務機制。

### 上訴機制

25. 關於業界要求設立公平的上訴機制，就許可證有效期和其他事宜作出裁決，工務局首席助理局長表示，當局會設立上訴機制處理有關個案，而上訴分不同級別進行。上訴人可向指定的路政署首長級人員提出其個案以待覆核。若他不滿覆核結果，他可在一段指定時間內向路政署署長提出進一步覆核的要求，路政署署長會由一個至少包括一名路政署以外獨立委員的覆核委員會協助。上訴人如不滿路政署署長所作的決定，可向成員全屬外界人士的行政上訴委員會提出上訴。

26. 何鍾泰議員表示，掘路工程涉及很多複雜的問題。鑒於掘路工程數目眾多，而很多地下公用設施紀錄又不準確，他關注到日後可能有大量上訴個案。工務局首席助理局長表示，為減少不必要的上訴個案數目，以及方便就許可證有效期作出裁決，政府當局計劃成立一個由有關政府辦公室和公用事業機構的代表組成的工作小組，負責定出進行掘路工程所涉及每個工程項目初步需要的時間，並會定期檢討所定的時間。另一方面，為免掘路工程因一些意料不到的地下情況而出現不必要的延誤，政府當局正與公用事業機構緊密合作，務求提

高公用設施紀錄的準確程度。政府當局亦鼓勵業界進行勘測工作，以確定地底的情況，從而更有效地策劃掘路工程。何議員建議指定某一政府部門擔當統籌及調解的角色，以期在掘路許可證持有人決定透過上訴機制提出上訴之前，解決他們所遇到的問題。他又要求政府當局提供資料，說明可提出的各級上訴、處理上訴的有關委員會的擬議成員組合，以及上訴機制如何運作。

27. 關於可提出的各級上訴，香港建造商會秘書長陳永桐先生要求當局述明上訴人是否須繳付任何費用。工務局首席助理局長回應時表示，政府當局並無計劃向採用上訴機制的上訴人徵收費用。

#### 路政署可能出現角色衝突的問題

28. 何鍾泰議員指出，路政署是日後處理掘路許可證申請和監察許可證規定執行情況的主管當局；與此同時，該部門亦是持證人，以及負責就違反掘路許可證規定的情況採取執法行動的主管當局。他關注到路政署所擔當的各個角色可能會互相衝突。為方便議員考慮此事，陳偉業議員要求政府當局以表列方式將政府當局簽發牌照／許可證的若干有關例子作一比較，當中應有下列資料：

- (a) 牌照／許可證的性質；
- (b) 負責簽發牌照／許可證的主管當局；及
- (c) 負責就違反牌照／許可證規定的情況採取執法行動的主管當局。

#### 對資源的影響

29. 應陳偉業議員的要求，工務局首席助理局長答允提供資料，開列實施擬議收費及處罰制度估計所需的額外人手資源及全年成本。

#### 其他關注事項

30. 工務局首席助理局長回應香港電車有限公司（以下簡稱“電車公司”）董事羅義坤先生時表示，政府當局現正考慮讓電車公司專用的電車專線在擬議收費及處罰制度下獲得豁免。路政署助理署長進一步回應羅先生時表示，應路政署或運輸署的要求遷置電車站所須進行的掘路工程，在擬議收費及處罰制度下不會獲得豁免。工

工務局首席助理局長表示，此項安排亦適用於其他公用事業機構。

31. 香港建築業承建商聯會會長陳祥先生指出，若按建議推行收費及處罰制度，會令建造業陷入困境。該行業近數十年來在改善本港居住環境方面貢獻良多，但卻未受欣賞，他對此感到相當失望。陳偉業議員指出，議員會支持當局推行一套公平而有效的制度，以加強對掘路工程的管制，防止該等工程出現不合理的延誤，從而保障社會的利益。有關建議並非用以針對任何一個行業或人士。

32. 路政署助理署長回應劉慧卿議員時指出，業界假定在所有掘路工程中，七成由政府部門負責，其餘三成則由公用事業機構負責，實際上並不準確。在現行制度下，政府部門進行掘路工程無須申領許可證。由政府部門進行的掘路工程列為保養工程，須發出施工令才能動工。這在有關掘路許可證的統計資料中並無反映出來。

#### 未來路向

33. 何鍾泰議員認為在擬議收費及處罰制度下還有很多問題尚未解決。他建議政府當局在向立法會提交有關條例草案之前，就該等問題定出切實可行的解決方法。電車公司董事羅義坤先生贊同何議員的見解。他認為在條例草案獲得通過後，在推行新制度方面應有一段寬限期。

34. 陳偉業議員認為，要就建議中的收費及處罰制度在有關各方之間達成共識，即使不是沒有可能，也會相當困難。不過，最重要的是確保妥善照顧社會的整體利益，而有關立法建議又能達到加強管制掘路工程以防工程延誤的目標。

35. 劉慧卿議員指出，此事在90年代已由政府帳目委員會提出，但到現在仍未解決。若再延遲處理此事，她實在無法接受。她建議事務委員會舉行另一次會議，討論各項尚待解決的問題。

36. 工務局首席助理局長回應主席時表示，政府當局計劃在2002年4月向立法會提交有關條例草案，並會在2002年3月初的會議上提供議員和業界索取的資料。

經辦人／部門

37. 經商議後，並應業內人士的要求，議員同意在2002年3月8日上午8時30分舉行另一次特別會議，跟進在今次特別會議上提出的事項。

(會後補註：政府當局提供的資料載於立法會CB(1)1201/01-02(02)號文件並已在2002年3月4日送交議員參閱。)

**II. 其他事項**

38. 議事完畢，會議在下午4時35分結束。

立法會秘書處  
2002年4月29日