

陳偉業議員就《兩鐵合併條例草案》作出的修訂

立法會陳偉業議員及梁國雄議員

2007年5月21日

1. 引言

1.1 近日，兩鐵合併條例草案的審議工作如火如荼，議員及公眾均期望可在今年度立法會完結前完成審議兩鐵合併條例草案，使兩鐵盡快合併，從而讓乘客可以盡快享有票格扣減的優惠。

1.2 然而，由於兩鐵合併將會使地鐵公司成為一個龐大而獨立的上市公司，但《兩鐵合併條例草案》並沒有改變該上市公司仍可在合併後享有法定機構所享有的豁免權，包括免受噪音管制條例、建築物條例及公眾衛生條例規管，此舉將會使政府難以監察合併後的地鐵公司。

1.3 為了確保兩鐵合併後的地鐵公司能負上一一定的社會責任，並讓政府可以監察合併後的地鐵公司，本人提交修訂，廢除地鐵公司享有的豁免權，使地鐵公司受到《噪音管制條例》、《建築物條例》及《公眾衛生及市政條例》規管。

2. 現時地鐵獲豁免的條例

2.1 現時《地下鐵路條例》（第 556 章）第 54 條列出地鐵公司免受《建築物條例》（第 123 章）及《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）規管的範圍，而《噪音管制條例》亦在某些情況下讓地鐵公司免受該條例規管。

2.2 《建築物條例》（第 123 章）

2.2.1 根據《地下鐵路條例》（第 556 章）第 54 條(2)，建築事務監督可在顧及與鐵路的運作或建造有關的建築工程或其他工程的特殊性質後，及按他就一般或任何個別情況所指的條件，豁免任何上述工程，使其不受《建築物條例》（第 123 章）任何條文的規限。

2.3 《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）

2.3.1 根據《地下鐵路條例》（第 556 章）第 54 條(1)，就根據專營權提供服務而言，在附表 2 所列範圍內，《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）不適用於地鐵公司。而附表 2 所豁免的範圍主要有三項，包括使地下鐵路處所內不須設有廁所、地鐵公司不須就在建造鐵路的延長部份的過程中作出妨礙清潔工作的作為負責以及地鐵公司在鐵路或鐵路處所豎立的標誌及宣傳品不受規管。

2.3.2 使地下鐵路不須設有廁所

2.3.2.1 根據《地下鐵路條例》（第 556 章）附表 2 第(3)及(4)條，《公眾衛生及市政條例》第 29 條、30 條、35 條及 36 條均不適用於地下鐵路處所範圍內，該四條的內容涉

及設置適量的廁所及應如何設置公共廁所的問題，《地下鐵路條例》（第 556 章）第 54(1) 條和附表 2 第 3 及 4 條的效力，是賦予地鐵公司不為乘客設置廁所的權利。

2.3.3 地鐵公司無須就其對市民造成的妨擾作出補救

2.3.3.1 根據附表 2(1)第 1 條，地鐵公司無須根據《公眾衛生及市政條例》（第 132 章）第 127 條就該條例第 12(1)(g)條所述的妨擾作出補救，而第 12(1)(g)條則是指從任何處所內的通風系統發出高於或低於室外氣溫的空氣，或排放廢水或其他類別的水，其方式足以構成妨擾。由此可見，即使地下鐵路處所的通風系統發出妨擾市民的廢水及空氣，地鐵公司也無須補救。

2.3.4 地鐵公司不須就延長鐵路工程妨礙清潔工作負責

2.3.4.1 根據附表 2 第(2)條，《公眾衛生及市政條例》第 22 條不適用於建造鐵路的延長部分的過程中由地鐵公司或代表地鐵公司作出的任何事情，而《公眾衛生及市政條例》第 22 條，則涉及對妨礙垃圾清掃或清糞工作的人的處分方法。由此可見，即使地鐵公司因建造鐵路延長部份而對清潔工作構成妨礙，地鐵公司也不需受到懲罰。

2.3.5 地鐵公司在鐵路或鐵路處所豎立的標誌及宣傳品不受規管

2.3.5.1 根據附表 2 第(5)條，《公眾衛生及市政條例》第 IX 部及根據該條例第 104 條訂立的任何規例，不適用於由地鐵公司或代表地鐵公司於鐵路或鐵路處所豎設的任何標誌或宣傳品。根據第 IX 部及根據該條例第 104 條，主管當局可訂立規例，對任何種類的宣傳品、裝飾或標誌的展示加以限制、規管或禁止。由此可見，地鐵公司在鐵路或鐵路處所內豎立的標誌及宣傳品，並不受政府當局的規管。

2.3.6 發出噪音不受規管

2.3.6 除了《地下鐵路條例》第 54 條讓地下鐵路免受《公眾衛生及市政條例》及《建築物條例》規管外，《噪音管制條例》也使地鐵不用就所產生的噪音負上責任。在《噪音管制條例》第 37 條，列明在實際可行和以符合地鐵公司履行法律所賦予的職能或行使法律所委予的權力或職責的情況下，《噪音管制條例》第 13 條才適用於地鐵有限公司及九廣鐵路公司，而第 13 條賦權噪音管制監督可就噪音發出消減噪音通知書，以及就不遵守通知書所規定作出制裁。《噪音管制條例》第 37 條的效力，是使地鐵公司可以基於有關消減噪音的措施並非實際可行而不就噪音問題採取消滅行動，即使如此，政府也不能採取管制行動。

3. 地鐵公司享有豁免權導致的問題

3.1 過去多年，地鐵公司也享有不少豁免權，使地鐵公司免受不少法例的規限。然而，由於地鐵公司過去多年在營運方面也缺乏社會責任，地鐵公司便盡用豁免權，作出不少

損害乘客權益的事情。

3.2 拒絕在地鐵車站設置廁所

3.2.1 地鐵雖然是人流頗多的地方，不少市民每天也會使用地鐵，但地鐵公司卻長期拒絕在車站範圍內設置廁所便利市民。

3.2.2 過去多年社會人士也要求地鐵在車站範圍內設立廁所以方便有需要的人士，然而，地鐵公司也會引用《地下鐵路條例》附表 2 第 2 及 4 條賦予可以不設立廁所的豁免權，或聲稱在建築上不可行而引用《地下鐵路條例》第 54 條(2)的豁免權不設置廁所。

3.2.3 與地鐵比較，九鐵卻在不少車站設置廁所，使乘客受惠。由此可見，地鐵的經營理念缺乏社會責任，缺乏對乘客應有的承擔，因此濫用政府賦予的豁免權，堅拒在車站範圍內設置廁所，使乘客利益受損。

3.3 拒絕改善噪音問題

3.3.1 地鐵的運作過去多年也對附近地區構成嚴重噪音滋擾，然而地鐵公司也拒絕作出改善，這些也是與它享有的豁免權有關。

3.3.2 地鐵公司過去多年也盡用地鐵上蓋發展物業，獲得豐厚的利潤回報，然而此舉亦使不少香港市民居住於地鐵沿線的地方，使不少香港市民長期受到地鐵噪音的滋擾，例如杏花邨及綠楊新邨的居民也屢受噪音滋擾，但地鐵卻長期拒絕作出措施改善。

3.3.3 當地區人士要求地鐵改善噪音時，地鐵公司卻經常指在該段鐵路設置隔音屏障是一個不實際及不可行的事情。由於地鐵公司認為加設隔音屏障，將可能不能履行其向乘客提供服務的職責，根據《噪音管制條例》第 37 條，地鐵實際上可獲豁免不受《噪音管制條例》規管，即使地鐵產生噪音，政府也不能檢控地鐵公司。在政府無權檢控的情況下，地鐵公司更無意改善噪音。

3.3.4 然而，《噪音管制條例》第 37 條，除了適用於地鐵公司外，也適用於九鐵公司，但九鐵公司過去多年也採取積極的措施改善噪音問題。九鐵公司在 1990 年代至今，不斷在上水至粉嶺一帶，以及其他鄰近民居的鐵路路段設置隔音屏障，使噪音問題得到顯著改善。由此可見，設置隔音屏障不是不實際及不可行的，而地鐵公司利用《噪音管制條例》賦予的特權而拒絕設置隔音屏障，更顯示地鐵公司的營運理念缺乏社會責任。

4. 提出修正案的理據

4.1 隨著兩鐵合併進度加快，新組成的香港鐵路有限公司將會在不久的將來產生。由於香港鐵路有限公司實際上是由地鐵公司主導，因此《地下鐵路條例》中不少條文也適用於香港鐵路有限公司。本人認為基於過去地鐵公司缺乏社會責任的經營理念以及地鐵公

司身為私營公司的特質，立法會應該透過全面審核兩鐵合併條例的機會，取消地鐵公司的特權。

4.2 地鐵公司性質的改變

4.2.1 九鐵公司和地鐵公司過去多年也是政府全資擁有的法定機構，但地鐵公司在 2000 年上市後，其身分已有轉變，地鐵公司應否保持多項特權是值得質疑的問題。

4.2.2 九鐵公司和地鐵公司在過去多年，也是政府全資擁有的法定機構，為免發生政府告政府的矛盾情況，因此透過立法賦予九鐵公司和地鐵公司一定的豁免權，使九鐵公司和地鐵公司免被起訴。然而，地鐵公司在 2000 年上市，地鐵公司已經變成一個上市公司。雖然政府仍然是地鐵公司的大股東，但地鐵公司卻經常聲稱自己是獨立商業審慎運作的機構。由於地鐵公司已經成為上市公司，而地鐵公司亦標榜以商業原則經營，因此地鐵公司實際上已經是一個商營機構。由於其他私營機構也沒有享有如地鐵公司那麼多的豁免權，因此應該向地鐵一視同仁，廢除其豁免權，使地鐵公司承擔與其他私營機構相同的法律責任。

4.2.3 由於地鐵公司的身份早已有所改變，立法會應該善用審議兩鐵合併條例的機會，廢除地鐵的豁免權，讓地鐵公司承擔和其他私營機構相同的法律責任。

4.3 防止地鐵缺乏社會責任的經營理念禍延九鐵

4.3.1 在過去多年，地鐵在處理票價問題、噪音問題、車站內設置廁所問題，也充份顯示地鐵公司缺乏社會責任，必須透過廢除豁免權，使其缺乏社會責任的理念不會禍延九鐵。

4.3.2 過去多年，地鐵公司在多個問題上，如票價問題、噪音問題、車站設置廁所問題也拒絕作出改善，並且以豁免權作為拒絕改善的法律理據。與此相比，九鐵公司則積極改善問題，顯示九鐵公司在經營理念上較願意承擔社會責任。然而，在兩鐵合併過程中，地鐵公司卻會吞併九鐵公司主要業務，由於過去地鐵公司也不願承擔社會責任，因此地鐵公司很有可能以其缺乏社會責任的經營理念經營九鐵公司，使九鐵服務質素下降，乘客利益受損。有鑒於此，應該先廢除地鐵公司享有的豁免權，使地鐵公司負上應負的社會責任，在地鐵車站設置廁所，降低噪音滋擾問題，以確保該公司提供合乎乘客及居民利益的服務。

4.3.3 如立法會採納本人的修訂，將可防止地鐵公司以缺乏社會責任的經營理念經營九鐵，從而保障廣大九鐵乘客及沿線居民的權益。

5. 修訂條例內容

5.1 本人就兩鐵合併條例草案作出的修訂，主要是修訂第 54 條以及附表 2，以廢除兩鐵

合併後以地鐵為首的香港鐵路有限公司所享有的豁免權。

5.2 對第 54 條的修訂

5.2.1 本人會建議廢除《兩鐵合併條例草案》第 54 條，如第 54 條被廢除，香港鐵路有限公司將不再獲豁免而免受《公眾衛生及市政條例》以及《建築物條例》部份條文的規管，香港鐵路有限公司便必須所有車站範圍內設置廁所，在進行工程時不得阻礙清潔工作，以及其宣傳物品必須合乎政府當局的規定。

5.3 對《噪音管制條例》的修訂

5.3.1 由於《噪音管制條例》第 37 條使地鐵可以基於不實際及不可行而不改善噪音問題，因此本人建議廢除第該條例的第 37 條。本人會在《兩鐵合併條例草案》中加入第 3A 部，廢除《噪音管制條例》第 37 條，並會刪除條例草案第 30(7)條有關以“香港鐵路有限公司”代替“地鐵有限公司”，使香港鐵路有限公司亦可受《噪音管制條例》第 37 條保護的條文。鑑於本人建議廢除《噪音管制條例》第 37 條，而因為《東涌吊車條例》第 20(2)條提述《噪音管制條例》第 37 條，因此本人亦會提出相應修訂，廢除《東涌吊車條例》第 20(2)條。

5.4 廢除地鐵公司以其名義提出檢控的權力

5.4.1 地鐵公司在 2000 年上市後，雖然地鐵公司已經成為一間私營公司，但政府卻透過《地下鐵路條例》第 56 條，讓地鐵公司在不影響任何與刑事罪行檢控有關的條例或律政司司長在刑事罪行檢控方面的權力的原則下，向觸犯《地下鐵路條例》附例的市民提出檢控。政府賦予地鐵公司檢控市民的權力，明顯是賦予地鐵公司特權、維護地鐵公司的行為，而在兩鐵合併後，地鐵公司更可以以此條例，檢控九鐵的乘客。有鑑於此，本人認為應該透過審議兩鐵合併條例草案的機會，廢除第 56 條，廢除地鐵公司享有的刑事檢控特權，並由政府全權負責檢控工作。

5.5 本人相信如上述修訂獲得通過，將可以加強對香港鐵路有限公司的規管，從而改善服務質素，並減少鐵路對附近居民構成的滋擾。

6. 總結

6.1 過去多年，地鐵公司也稱由於管理及經營出眾，使地鐵公司獲得豐厚利潤，地鐵公司高層的薪金非常豐厚，政府也由於地鐵公司經營表現理想，計劃由地鐵公司接管九鐵。然而，地鐵公司成功的原因，很大程度上歸因於政府透過《地下鐵路條例》及其他條例，給予地鐵公司很大的豁免，使地鐵公司在經營及擴展過程中，免受很多法例的規管，使其經營及發展成本下降。地鐵公司更濫用豁免權，拒絕承擔應負的社會責任，從而使乘客及沿線居民利益受損。地鐵公司在 2000 年上市後，已成為一間上市公司，而地鐵公司也標榜商業審慎理財原則。基於地鐵公司已經以商業原則運作，政府亦應視地鐵公司為

一般的商業機構，實在不應該再讓地鐵公司享有多項豁免權。加上即使是半官方的法定機構房屋委員會也被撤銷建築物條例的豁免權，因此身為標榜獨立及以商業原則運作的地鐵公司亦不應享有豁免權。兩鐵合併後，地鐵公司吞併九鐵業務，如不撤銷豁免權，地鐵公司更會以缺乏社會責任的經營手法經營九鐵，使九鐵乘客利益受損，而政府又不能加以阻止。基於上述原因，立法會應該把握審議兩鐵合併條例的最後時機，支持廢除涉及豁免權以及刑事檢控權的有關條文，以改變地鐵公司權利凌駕法律的歪曲局面，從而加強對未來由地鐵主導的香港鐵路有限公司的規管，確保該公司承擔社會責任，保障乘客及沿線居民的基本權益。