

與 1995 年帳目審查有關的文件

目錄

附件

- 核數署署長第二十四號報告書（1995 年 3 月）第 3.1 至 3.37 段 (1)
- 政府帳目委員會第二十四號報告書（1995 年 7 月）第 5.38 至 5.55 段 (2)
- 政府覆文（1995 年 10 月）第 15 至 18 段 (3)
- 政府帳目委員會第二十七號報告書（1997 年 1 月）第 3.5 至 3.6 段 (4)
- 政府覆文（1997 年 4 月）第 6 至 9 段 (5)

節錄於核數署署長第二十四號報告書（1995 年 3 月）第 3.1 至 3.37 段

路政署

3. 為減少本港道路公用設施

工程延遲竣工情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

引言

3.1 道路工程所引起的交通不便，一直是大眾所關注的問題。下表載列近年進行的掘路工程的統計數字：

年份	掘路 工程數目	道路的 總長度 (公里)	以每公里 計算掘路 工程數目
1990	47 413	1 484	31.9
1991	47 891	1 529	31.3
1992	56 791	1 559	36.4
1993	60 888	1 625	37.5
1994	58 102	1 661	35.0

政府維修道路網絡，須進行掘路工程；公用事業機構敷設、改善及維修公用設施，也須進行掘路工程（公用設施工程）。掘路工程的數目，由一九九零年的 47 413 項，增至一九九四年的 58 102 項，即以每公里道路計算，由每年平均 32 項增至 35 項。在一九九四年進行的 58 102 項掘路工程中，60% 屬公用設施工程，其餘則為道路維修工程。因交通阻延而浪費的時間，即道路使用者經過進行掘路工程的地點所浪費的額外時間，應可更有效地用於生產貨品及提供服務方面。政府同意，因交通阻延而導致的社會成本相當高，應盡可能降低這方面的成本。

3.2 政府透過掘路許可證制度，管制公用事業機構的掘路工程。根據官地條例（第 28 章）第 8 條的規定，公用事業機構必須獲得下列指定當局簽發的掘路許可證，方可進行掘路工程：

地區	當局
市區	地政總署署長
新界 (不包括新九龍)	路政署署長（由路政署維修的街道） 地政總署署長（未批租土地及非由路政署維修的街道）

關於由路政署維修的市區街道，地政總署署長已把上述的批准權授予路政署署長。根據官地規例（第 28 章），發給申請人的掘路許可證費用全免。

帳目審查

3.3 我在一九九一年十月核數署署長第十七號報告書第 5.1 至 5.21 段，提及為減少本港道路公用設施工程延遲竣工情況而推行的措施。政府帳目委員會在其一九九二年一月第十七號報告書中表示：

- 得悉掘路工程數目及有關的社會成本增多，感到非常關注；
- 促請當局加速檢討建議的佔用路面收費計劃，並確保備有足夠資源，以便及早推行該項計劃；
- 促請當局在考慮預先計劃和有效統籌各方工作的重要性後，採取措施改善現行掘路工程制度；及
- 促請當局認真考慮有關在夜間進行公用設施工程的建議。

在一九九二年五月及一九九三年五月的政府覆文中，政府告知政府帳目委員會：

- 已展開佔用路面收費計劃的模擬試驗。由於所得的數據有限，在此階段未有全面的結論。所有在挑選地點進行的工程會於一九九三年六月完成，屆時可進行最後的評估；
- 公用設施政策統籌委員會及公用設施工程聯絡委員會已經成立，藉以輔助路政署轄下三個分區道路挖掘統籌委員會。因此，政府及各公用事業公司之間的整體協調已得到進一步改善；及
- 在可將噪音水平限制在規定限度以內的地點，進行晚間工程。

上文提到的佔用路面收費試驗計劃，是在一九九二年七月至一九九三年六月期間推行，以評估可否對不必要地過長時間佔用路面的公用事業公司實施收費計劃。政府帳目委員會在一九九四年一月發表的第二十一號報告書中，對當局在評估佔用路面收費試驗計劃時進展緩慢，表示關注，並促請當局立即完成這項評估工作。

3.4 截至一九九四年十二月，情況大致上維持不變。因此，最近進行一項跟進帳目審查，以確定：

- 是否存在任何與佔用路面收費試驗計劃有關連的問題；及
- 除此以外政府曾採取何種措施，減少本港道路公用設施工程延遲竣工的情況。

佔用路面收費措施的發展

3.5 在八十年代後期，路政署收到英國運輸署關於將佔用路面收費概念應用於道路工程合約的資料。一九九零年一月，當局發表香港運輸政策白皮書。該白皮書表示「政府現正研究有關向公用事業公司徵收佔用路面費用的可行性，以避免公用設施工程受到不必要的拖延」。一九九零年二月，當局成立一個研究有關佔用路面收費合約形式的跨部門工作小組，成員包括路政署、布政司署財政科及運輸科、運輸署、水務署、渠務署及律政署的代表。工作小組的主要目的，是就政府道路工程合約、水管敷設合約及公用設施工程實施佔用路面收費計劃進行可行性研究。

3.6 一九九零年五月，布政司在與運輸司舉行的會議上，表示他希望早日實施一項計劃，對不必要地延長時間佔用路面的公用事業機構徵收罰款。經過多次諮詢有關部門及公用事業機構後，研究有關佔用路面收費合約形式的工作小組在一九九一年十月獲得運輸政策統籌委員會的批准，進行下述事項：

- 繼續進行佔用路面收費研究，以期推行佔用路面收費計劃；
- 同時探討其他方法，以減低道路工程對市民造成的不便；及
- 不論對擬議佔用路面收費計劃日後的發展有何決定，應實施一項掘路許可證收費，以收回簽發許可證的成本。

佔用路面收費試驗計劃的目的

3.7 因此，佔用路面收費試驗計劃在一九九二年七月開始實施，初步預算約六個月完成。不過，由於缺乏適當地點，試驗計劃延至一九九三年六月才完成。試驗計劃的目的是：

- 評估推行佔用路面收費計劃所需的額外資源；
- 評估與推行該計劃有關連的成本和利益；
- 確認許可證有效期的估計工作；

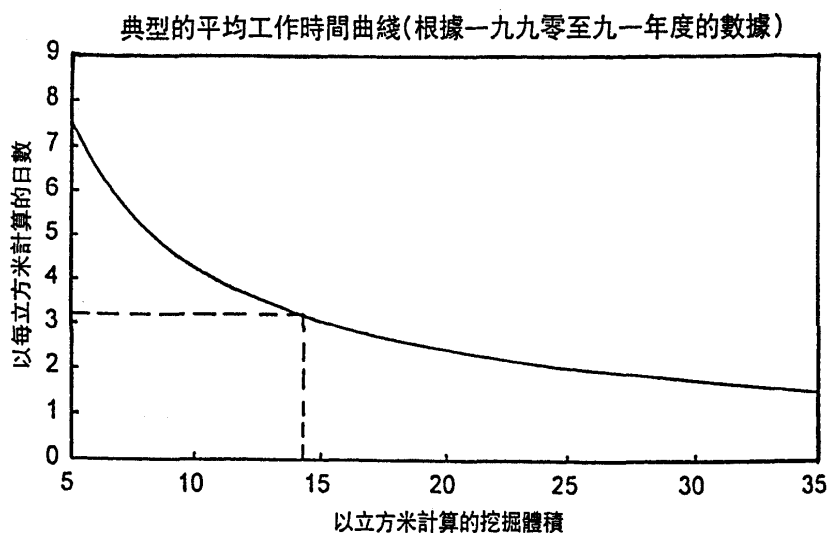
為減少本港道路公用設施工程延遲竣工情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

- 確定道路類別，以便在該項計劃能夠付諸實行時，按類別實施；及
- 評估運輸署訂定的佔用路面收費率是否足夠。

佔用路面收費試驗計劃的收費方案

3.8 在佔用路面收費試驗計劃中，有關方面從五間非政府公用事業機構、水務署及渠務署挑選多個在不同類別道路的工程地點。有關地點由路政署選出或由公用事業機構提議。當局在試驗計劃中評估以下三個模擬收費方案：

- 標準單位工作時間方案** 公用事業機構獲准一段免費的許可證有效期，進行有關工程。許可證的有效期，是以路政署及公用事業機構共同評定的一套單位工作時間，乘以將會進行的工程數量，再加上顧及工程地點情況及特殊情況的額外有效期計算出來。如遇上無法預見的情況，可延長許可證有效期。任何延遲，如沒有充分理由支持，須繳付佔用路面費用；
- 平均工作時間方案** 公用事業機構獲准一段免費的許可證有效期，進行有關工程。許可證的有效期，是由一個方程式或根據掘路數量繪製的平均工作時間曲線(參看下圖)來確定。有關方程式，是根據摘自一九九零至九一年期間簽發的掘路許可證資料演算出來。由於工程性質不同，對不同的公用事業機構，會採用不同的平均工作時間曲線。根據這個方案，有關機構不會獲准延長工程時間。若有任何延遲，須繳付佔用路面費用；及



- (c) **按日收費方案** 公用事業機構不獲得免費的許可證有效期進行有關工程。在佔用路面或部分路面期間，須繳付佔用路面費用。

根據首兩個方案，公用事業機構申請掘路許可證時，須提交工程計劃表，列明如何計算許可證有效期。

3.9 由於需要對官地規例作出修訂，以提供徵收佔用路面費用的法律基礎，因此當局以模擬試驗方式研究佔用路面收費計劃，而在試驗期間，並無向公用事業機構實際收取佔用路面費用。

佔用路面收費試驗計劃下的佔用路面收費率

3.10 由於當局會就按日收費方案及首兩個方案中任何缺乏充分理由的延遲情況收取佔用路面費用，故須確定每日佔用路面收費率。當局致力將佔用路面收費率與因交通阻延而導致的社會成本聯繫起來，因為預計這種社會成本對市民大眾的影響最大。

3.11 試驗計劃展開之前，運輸署在八處進行掘路工程的地點進行調查，研究交通阻延可能導致的社會成本。調查結果顯示，交通阻延導致的社會成本極為參差，由每日 100 元至 11,000 元不等。運輸署推斷，在某處地點因交通阻延而導致的社會成本，不能用作估計另一道路因交通阻延而導致的社會成本的依據，因為其中牽涉多項因素，例如道路類別、行車量、交通容量、道路的斜度、道路工程的長度和闊度等。此外，由於這些因素與交通阻延所導致的社會成本兩者之間差異很大及並無直接關係，要根據測量所得的數據來估計在其他地點交通阻延所導致的社會成本，並不可行。由於因交通阻延而導致的社會成本可以有很大差別，由數元之微（例如通往只有少量建築物的接駁道路）以至數百萬元之鉅（例如海底隧道進路）。運輸署認為，根據因交通阻延而導致的社會成本來釐訂佔用路面收費，並不可行，因為這需要大量人手資源去估計所牽涉的社會成本。反而，運輸署建議一個較簡單的方案，利用以露天存貨用地收費率及每車道交通容量為基礎的方程式，計算佔用路面收費率。

3.12 根據建議的方程式，區內幹道的每日收費為每 100 米車道 3,850 元。至於每一較高類別的道路，則除這基本收費外加收 1,000 元的隨意增費，以反映對不同道路的交通的不同影響。有關情況如下：

道路類別	每 100 米車道每日收費率 (或不足 100 米或不足一日)
主幹路	6,850 元
市區幹道	5,850 元
區域幹道	4,850 元
區內幹道	3,850 元

佔用路面收費試驗計劃的推行

3.13 在一年試驗期內，路政署在三個道路類別中選出共 103 處進行公用設施工程的地點（在主幹路類別中沒有找到工程地點）。對於每一工程地點，都有密切監察工程的進展，並且收集公用事業機構完成工程所需實際工作時間，以及路政署和公用事業機構在推行試驗計劃方面耗用額外人手時間的資料。為利便監察進展及解決有關問題，一個由路政署總工程師出任主席、成員包括各公用事業機構代表的工作小組於一九九二年八月成立。

收費試驗計劃的限制

3.14 路政署發覺收費試驗計劃有下列限制：

- 在試驗期間，運輸署未有調查因進行公用設施掘路工程而對交通造成的實際延誤，因為該署認為進行有關的交通調查評估所需資源龐大，此舉不切實際；
- 未有評估公用設施工程對行人流量的影響、環境的滋擾、附近樓宇佔用人的干擾，以及可能令道路使用人發生意外的機會增多等情況。因此，當局未能考慮這些因素；
- 由於進行試驗計劃時並無實際收取佔用路面的費用，當局估計在實際推行該計劃時，將會需要額外人手評估及商議延長許可證有效期的任何要求；
- 承辦商因該計劃引致的額外建築費用，未有評估；及
- 由於公用設施工程對市民的干擾是無形的，因此，很難準確計量佔用路面收費計劃的好處。

收費試驗計劃的結果

3.15 試驗結果顯示，平均而言，標準單位工作時間方案及平均工作時間方案的實際工作時間，都比許可證有效期短，這表示工程對交通的阻延明顯減少。路政署亦發現，就標準單位工作時間方案及平均工作時間方案而言，平均的額外員工費用，較交通受阻情況減少在金錢上的平均利益（以佔用路面收費率計量）為少。

不過，路政署未能從試驗結果確定是公用事業機構實際上加速進行工程，抑或許可證有效期太長。路政署注意到，有為數頗多的地盤，其工程雖在許可證有效期內完成，但在某些階段是無人施工的，由此可以推斷，這些地盤的許可證有效期太長。由於按日收費方案中並無給予一段免費時間，因此，不可能作出相若的比較。

3.16 根據收費試驗計劃的結果，路政署認為：

- 雖然試驗結果顯示，交通受阻的情況明顯減少，但這並不表示工程特別因為收費試驗計劃而加速進行。當局相信，公用事業機構高層管理人員的合作而非試驗計劃推動了有關機構調配更多資源進行工程；
- 標準單位工作時間方案不宜用作評估許可證有效期。評估公用設施工程每項工作的標準單位工作時間，是不切實際的，因為每項工作的合理工作時間須視乎地盤的實際情況而定。同樣地，使用平均工作時間方案來評估許可證有效期亦屬不切實際，因為各項公用設施工程的性質及地盤的情況，可能有很大差別；
- 為進行試驗計劃而調配的額外人手資源，並不足以推行標準單位工作時間方案，但可就平均工作時間方案提供足夠資料及若干程度的管制；
- 由於某些道路每日因交通阻延而導致的成本可能低於100元，因此，在這些道路實行佔用路面收費計劃並無經濟效益，該計劃應在交通繁忙地區的主幹路、市區幹道及道路網實施；及
- 由於當局並無實際收取佔用路面費用，因此，不能確定所訂收費率是否對公用事業機構具足夠的阻嚇作用，使他們盡量減少工程的不必要阻延。

**佔用路面收費計劃
是否切實可行**

3.17 關於佔用路面收費計劃是否切實可行的問題，路政署表示：

- 實際上很難訂出一個合理的許可證有效期；
- 並無措施鼓勵公用事業機構盡可能在最短的時間內完成工程；

- 倘路政署及公用事業機構實行該計劃，需要大量增聘人手。將這些人手用於加強監察、管制及統籌公用設施工程，較實行計劃更能人盡其材；
- 公用事業機構很可能將佔用路面收費及額外費用轉嫁到消費者身上，當局不可能訂出實際可行的方法來避免這種情況。因此，該計劃不會對公用事業機構有阻嚇作用，使他們盡量減少不必要的阻延；及
- 評估該計劃的許可證有效期及延長期限涉及個人的判斷，並會引起路政署與公用事業機構人員之間的衝突，及增加貪污的機會。

3.18 鑑於上述研究結果顯示該計劃有欠理想，路政署署長並不建議實施佔用路面收費計劃。一九九四年九月，當局在有關過往政府覆文內尚未解決的問題的進度報告中，告知政府賬目委員會，路政署署長根據佔用路面收費試驗計劃研究得出結論，認為在香港實施佔用路面收費計劃，將有困難和缺乏成效。公用事業機構對此有極大保留，並列舉在決定合理的許可證有效期方面的困難。倘推行這個計劃，政府和公用事業機構均會耗資頗鉅。鑑於研究結果顯示該計劃並不理想，當局已擱置有關建議。

核數署對收費試驗計劃的觀察

3.19 由於當局難以用金錢計量交通受阻減少的情況，故並無評估這方面的社會及經濟利益。因此，收費試驗計劃的額外運作費用，必須與根據每日佔用路面收費率而非交通阻延導致的成本計算所得的金錢利益，作出比較。在這方面，只有路政署及公用事業機構內直接參與的工程及技術人員，才計入成本之內。支援的人員，例如實施計劃所需的會計人員的費用，以及公用事業機構承辦商很可能支付的額外費用，均未有計入成本內。

3.20 收費試驗計劃的一個重要目標，是測定許可證有效期的評估是否準確，以及確定佔用路面收費試驗計劃會否令公用事業機構改變其工作方法，使有關公用設施工程提早完成。不過，正如路政署所指出，標準單位工作時間及平均工作時間這兩個方案都不適宜用作評估許可證有效期，而收費計劃對公用事業機構工作方法的影響，未必在試驗中完全反映出來，因為公用事業機構都知道，當局不會真正實施罰則，向他們收取佔用路面費用。

3.21 由於有本質上的限制，我已向路政署署長表達意見，說明所進行的收費試驗計劃，未能真實評估推行佔用路面收費計劃的確實利益和成本。

其他減少交通阻延的措施

3.22 由於直至目前為止改善掘路工程的管理工作並無顯著成效，為紓解這方面的關注，當局於一九九三年八月成立掘路工程工作小組。工作小組由工務司任主席，成員包括工務科、運輸科、路政署、運輸署、環境保護署及皇家香港警務處等部門的代表。工作小組的職權範圍如下：

- 減少掘路的次數及時間，並紓緩其影響，以便盡量減少交通阻延的情況，及盡量提供路面，供車輛及行人使用；及
- 於一九九三年十月底前制訂短期及中長期措施，當中考慮外地成功推行的程序的實際可行情況。

3.23 一九九三年十月，總督在立法局發表周年施政報告時表示，政府會加強管制掘路工程，這些工程是引致道路擠塞的一個特別惱人的主因；而政府一個工作小組會在一九九三年十月底就如何減低掘路工程所引起的問題，作出報告。

3.24 掘路工程工作小組因此訂出一個工作計劃，以解決掘路的問題，改善措施包括下列各項：

- 路政署在一九九三至九四年度增設 48 個職位，以統籌掘路工程及增加視察地盤的次數，從而確保有關機構遵守許可證條款，特別是減少缺乏足夠理由而在道路掘開後無人施工的情況；
- 許可證的其中一項條款，是規定由一九九四年年初起，有關方面須在掘路地盤標示指示牌，說明預計竣工日期、工程性質，以及查詢和投訴的電話號碼。至於主要公路的工程，須為駕車人士提供較大的指示牌，這項規定的適用範圍將擴大至所有大規模掘路工程；
- 當局會對緊急的掘路工程進行密切監察及定期檢討，以期減少簽發掘路許可證予一些非真正緊急的掘路工程；
- 掘路工程如無施工兩天或以上，須鋪設臨時蓋板；
- 當局會在掘路工程動工前，將進行不須採用挖掘的其他調查方法，以搜集更多有關地下公用設施分布的資料，以便盡量減少阻延及損壞現有設施的危險；

- 當局會收緊統籌程序，盡量減低重掘道路的必要。由一九九四年十月起，公用事業機構須在進行大型工程或主要道路工程前至少三至六個月遞交工作計劃，以備道路挖掘統籌委員會考慮、統籌和批核；
- 當局已由一九九四年十二月起全面禁止日間在主要道路進行公用設施的掘路工程，並鼓勵承辦商使用聲量較低的挖掘機器，以便在夜間進行工程；
- 在申請掘路許可證前，須對所有公用設施的掘路工程（緊急工程除外）進行交通影響評估，以評定掘路工程對交通的影響及制訂緩解措施，交由運輸署及警務處交通部同意。這項措施已由一九九四年九月起分階段實行，預期在一九九五年四月將擴大至所有主要道路；
- 當局會委聘顧問，設計一套以地圖為基礎的電腦系統，以統籌和管理掘路工程，及方便公用事業機構交換資料。有關電腦系統將於一九九五年底完成；
- 當局會制訂一份負責掘路工程的承辦商名單，方便公用事業機構選擇合適的承辦商進行掘路工程。名單上各承辦商的工作表現，會公開給公用事業機構參考；
- 公用事業機構會進行永久重鋪道路工程，以縮短掘路時間。有關工作分階段進行，會在一九九五年四月前完成；及
- 當局會修訂掘路許可證的條款，使之更為嚴格。新增條款將會規定公用事業機構須對其承辦商作出有效及適當的監察。

核數署對其他減少交通阻延措施的觀察

3.25 一九九四年九月，運輸司在掘路工程工作小組會議上表示「政府致力減少對公眾構成的不便，有關工作並不足以取得確實成果……仍沒有計劃實施措施，鼓勵在公共道路進行的工程早日竣工……而在繁忙時間在挖掘路面臨時鋪上蓋板的工作，並不足夠。」他又表示「尤其重要的，是取得確實成果，向市民大眾證明政府致力改善道路情況。」

3.26 現時全面評估其他減少交通阻延措施的有效性，也許言之過早，因為：

- 有些措施是長期目標；

- 有些措施（例如建議的電腦系統及使用低噪音設備）已在考慮或試驗階段；及
- 其他措施（例如加強管制及監督、臨時鋪上蓋板及交通影響評估）正在推行中。不過，有需要採取更迅速的行動，以達致更快捷及較確實的成果。舉例來說，從已簽發的掘路許可證可知，在兩間公用事業機構進行的掘路工程中，超過 50% 仍然列為緊急工程。因此，也許仍需加強監察工作，以減低簽發掘路許可證給一些非緊急工程的次數。

延遲實施掘路許可證收費

3.27 根據官地規例，掘路許可證的簽發費用全免。一九八七年，財政科進行的一項研究認為，應對公用事業機構的掘路許可證申請收取費用。有關費用包括行政費，這樣會減低大量掘路許可證在簽發後取消的情況。一九九一年十月，運輸政策統籌委員會贊成不論當局在推行佔用路面收費計劃一事上有何決定，實施掘路許可證收費的建議。

3.28 公用事業機構在一九九一年十二月獲通知政府有意收取掘路許可證費用，但收費建議仍未實施。一九九二年二月，當暫緩增加部門收費的九個月期限即將屆滿時，路政署向庫務司提出這項收費建議。不過，地政總署署長不支持建議，認為掘路許可證的簽發，是在地區層面上加強土地行政管制的工作。不過，庫務司不同意這個論點。

3.29 一九九四年二月，庫務司要求地政總署署長提供有關他簽發掘地許可證的費用的資料。一九九四年九月，地政總署署長告知庫務司，根據他的成本計算，建議收費應為每個許可證 1,500 元。不過，路政署署長已表示，根據他的成本計算，收費應為 720 元。因此，庫務司要求作出綜合收費建議，該建議預算在一九九五年年中實施。

延遲收費的財政影響

3.30 延遲實施掘路許可證收費，對政府有重大的財政影響。路政署及地政總署的成本計算顯示，就一九九四至九五年度而言，處理掘路許可證的費用將達 2,200 萬元（路政署的處理費用為 1,600 萬元，地政總署的處理費用為 600 萬元）。根據一九九四年的資料，簽發的掘路許可證中，有 80% 是發給私營公用事業機構。因此，如已收取費用，則掘路許可證收費已達每年 1,700 萬元（2,200 萬元× 80%）。

核數署的結論及建議

3.31 過去數年，掘路工程數目有所增加，原因是本港有急劇的發展及重建計劃，以及市民生活水平普遍上升，因而要改善各項服務，包括公用事業服務。佔用路面收費試驗計劃的最後報告尚未完成。不過，目前的情況，是不能從該試驗計劃評定佔用路面收費計劃的真正效益和成本，因為一方面沒有評估與減少交通阻延相關的財政利益，另一方面是成本並無包括所有間接成本。雖然掘路工程工作小組建議處理掘路問題的其他措施似乎可改善有關情況，但當局須更加努力，以取得更為顯著的成果。

3.32 我已向路政署署長建議：

- 路政署應盡快把佔用路面收費試驗計劃的報告書定稿，以便決定佔用路面收費計劃是否可行；
- 由於公眾人士要求政府解決掘路工程引致交通阻延問題的壓力不易消除，政府應盡快實施掘路工程工作小組鑑定的措施，以便更快及更確實地減少掘路工程所引致的交通阻延情況；及
- 有關各方應盡速採取行動，實施掘路許可證收費建議。

當局的回應

3.33 路政署署長向我表示：

- 掘路工程工作小組正重新研究佔用路面收費計劃的問題；
- 兩間公用事業機構進行的掘路工程，有超過半數屬緊急性質，是由於該兩類公用設施與街道照明及食水供應有關，容易受損，故緊急工程所佔百分率較高亦非不合理；及
- 現時正對緊急工程的性質進行隨機檢查。

3.34 運輸署署長向我表示，由於在評估因交通阻延而導致的社會成本方面有實際困難，運輸署遂建議使用簡單的公式去釐訂佔用路面收費率。不過，他曾強調這條公式只是隨意定出，未必可以反映經濟損失，亦不能於交通方面，提出辯解。

3.35 工務司向我表示：

- 佔用路面收費計劃應與掘路工程工作小組建議的其他改善措施，一同考慮。舉例來說，由於現時已禁止日間在

主要道路進行掘路工程，對這些道路實施佔用路面收費計劃，只會令晚間工程加快完成，而這些工程對交通並無嚴重影響；

——至於其他減少交通阻延的措施，氣體安全條例（第 51 章）的擬議修訂，會對不小心的承辦商施加懲罰，並規定公用事業機構須備存地下設施位置的準確紀錄，以及在有需要時核實有疑問的紀錄；及

——佔用路面收費試驗計劃的報告書仍未定稿。最後擬定的報告可能會加添資料。

3.36 至於延遲實施掘路許可證收費措施，地政總署署長向我表示：

——由於有關人員接獲特別指令，須優先處理英軍交還軍事用地及預備日後把有關土地交給中國軍方的事宜，工作量非常繁重，因此對庫務司一九九四年年初提出進行計算成本工作的要求，延遲若干時間才能處理；

——在一九九五年二月舉行的會議上財政科、工務科、運輸科、路政署及地政總署的代表同意，應按政府的一般收回成本政策就簽發掘路許可證收取費用；

——工務司會綜合各有關工務部門的計算成本結果及意見，然後制訂收費建議供庫務司考慮。與此同時，工務司亦會請律政署澄清若干法律觀點；及

——有關各方均同意竭盡全力，確保掘路許可證收費措施可盡早施行。

3.37 庫務司向我表示，他會繼續密切注視此事，確保掘路許可證收費措施可盡早實施。

節錄於政府帳目委員會第二十四號報告書（1995年7月）第5.38至5.55段

路政署

第 3.1 至 3.37 段：為減少本港道路公用設施工程延遲竣工 情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

5.38 自核數署署長在一九九一年提出掘路工程的問題後，委員會一直對此事甚為關注，並曾多次促請政府加快推行措施，包括研究實行佔用路面收費計劃的建議，以紓減這個問題。鑑於有關工作的進展緩慢，以及政府顯然未曾採取有效的行動解決問題，委員會要求核數署署長進行是次跟進審查，檢討最新的情況。

5.39 一九九五年五月四日，委員會收到路政署署長提交的佔用路面收費試驗計劃的最後報告。在一九九五年五月十五日進行公開聆訊前，委員會又收到工務司的簡報摘要，開列其對核數署署長報告書內各項意見及觀察的回應。該份由工務司提交的簡報摘要載於**附錄 O**。

5.40 委員會詢問當局目前對佔用路面收費試驗計劃的立場，**工務司**表示，掘路工程工作小組的結論是，佔用路面收費計劃在本港並不可行，不應再作研究。

5.41 鑑於佔用路面收費試驗計劃未有針對若干重要的問題加以研究，例如評估減少交通延誤情況會帶來何等社會及經濟利益，以及該計劃對公用事業機構的工作程序有何影響等，委員會詢問該試驗計劃是否浪費時間和金錢。工務司表示——

- 雖然試驗計劃顯示的一些事實頗為明顯，無需進行試驗亦可輕易察見，但他認為試驗計劃仍是有用和有價值的，因為計劃可讓各方一起找出與掘路及裝置公用設施有關的真正問題，並試圖找出解決的方法；
- 試驗計劃亦進一步表明，對公用設施工程所需的時間進行可靠的評估是不可能的，特別是在埋設各種地下公用設施管道及電纜的地點進行的工程。由於計算合理的施工期方面存有困難，故此當局亦不能計算應向公用事業機構收取的佔用路面費用或徵收的罰款；
- 試驗計劃亦顯示當局確有需要更有效地監管承建商及加強工地的管理工作；及
- 因應試驗計劃的結果，當局認為處理掘路工程問題的較佳方法，是在工程進行前加強監管、統籌、策劃及管制各方面的工作。

為減少本港道路公用設施工程延遲竣工 情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

5.42 據了解，佔用路面收費計劃是借鑑英國的一項實驗計劃。委員會詢問當局是否知道有其他國家實行同樣的計劃。**路政署署長**表示，當局不知道有其他國家實行類似的計劃。**工務司**補充，英國的計劃只適用於公路維修工程。事實上，英國未有在市區實行佔用路面收費計劃，但當局決定進行試驗計劃時，並未知悉此事。**核數署署長**應委員會的要求發表意見時指出，當局顯然太過倚賴英國的計劃，未有充分瞭解情況便在本港進行試驗，故此試驗計劃未能得出具體的結果，只發現就收費的目的而言，決定合理的施工期方面存有一定的困難。

5.43 鑑於當局決定放棄佔用路面收費計劃，以及在日後致力研究其他措施減少由掘路工程引起交通延誤的情況，委員會要求工務司及路政署署長詳細闡釋工務司簡報摘要第 2 段所載的措施。

5.44 至於可否引進具激勵作用的計劃，例如規定公用事業機構提出履約保證，**工務司**表示研究結果顯示有關計劃未如理想，因為若該項保證與按時完成工程有關，則決定合理的施工期方面會有困難。無論如何，當局將繼續研究實行金錢獎罰制度的可行性。

5.45 就路政署增設的 48 個職位在招聘方面有困難一事，**路政署署長**表示

- 該等職位主要屬監工職級，自當局提高該職級的入職資格至大專畢業程度後，便出現招聘困難；及
- 路政署正在找尋其他可行的途徑改善情況，其中一個方法是恢復該職級的內部培訓課程。

公開聆訊後，**工務司**向委員會提交書面資料，表示現時只有四個監工職位仍然懸空，當局並將在一九九五年六月在內部調配人員出任該等職位。**工務司**提供的補充資料載列於**附錄 P**。

5.46 關於在道路工程地盤設置的指示牌，委員會建議當局鼓勵市民合作及提供協助，積極向有關部門舉報無人施工的地盤。**路政署署長**表示——

- 按現行規定，所有道路工程地盤均須設置指示牌，列明預計竣工日期及可讓市民提出查詢或投訴的電話號碼。指示牌上的資料須以大字標示，方便行人及駕車人士知悉；
- 路政署設有電話熱線，並向各政務處派發有關資料，使市民知道可逕向路政署提出任何有關道路工程的意見或投訴；
- 警方亦會透過掘路工程工作小組及與各工務部門之間更為緊密的統籌關係，協助進行突擊檢查，並在發現任何無人施工的地盤時，知會路政署；及

為減少本港道路公用設施工程延遲竣工 情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

——如任何挖掘工程地盤無人施工超過 48 小時，當局會立刻採取措施，包括撤銷掘路許可證，或鋪設臨時蓋板或重鋪已挖掘的路面，所需的費用由有關承建商承擔。

5.47 委員會詢問，當局會否考慮為了進一步減少無人施工的掘路工程引致的交通延誤，把 48 小時的期限縮短至 24 小時。署長表示，此舉將需要額外的人力資源，以便加緊巡查施工地點。

5.48 在收緊統籌程序方面，**工務司**表示採取有關行動後，在相同路段反覆掘路的情況已有顯著改善，因為當局現在可盡早收到掘路許可證的申請，並透過道路挖掘統籌委員會更有效地統籌各公用事業公司進行的工程。**路政署署長**補充，當局除了統籌個別公用事業公司提出的申請外，更會預早規劃新的發展，如中環填海區日後的公用設施需求。**工務司**按委員會提出的要求，在公開聆訊後提供若干書面資料，特別舉出他認為可作說明的個案（見附錄 P 的附件 2），以證實加強統籌工作有助全面減少道路交通受阻的情況。

5.49 鑑於財務委員會（「財委會」）於一九九五年四月二十八日否決當局為引進一套公用事業管理系統而提出的撥款申請，委員會詢問財委會此項決定對當局在統籌掘路工程方面的全盤計劃有何影響，**工務司**表示——

- 該套管理系統實屬必需，因為當局不單可藉此更有效地管理及統籌掘路許可證的簽發制度，亦可透過電腦所顯示的公用設施分布情況，更了解該等許可證對有關地區道路系統的影響；及
- 當局察悉財委會關注的事項及拒絕是項申請的理由，並會針對該等關注事項採取行動，以便早日再行向財委會提出申請。

5.50 委員會引述日本的經驗，詢問當局有否考慮實行新政策，在所有新建道路及計劃中的新發展工程，如新機場及中環填海區，設置公用設施共用管道系統。**工務司**表示，如環境許可及已預留空間作上述用途時，當局會在本港各主要交通幹線路旁設置公用設施專用範圍。

5.51 對於全面禁止日間進行公用設施工程的建議，**路政署署長**認為這項措施過於嚴厲，並向委員會表示，一九九四年十二月起，全港已有 45 個主要路段禁止日間進行工程。該等路段的地點載列於附錄 P 的附件 1。他繼而解釋，除非公用事業公司有充分理由，否則當局一般不會批准日間在該等主要路段進行掘路工程。但在某些特殊情況下，上述規定可能難以執行。

5.52 掘路工程工作小組曾建議制訂掘路工程承辦商名單，藉以記錄各承辦商的工作表現，並協助公用事業公司選取合適的承辦商。委員會詢問這方面有何進展，**工務司**表示——

為減少本港道路公用設施工程延遲竣工 情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

- 當局與公用事業公司進行討論後，了解到它們各自設有掘路工程合適承辦商／分包承辦商的名單；
- 各公用事業公司亦有其評分制度，若發現個別承辦商表現欠佳，便會將之除名；
- 至於政府方面，當局已就各類工程項目設有認可承辦商名單，亦同樣會密切監察承辦商的表現，工作未符理想的承辦商將不會包括在准予投標的承辦商名單之內；及
- 但當局亦注意到小型分包承辦商方面的問題，並會將之列為下階段的行動目標，以確保公用事業公司及政府的承辦商均不會聘用不負責任的分包承辦商。

公開聆訊後，工務司再致函委員會，表示工務科已在一九九四年協同各公用事業公司，制訂一份公用事業公司聘用進行工程的承辦商名單，並記錄各承辦商的表現評分，以協助公用事業公司選取合適的承辦商（參見**附錄 P** 第 4 段）。

5.53 水務署署長曾指出供水管道系統老化引致水管爆裂（**附錄 O** 所載的工務司簡報摘要第 2.10 段），委員會就此詢問當局會採取何等措施解決問題。工務司表示——

- 上述問題不僅是供水系統日漸老化所引致，亦是超載的貨車對路面造成壓力，令埋在地下的水管爆裂所造成，這個情況特別影響極易受震動破壞的鹹水供應系統；
- 水務署已知悉這個情況，並會調動已有的資源應付有關問題；及
- 當局已著手進行一項研究，並會考慮改善供水系統的長期維修工作。

5.54 關於簽發掘路許可證須收費的建議，委員會察悉財政科已同意就簽發許可證徵收費用，並詢問當局在落實該項決定方面的工作有何進展。工務司表示——

- 現行的法例須予修訂；
- 當局已與律政署磋商，尋求以最有效及最快捷的途徑落實此項決定；及
- 收費的原則是要收回全部成本。

為減少本港道路公用設施工程延遲竣工 情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

5.55 結論及建議 委員會——

- 認為當局進行佔用路面收費試驗計劃浪費時間及金錢，因為試驗計劃未能有效地評估實施佔用路面收費計劃的好處及成本，而所得的多項結果均是人所共知的事實；
- 認為當局決定借鑑英國的實驗計劃時過於輕率，在進行佔用路面收費試驗計劃前未有仔細研究該項英國計劃的詳情，以及是否適用於本港；此事反映了當局處事的不濟；
- 察悉佔用路面收費試驗計劃已然失敗，並同意當局因應佔用路面收費計劃的多項潛在問題而決定放棄施行；
- 察悉當局已採取各種措施，減少公用設施工程延遲竣工的情況，並建議當局採取其他措施，進一步加強其成效，例如——
 - 加強政府部門之間的統籌工作，並加緊監察各公用事業公司；
 - 應向無充分理由但延遲完成工程的公用事業公司施予懲罰；
 - 路政署應定期檢討其招聘政策，以確保有足夠人手加強視察掘路工程的地盤；
 - 當局應考慮在適當的情況下，把掘路工程無人施工兩日或以上才須鋪設臨時蓋板的規定時限，縮短至一日；
 - 當局應在道路工程地盤設置的指示牌上的當眼處，標示投訴熱線的電話號碼，讓行人及駕車人士知悉可致電向有關當局提出投訴，同時亦應加強這方面的宣傳工作，鼓勵市民投訴；
- 察悉工務司的意見，即超載貨車對路面造成的壓力引致地下水管爆裂，以致必須進行若干掘路工程，並促請當局加強檢控該等超載的貨車；
- 建議當局考慮實行一項政策，訂明所有新建的主幹路的標準規格必須包括公用設施的共用管道；及
- 促請當局儘早實施掘路許可證收費計劃。

節錄於政府覆文（1995 年 10 月）第 15 至 18 段

回 應

一九九五年七月

政府帳目委員會第二十四號報告書

的

政府覆文

布政司署

一九九五年十月十八日

路政署

第 5.38 至 5.55 段 — 為減少本港道路公用設施工程延遲竣工情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

15. 關於佔用路面收費試驗計劃是否浪費時間和金錢的問題，我們承認，該試驗計劃的結果未如我們預期那麼好，但我們不同意完全抹煞該試驗計劃的價值。正如工務司在政府帳目委員會公

開聆訊中所說，該試驗計劃讓各方能共同找出與掘路及裝置公用設施有關的真正問題，和尋求處理方法。

16. 當局同意委員會就減少道路公用設施工程延遲竣工情況所建議的大部分管制措施。實施這些措施的進展情況如下：

- 財務委員會已於一九九五年七月批准撥款，以便採取一套電腦化公用事務管理系統，改善公用設施工程的統籌及管制工作；
- 工務司會繼續研究向表現不理想的公用事業公司採用懲罰制度的可行性。他將於六個月內報告進展情況；
- 路政署署長已從內部調配人員，出任為加強管制公用設施工程而增設的全部 48 個職位。他會密切監察人手情況，並會定期檢討招聘政策；
- 現時，如有掘路工程超過 24 小時無人施工，路政署會警告有關的公用事業公司；及
- 路政署已統一指示牌的設計，在當眼處列明投訴熱線的電話號碼。

17. 關於在新建的主幹路設公用設施共用管道系統的建議，當局以往曾連同一些發展研究（例如中環及灣仔填海工程）一併考慮這個可能性。我們基於下列的問題而不採納這個構思 —

- 掘路工程不能完全避免，因為仍需進行將公用設施由管道連接新建樓宇的接駁工程；
- 由於長期的急劇發展和重建，很難準確預測對公用設施的日後需求，因此難以決定公用設施管道的合適容量。公用設施管道容量用盡後，公用事業公司將又需要進行掘路工程；
- 將會有保安問題及可能受到故意破壞的危險；

- 各類公用設施系統一併設在共用管道內，令人憂慮有關設施的相容問題。這些憂慮包括水管爆裂、氣體洩漏和爆炸的危險；
- 建設成本及運作成本將會相當高昂；
- 很難在政府與各公用事業公司之間達成一項分擔費用的協議；及
- 無論是由政府或公用事業公司支付費用，有關費用仍會轉嫁在使用者，即納稅人或公用設施用戶身上。

儘管如此，在可能的情況下，我們會沿着本港的主要路線提供公用設施預留地。

18. 當局現正安排盡早修訂官地條例，以實施掘路許可證收費計劃。

節錄於政府帳目委員會第二十七號報告書（1997年1月）第3.5至3.6段

3.5 為減少本港道路公用設施工程延遲竣工情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施（政府帳目委員會第二十四號報告書第5.38至5.55段）委員會獲悉——

- 當局已實施委員會就減少道路公用設施工程延遲竣工所建議的大部分管制措施，並會繼續對公用事業公司進行的掘路工程採取所需的統籌及管制措施，以盡量減少對公眾造成的滋擾；
- 當局已於一九九六年八月批出一份發展電腦化公用事務管理系統的合約；發展該系統的目的，是要改善公用設施工程的策劃、統籌及管制工作；
- 當局於一九九六年三月諮詢立法局規劃地政及工程事務委員會，設計了一套申請許可證／挖掘准許證的兩層制度。根據此項擬議的制度，公用事業公司將須申請許可證，承建商則須申請掘路工程的挖掘准許證。為收回處理申請許可證及挖掘准許證所引致的行政成本，政府將向申請人收取費用。此外，當局又建議在路政署內成立一支檢控隊，以加強對公用事業掘路工程的管制，從而減少工程對交通所造成的滋擾；
- 鑑於公用事業公司強烈反對該兩層架構及擬議的收費制度，工務司將與律政署進一步研究簡化該制度的可行方法，並會儘快把詳情提交立法局規劃地政及工程事務委員會研究；及
- 當局並計劃在一九九六至九七立法年度後半部修訂《官地條例》，以實施挖掘准許證收費計劃，以及在條例內加入其他有關規定。

3.6 委員會得悉，立法局規劃地政工程事務委員會現正密切監察實施挖掘准許證收費計劃及許可證與挖掘准許證制度的進度，並擬徹底跟進。

節錄於政府覆文（1997 年 4 月）第 6 至 9 段

回 應

一九九七年一月

政府帳目委員會報告書

的

政府覆文

布政司署：財政科

一九九七年四月二十三日

第 3.5 至 3.6 段 — 為減少本港道路公用設施工程延遲竣工情況而推行的佔用路面收費試驗計劃及其他措施

6. 電腦化公用事務管理系統現正在發展階段，其目的是要改善公用設施工程的策劃、統籌及管制工作。我們計劃在一九九七年十月實施該系統。

7. 我們已將先前建議的申請許可證／挖掘准許證的兩層制度簡化，成為一套挖掘准許證的單層制度。根據新制度，發給一間公用事業公司的挖掘准許證，亦會被視為發給其承建商。在這項安排下，若有任何違反准許證規定的情況，我們可直接檢控有關的承建商，因為該承建商是持證人之一。

8. 一九九六年十一月，我們把經簡化制度的建議，連同修訂的收費計劃，提交給立法局規劃地政及工程事務委員會。除了該委員會有一名委員認為收費過低，不能對拖延的掘路工程產生任何阻嚇作用外，委員會對該計劃並無異議。政府當局認為，這個根據收回成本原則而制訂的建議收費計劃，向有關團體徵收的費用是合理的。因此，我們目前並無打算進一步調整收費水平。

9. 我們打算修訂《官地條例》，並正擬備有關的法律草擬指示，以便盡快實施挖掘准許證收費計劃。