

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)73/02-03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3月8日(星期五)
時 間：上午8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
涂謹申議員
黃容根議員
譚耀宗議員, GBS, JP
石禮謙議員, 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
余若薇議員, SC, JP

缺席委員：劉皇發議員, GBS, JP
霍震霆議員, SBS, JP

出席公職人員：工務局首席助理局長
鄭慶業先生

律政司高級助理法律政策專員
黃慶康先生

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

秘書長
陳永桐先生

會員
David WESTWOOD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

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

公共事務經理(輸電及供電業務部)
陳佩珠小姐

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

香港建築業承建商聯會

會長
陳祥先生

副會長
周仁偉先生

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

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

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

香港電車有限公司

董事
羅義坤先生

工程經理
陳是耀先生

元朗區議會

城鄉規劃及發展委員會主席
梁福元先生

中西區區議會

中西區區議會議員
陳捷貴先生

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)1201/01-02(01)號文件——立法會秘書處擬備的有關“在2002年2月20日特別會議後政府當局須提供的各項資料”的文件
- 立法會CB(1)1201/01-02(02)號文件——政府當局就2002年3月8日特別會議提供的文件
- 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)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日及2月20日先前兩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。他請議員留意立法

會CB(1)1201/01-02(01)號文件所載在2002年2月20日上次特別會議席上提出的關注事項一覽。

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為回應議員及團體代表在上次特別會議席上提出的事項而提供的文件(立法會CB(1)1201/01-02(02)號文件)。

團體代表申述意見

元朗區議會

(立法會CB(1)1090/01-02(03)號文件)

4. 元朗區議會城鄉規劃及發展委員會主席梁福元先生提出下列意見：

- (a) 掘路工程出現延誤，對社會造成嚴重滋擾。
- (b) 道路工程應在切實可行範圍內盡量在晚間進行，以減少對社會造成的滋擾。
- (c) 政府當局應加強對掘路工程的規管及提高該等工程的效率，以保障社會利益。

中西區區議會

(立法會CB(1)1090/01-02(04)號文件)

5. 中西區區議會議員陳捷貴先生提出下列意見：

- (a) 即使公眾人士對掘路工程及該等工程延誤所引致的經濟損失和交通問題表示不滿，但多年來問題仍未解決。
- (b) 擬議法例修訂應旨在解決掘路工程長久以來引起的問題，例如路面掘開後工地無人施工、掘路工程在短時間內於同一地點重複進行，以及在工地豎立的告示牌所顯示的掘路工程完工日期經常更改。
- (c) 處理挖掘准許證申請及監察准許證規定遵行情況的工作不應外判。

新世界電話有限公司
(立法會CB(1)786/01-02(01)號文件)

6. 新世界電話有限公司法律顧問黃國石先生重申，該公司對於建議徵收的費用和收費過高表示關注。當局應以按私人機構定價就處理挖掘准許證申請所需費用進行的調查作為基準，釐定建議徵收的費用和收費。

香港建造商會
(立法會CB(1)755/01-02(04)及CB(1)819/01-02(02)號文件)

7. 香港建造商會秘書長陳永桐先生要求政府當局闡釋在政府當局文件所述的上訴機制下，當局將會處理哪些類別的上訴個案。

政府當局作出的簡短回覆

8. 工務局首席助理局長回應團體代表的意見時表示，為減少掘路工程出現不必要的延誤，政府當局會鼓勵在施工前進行詳細地盤勘測，以確定地底的情況。建議中的收費及處罰制度有阻嚇作用，能避免工程出現任何不必要的延誤。在建議徵收的費用和收費方面，政府當局認為，按“用者自付”原則收回政府部門處理挖掘准許證申請和監察准許證規定遵行情況所招致的全部行政成本，實屬合理。當局會設立法定檢討機制，處理就准許證有效期及豁免經濟損失附加費進行檢討的事宜。

與政府當局及團體代表進行討論

建議徵收的費用和收費

9. 工務局首席助理局長回應石禮謙議員時表示，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，則會跟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。由於每項牌照／許可證申請通常需要各級人員處理，石禮謙議員關注到當中涉及的人手開支將會相當龐大。他促請政府當局確保建議徵收的費用和收費定於合理水平。

10. 香港建築業承建商聯會會長陳祥先生認為，建議中因工程導致策略性道路交通受阻而每日徵收18,000元的附加費，是不可接受的。工務局首席助理局長及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和交界處進行電腦研究，評估掘路工程對駕駛人士造成阻

延的情況。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阻延的數值。如採用在整體運輸研究中所用的“時間價值”因數，此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。主席建議政府當局與業界人士再作討論，以處理他們的關注事項。

更妥善地策劃掘路工程

11. 香港建造商會秘書長陳永桐先生認為，當局應在法例中清楚列明哪方應負責在掘路工程展開前進行地盤勘測工程，以確定地底的情況。工務局首席助理局長回應時表示，道路工程倡議人及其承建商須負責進行地盤勘測工程。

刑事法律責任

12. 律政司高級助理法律政策專員回應陳偉業議員的詢問時澄清，政府當局文件第6段所指的報告機制只針對政府部門提出。他表示，從法律政策的角度而言，政府當局對於向政府或政府部門施加刑事法律責任的構思甚有保留。政府當局最近曾研究其他普通法司法管轄區(澳洲、加拿大及新西蘭)就此事所作出的重要裁決，發覺當地法院一般對於向政府或政府部門施加刑事法律責任的構思有所保留。若某項法例並無載有清楚明確的字眼，訂明向政府或政府部門施加刑事法律責任，法院將極不願意裁定有關法例作出如此規定。政府當局曾引述下列3宗案件：

- (a) 澳洲高等法院的Cain訴Doyle(1946)一案；
- (b) 加拿大最高法院的Canadian Broadcasting Corporation訴Attorney General for Ontario (1959)一案；及
- (c) 新西蘭最高法院的Southland Acclimatisation Society訴Anderson (1978)一案。

13. 關於上文第12(a)段所述的澳洲案件，律政司高級助理法律政策專員表示，負責審理該案的首席法官認為不可向政府施加任何刑事法律責任，但其餘4名法官則認為若法例載有清楚明確的字眼作出如此規定，便可以這樣做。法院最終裁定有關法例並無向政府施加刑事法律責任。

14. 關於上文第12(b)段所述的加拿大案件，律政司高級助理法律政策專員表示，在審理該案的7名法官當中，有4名法官認為若法例中以清楚明確的字眼作此規定，便可向政府施加刑事法律責任。法院最終裁定有關法例並無向政府施加刑事法律責任。

15. 關於上文第12(c)段所述的新西蘭案件，律政司高級助理法律政策專員表示，雖然當地法院認為有關法例對政府具約束力，但該法例並無向政府施加刑事法律責任。

16. 至於香港的情況，律政司高級助理法律政策專員表示，當局自80及90年代開始已引入報告機制。在報告機制下，政府官員如違反有關法例，須向一名高級官員作出報告，而該名高級官員則須就有關個案的情況展開查訊。若查訊結果顯示違規情況持續或很可能再次發生，該名高級官員必須履行其法定職能，確保採取最佳的切實可行步驟終止違規行為，或避免違規事件再次發生。部分現行條例例如《環境影響評估條例》(第499章)亦有採納此類報告機制，而根據有關報告機制，環境保護署署長會就政府官員作出任何違反條例的事宜，向政務司司長報告。行為失當的官員會受紀律處分。

17. 陳偉業議員認為，律政司高級助理法律政策專員引述的3宗案件說明了兩點。第一，普通法司法管轄區的法官對於可否向政府施加刑事法律責任一事意見分歧。第二，部分法官認為，若法例中有清楚明確的字眼作此規定，則可向政府施加刑事法律責任。這指出當局有需要在法例中清楚訂明會向所有道路工程倡議人(包括政府)施加刑事法律責任。儘管向政府部門施加刑事法律責任的建議或須再作討論，但應清楚無疑地訂明，法例會向違反挖掘准許證條件的個別人員施加刑事法律責任。陳議員就此舉例指出，若一名政府司機犯了危險駕駛罪行，被檢控的一方會是司機而非其工作的部門。在同一基礎上，違反挖掘准許證條件的個別人員亦應受到檢控。

18. 律政司高級助理法律政策專員回應時指出，雖然上文第12段所述3宗案件的審理法官持不同意見，但當中大部分法官對於向政府或政府部門施加刑事法律責任的構思有所保留。他又指出，採取此一做法在程序和實效方面會引起複雜的問題，例如政府部門是否具有法人身份。在個別人員方面，若他們犯了危險駕駛、謀殺、貪污等罪行，便須受到刑事制裁。然而，當局採取的一般做法是運用上文第16段所述的報告機制及其他有效方

法，包括向立法會交代及由申訴專員監察任何被指行政失當的行為，確保政府遵守法定規定。

19. 余若薇議員認為，犯了某罪行的人應否受到刑事制裁，須視乎罪行的性質和嚴重程度而定，與犯罪者是否政府僱員沒有關係。政府部門或僱員均不應凌駕於法律之上。至於政府當局所指在程序和實效方面出現的複雜問題，則可透過恰當地草擬有關法例來解決。余議員又指出，適用於政府部門的報告機制只是一個監察制度，並非處罰制度。

20. 律政司高級助理法律政策專員向委員保證，政府部門或僱員均不可能凌駕於法律之上。根據現時的建議，當局向政府部門發出挖掘准許證及徵收有關費用的方式，與向其他私人機構道路工程倡議人採取的做法一樣，唯一的分別在於執法安排。事實上，此事涉及法律和政策兩方面的問題。在法律方面，當局應參考其他普通法司法管轄區與向政府施加刑事法律責任此一擬議構思有關的法庭案例。在政策方面，《環境影響評估條例》(第499章)所訂的報告機制，已證實是監察政府部門表現的有效措施。就有關收費及處罰制度採取同一做法，與香港法律制度下的慣常做法相符。

21. 余若薇議員認為，《環境影響評估條例》所訂的報告機制，與現時討論的情況沒有關係，而最重要的是要確保維持一個公平的法律制度。她認為政府當局在評估是否有充分理由豁免政府接受刑事制裁之前，必須澄清在哪些情況下會向持准許證人施加刑事法律責任。

22. 律政司高級助理法律政策專員重申，向政府或政府部門施加刑事法律責任，並非慣常做法。鑒於須為任何政策決定負責的是整個政府而非個別人員，有關於是否適宜向個別人員施加刑事法律責任一事，實在值得商榷。

23. 陳偉業議員認為，違反准許證條件的政府官員及私人機構僱員應受到同類制裁。若只向私人機構的道路工程倡議人施加刑事法律責任，而政府官員則不然，那麼政府官員便是凌駕於法律之上。他促請政府當局檢討擬議安排，確保所有道路工程倡議人獲得同等對待，不論他們屬於政府抑或私人機構。

24. 工務局首席助理局長指出，政府部門或官員在執行職務的過程中，違反有關法律條文或挖掘准許證條件的機會不大，因為並無商業上的誘因促使他們這樣做。然而，香港有線電視有限公司網絡工程部總經理羅

錦基先生表示，在商業上有誘因促使私人企業於切實可行範圍內，盡早完成掘路工程。

25. 香港建造商會秘書長陳永桐先生認為，政府當局必須清楚訂明在哪些情況下會向有關方面施加刑事法律責任。依他之見，只應在有關方面未有挖掘准許證便進行掘路工程的情況下，向其施加刑事法律責任，而違反挖掘准許證條件，則應該無須承擔該等責任。他指出，過往曾有一些情況，承建商基於某些無法控制的理由，而違反挖掘准許證條件。在該等情況下向他們施加刑事制裁，未免有欠公允。陳議員又強調，政府官員及私人機構僱員應受到同類制裁。

26. 石禮謙議員及何鍾泰議員同意香港建造商會的意見，認為只應在有關方面未有挖掘准許證便進行掘路工程的情況下，向其施加刑事法律責任。掘路工程危及市民大眾生命和財產的個案，應按有關條例的規定處理。香港有線電視有限公司網絡工程部總經理羅錦基先生及中西區區議會議員陳捷貴先生持相同意見。和記環球電訊有限公司工程經理曾國坤先生指出，採取刑事制裁會令公用事業機構不願投資，導致失業情況惡化。

27. 工務局首席助理局長指出，根據《土地(雜項條文)條例》(第28章)的現行規定，如有人未有挖掘准許證或不按照挖掘准許證規定而在未批租土地範圍內進行或維持任何挖掘工作，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款5,000元及監禁6個月。政府當局的現行建議是把罰款額由5,000元提高至50,000元，以反映過去30年的通脹情況。工務局首席助理局長又澄清，因技術及行政方面的理由而違反挖掘准許證條件者，當局只會考慮以罰款作出處罰。至於掘路工程危及市民大眾生命和財產的個案，違規者會受到刑事制裁。

上訴機制

28. 陳偉業議員促請當局設立公平及公開的上訴機制。關於政府當局提供的文件第10段，工務局首席助理局長指出，申請挖掘准許證或豁免經濟損失附加費的人士若不滿路政署總工程師的評估結果，可向路政署署長提出作最後覆核的要求，而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。在覆核委員會中加入一名獨立委員，是為了確保上訴機制公平及公開。關於覆核委員會的成員組合，政府當局歡迎各方提出建議，並會在較後階段就成員組合作出決定。

29. 劉炳章議員指出，路政署是日後處理挖掘准許證申請和監察准許證規定遵行情況的主管當局；與此同時，該部門亦是持准許證人及處理上訴個案的主管當局。他關注到路政署所擔當的各個角色可能會互相衝突。石禮謙議員亦認為路政署不宜處理上訴個案。工務局首席助理局長表示，路政署的工作公開讓公眾監察。他亦指出，根據建議中的上訴機制，就申請豁免經濟損失附加費的個案而言，申請人若不滿路政署署長的決定，可向行政上訴委員會提出上訴。

一站式服務機制

30. 石禮謙議員及何鍾泰議員支持業界的要求，設立一站式服務機制來處理挖掘准許證申請。工務局首席助理局長表示，在採取改善措施，簡化挖掘准許證申請程序及避免各有關部門向申請人作出互相抵觸的要求後，一站式服務機制未必需要設立。不過，路政署會協助解決任何爭議。石禮謙議員、何鍾泰議員、陳偉業議員及劉慧卿議員認為，一站式服務機制對於改善掘路工程各項現行安排，至為重要。他們要求政府當局重新考慮此事。

31. 香港建造商會會員David WESTWOOD先生詢問，現時由有關政府部門、區議會及有關各方代表組成的工地聯絡小組監察掘路工程的機制，會否維持不變。路政署助理署長表示，工地聯絡小組會繼續統籌掘路工程。路政署在決定挖掘准許證有效期時，會考慮工地聯絡小組的建議。

未來路向

32. 經討論後，主席就議員及團體代表表示關注的範疇綜述如下：

- (a) 建議徵收的費用和收費是否過高，特別是導致策略性道路交通受阻而建議每日徵收的18,000元附加費；
- (b) 向違反挖掘准許證條件者施加刑事制裁是否恰當，以及違規政府部門／官員獲得的不同對待；
- (c) 可否設立一站式服務機制處理挖掘准許證申請；
- (d) 路政署是否有角色衝突；及

- (e) 可否設立公平及公開的上訴機制，處理道路工程倡議人提出的上訴。

33. 工務局首席助理局長回應劉慧卿議員時表示，政府當局計劃在2002年4月24日向立法會提交有關的條例草案。譚耀宗議員及石禮謙議員認為，由於部分重大問題仍未解決，政府當局在向立法會提交有關條例草案前，應與事務委員會及有關各方進一步討論該等問題。然而，陳偉業議員認為，該等問題可交由有關的法案委員會討論。他贊成當局盡早向立法會提交條例草案。

II. 其他事項

34. 議事完畢，會議在上午10時30分結束。

立法會秘書處

2002年10月17日