

**海外大城市就受建造工程影響的
商戶設立的賠償機制**

1999年2月15日

**劉騏嘉女士
李兆麟先生**

**立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部**

香港中區花園道3號
萬國寶通銀行大廈5樓
電話：(852) 2869 7735
圖文傳真：(852) 2525 0990
網址：<http://legco.gov.hk>
電子郵箱：library@legco.gov.hk

目 錄

	頁
鳴謝	
第1部 —— 引言	1
背景	1
目的及結構	1
研究方法	2
第2部 —— 海外國家的經驗	3
賠償的釐定	3
澳洲	3
新加坡	4
南韓	4
英國	4
美國	6
為紓緩建造工程對商戶的影響而採取的措施	7
澳洲	7
新加坡	7
南韓	8
英國	8
美國	8
法庭案件	9
案例一	9
案例二	9
第3部 —— 香港的情況	10
1975至76年就地下鐵路工程向彌敦道商戶作出的賠償	10
1998年在彌敦道實施的西九龍雨水渠改善工程	11
第4部 —— 分析	13
參考資料	15

立法會秘書處歡迎轉載本研究報告的部分或全文，並歡迎將之譯成其他語文。本研究報告所載資料可隨意複製以供非商業用途，但須註明資料出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，並將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

鳴謝

本部在進行此項研究期間，承蒙多位人士提供協助，謹此致謝。本部特別感謝工務局的彭偉成先生提供有關香港及部分海外國家的資料及材料。本部感謝澳洲聯邦運輸及區域服務部的Neville Potter先生提供有關當地賠償機制的資料。本部亦感謝澳洲新南威爾士運輸部規劃組總監John Smith先生提供有關當地賠償機制的資料及材料。此外，本部亦衷心感謝澳洲維多利亞產業部的Tim Holden先生提供有關維多利亞州的資料，以及Jim Carrington先生提供有關澳洲昆士蘭的資料。此外，本部感謝新加坡律政部的Petrina Theo女士提供有關當地賠償機制的資料及材料，亦蒙南韓建設及運輸部的Hyun-Chul Park先生解釋南韓的賠償機制，謹致謝忱。本部亦感謝英國環境運輸及地區部的William Longland先生提供有關當地賠償機制的資料。本部亦衷心感謝洛杉磯市運輸局的Stephan Pippen先生提供有關當地賠償機制的寶貴資料及刊物。

海外大城市就受建造工程影響的 商戶設立的賠償機制

第1部 —— 引言

1. 背景

1.1 彌敦道的一些商戶在1998年10月向議員請願。他們認為，政府當局為進行西九龍雨水渠改善工程而在彌敦道實施臨時交通改道措施及更改巴士路線，令他們在生意上蒙受損失，當局應為此給予恩恤賠償。

1.2 議員亦要求立法會秘書處的資料研究及圖書館服務部研究海外大城市就受建造工程影響的商戶設立的賠償機制。

2. 目的及結構

2.1 是項研究旨在蒐集有關海外大城市就受建造工程影響的商戶設立賠償機制的資料，並在報告中提供分析。

2.2 本報告第2部敘述海外地區向受建造工程影響的商戶作出賠償的經驗。第3部論述香港的情況。第4部根據所得資料提供分析。

3. 研究方法

3.1 為取得所需資料，本部曾向香港工務局及多個海外城市，即倫敦、洛杉磯、墨爾本、紐約、珀斯、漢城、新加坡、悉尼及台北的有關機構作出查詢。然而，截至本部擬備本報告時，紐約及台北並無回覆，一些城市則從國家或州政府的層面作出回應。本部亦曾蒐集澳洲、新加坡、英國及美國性質相若的法庭案件，以確定這些國家有否向受建造工程影響的商戶作出賠償。本部從法律資料庫供應商Lexis-Nexis找到兩宗與此研究有關的法庭案件。本研究報告是以上述渠道所提供的資料作為根據。

第2部 —— 海外國家的經驗

4. 賠償的釐定

4.1 在回應本部查詢的地區當中，沒有一個表示有商戶因建造工程而獲得任何賠償，只要有關的建造工程是根據現行法定權力獲准進行，受影響的商戶便不會獲得任何賠償。此外，在實施交通改道措施或更改巴士路線時，亦無須向商戶作出賠償。所述地區包括新南威爾士、維多利亞、昆士蘭、漢城、新加坡、倫敦及洛杉磯。

澳洲

4.2 在澳洲，商戶**不會獲得賠償**，因為在施工期間，通往商舖的道路通常會繼續開放。同樣地，如果車輛使用市區繞道或由於其他交通措施(例如在道路中央設置的分隔帶¹)而須改道，受影響商戶亦**不會獲得賠償**。

新南威爾士

4.3 在新南威爾士，路政部長有權酌情決定是否向受建造工程影響的商戶作出賠償。在實施交通改道措施或更改巴士路線的情況下，商戶**不會獲得賠償**。若為進行建造工程而須收回土地，當局會按市值進行收購。這與就道路工程所引起的商業損失作出賠償的做法有所不同。

維多利亞

4.4 在維多利亞，因建造工程而蒙受經濟損失的商戶**不會獲得賠償**。除非在收購物業的情況下，商戶才有權獲得賠償。

昆士蘭

4.5 在昆士蘭，受建造工程影響的商戶**無權獲得賠償**。除非在收回土地的情況下，商戶才有權獲得賠償。

¹ 中央分隔帶是用以分隔道路各條行車線的一列障礙物。

新加坡

4.6 新加坡《陸上運輸局法令》附表4訂明，若為建造鐵路或道路而導致貿易或商業受到任何干擾，因而令商戶蒙受經濟損失，有關商戶**不會獲得賠償**。除非商戶的財物遭受損毀，才會獲得賠償。

南韓

4.7 在南韓，即使有關的建造工程是在法律基礎上獲准進行，商戶亦**不會獲得賠償**。若為進行法律上容許的建造工程而實施交通改道措施，因而影響商戶的生意，有關商戶不會獲得賠償。然而，若有關的建造工程引致損毀，商戶可循民事訴訟向有關工程的負責人索償。在此情況下，法院會決定應否作出賠償，若法院裁定應該給予賠償，便會釐定賠償的款額。

漢城

4.8 漢城市政府**不會**就建造工程對商戶造成的經濟損失**作出賠償**。除非有必要為進行建造工程而收購土地或建築物，才會作出賠償。

英國

倫敦

道路及公路工程

4.9 在英國，若路政當局根據本身的法定權力適當地進行建造工程，以致任何人因行人流量減少而蒙受商業損失，有關人士**不會獲得賠償**。

4.10 當地政府不打算訂定有關就商業損失作出賠償的法定責任，因為該等工程最終會惠及整個社會，包括商界及其他可能會受到短期影響的人士。環境運輸及地區部認為，若立法訂明須就暫時性的干擾作出賠償，將會增加工程的成本。這些開支最終會轉嫁予公眾，包括受影響的商戶。此外，生意額可能會隨著不同的原因而有所增減，很難就建造工程所直接引起的損失作出準確評估。

4.11 若建造工程是以不當方式進行，例如未經批准而阻塞通道，受影響人士或有權獲得賠償。環境運輸及地區部不會決定在施工過程中是否有不當或疏忽。任何人如認為路政當局有行政失當之嫌，可向英格蘭地方行政委員會，即地方政府申訴專員投訴。

4.12 英格蘭地方行政委員會(下稱“該委員會”)是根據《1974年地方政府法令》第III部而成立的。該委員會由4名成員組成，分別是3名地方政府申訴專員及1名國會申訴專員。國會申訴專員是該委員會的當然委員。該3名地方政府申訴專員是經由環境大臣推薦而獲英女皇委任的。環境大臣亦負責在該3名地方政府申訴專員中委任兩人出任正、副主席。該委員會的開支由政府支付。

公用設施工程

4.13 公用設施工程的賠償機制大致相若。公用事業機構若根據有關的法定權力適當地進行建造工程，便**沒有責任**就行人流量減少而引起的商業損失向任何人**作出賠償**。如建造工程是以不當方式進行，受影響人士或有權獲得賠償。

4.14 就公路工程而言，環境運輸及地區部無權決定公用事業機構是否有責任就施工過程中的不當或疏忽作出賠償。此事須由英格蘭地方行政委員會決定。

美國

4.15 在美國，聯邦路政署負責監察受聯邦政府資助的公路計劃。然而，該署並不負責實施聯邦政府所資助的公路計劃，而是每年就該等公路計劃向各州的運輸部門提供撥款。各州的運輸部門與地方官員會商定將會進行哪些工程。此外，各州的運輸部門亦負責就聯邦政府所資助的公路工程進行設計、取得通道權、施工及進行維修保養。在實施該等工程時，各州的運輸部門會竭力減輕對交通的干擾，並繼續開放通往商舖的道路。然而，在實際過程中確實造成某些干擾，有些商戶亦因交通模式的改變而受到影響。聯邦路政署**不會**就這些干擾所引致的損失向商戶**作出賠償**。

洛杉磯

4.16 在洛杉磯，如有商戶因附近進行的建造工程而蒙受經濟損失，市政府**不會作出賠償**。同樣地，若為進行建造工程而更改巴士路線或實施交通改道措施，市政府亦**不會**向商戶**作出賠償**。現引述以下個案以資說明。洛杉磯其中一個最繁忙的商業區在1998年年底進行一項街道重建工程，巴士須改行毗鄰的街道，但商戶**沒有獲得賠償**。不過，市政府規定有關的建造工程必須在假日的購物繁忙時間停工，務求將工程所帶來的影響減至最低。該段期間由同年11月中至翌年1月1日止。

5. 為紓緩建造工程對商戶的影響而採取的措施

5.1 雖然上述所有地區均沒有給予商戶任何賠償，但亦有採取措施減輕建造工程對商戶造成的損失。該等措施包括在任何時候均開放通往商舖的道路、減低建造工程對商舖的影響、盡可能在最短時間內完成建造工程、在購物高峰期停止進行建造工程，以及在實施交通改道的地點豎立指示牌。

澳洲

新南威爾士

5.2 在新南威爾士，承建商在施工期間的任何時候均須**開放通往商舖的道路**，從而將有關工程對行人流量的影響減至最低。

維多利亞

5.3 本部曾試圖蒐集有關維多利亞當局為紓緩建造工程對商戶的影響而採取的措施的資料，但當地的產業部沒有提供這方面的資料。

昆士蘭

5.4 本部曾試圖蒐集有關昆士蘭當局為紓緩建造工程對商戶的影響而採取的措施的資料，但當地的運輸部沒有提供這方面的資料。

新加坡

5.5 本部曾試圖蒐集有關新加坡當局為紓緩建造工程對商戶的影響而採取的措施的資料，但當地的律政部沒有提供這方面的資料。

南韓

漢城

5.6 承建商必須**盡可能在最短時間內完成建造工程**。此舉的目的亦是減少對行人流量的影響。

英國

倫敦

5.7 在倫敦，承建商必須進行一些工程，藉以**減低**對附近商戶或居民所造成的**影響**。這些工程的主要目的是紓緩施工期間所產生的空氣污染及噪音。

美國

洛杉磯

5.8 在洛杉磯，承建商必須按法例規定在施工期間的任何時候**開放通往工程地盤毗鄰物業的通道**。

5.9 此外，承建商或須在**購物高峰期停止進行建造工程**。第4.16段所述的個案便是一例。

5.10 在洛杉磯，承建商亦須進行一些工程，藉以在可行範圍內盡量**減低**建造工程對附近商戶或居民所造成的**影響**。在1997至98財政年度，洛杉磯市運輸局耗資490,032美元進行若干工程，以減低建造工程對附近商戶或居民所造成的影響。在1998至99財政年度，該局計劃耗資60萬美元進行若干範疇的工作，包括為減低建造工程的影響而進行的工程、在實施交通改道的地區**豎立指示牌**，以及為受建造工程影響的商戶**舉辦宣傳活動**。

6. 法庭案件

6.1 資料研究及圖書館服務部亦蒐集了澳洲、新加坡、英國及美國性質相若的法庭案件，以確定如因實施建造工程及交通改道措施而影響商戶的生意，有關商戶是否獲得任何賠償。美國有兩宗與上述情況有關的法庭案件，在該兩案中均沒有作出賠償。

案例一

6.2 原告人經營一間酒店，被告是承租該酒店門前地方的美國國防部。為方便軍事學校舉行活動，偶爾會實施路面交通改道措施。儘管該酒店仍繼續營業，但原告人聲稱有關的交通改道措施導致行人流量下降，因而影響酒店的生意。

6.3 法院裁定，在該酒店門前實施的路面交通改道措施並沒有實質地妨礙他人享有上述地方的利益或使用有關地方。再者，雖然上述措施影響了行人流量，但受影響的人數則沒有確實的數字。**原告人無權獲得任何賠償。**

案例二

6.4 原告人在密蘇里州富蘭克林縣毗鄰44號州際公路的100號公路經營油站。被告人的貨車在1993年5月24日行經44號州際公路時在原告人的油站附近失事撞橋，導致該天橋須封閉27日，至1993年6月19日才重開。其間曾實施交通改道措施，原告人聲稱在天橋封閉期間及重開之後在燃料銷售方面蒙受商業損失。

6.5 法院裁斷，天橋的封閉並沒有完全阻礙車輛進入該油站，而只是阻礙44號州際公路東行車輛直接進入該油站。雖然此事可能會影響原告人在天橋封閉的27日期間的燃油銷售情況，但44號州際公路的西行車輛及100號公路的駕駛人士仍可以進入該油站。**原告人無權獲得任何賠償。**

第3部 —— 香港的情況

7. 1975至76年就地下鐵路工程向彌敦道商戶作出的賠償

7.1 在1975至76年，香港地下鐵路公司(下稱“地鐵公司”)在九龍半島中心的彌敦道建造集體運輸鐵路系統。該項工程導致彌敦道及毗鄰道路在不同階段須予封閉。根據《地下鐵路(收回土地及有關規定)條例》(第276章)，凡因地鐵公司工程而被收回土地或蒙受經濟損失的人士，有權就建造工程進行期間所造成的損失或騷擾索取賠償。

7.2 商戶的經濟損失在下述情況下可以獲得賠償：

- 因暫時封閉有關地方而導致生意額下跌；
- 因有關地方的出入通道受限制而導致生意額下跌；
- 因商舖搬遷而迫不得已減價促銷貨品；及
- 依法公布清拆通知。

7.3 任何人如聲稱因地鐵公司工程而蒙受損失，可向地政總署提出補償申索，載明申索的款額及該款額是如何計算出來。該等申索由地政總署署長負責評定。如署長認為申索款額過高，便會提出反建議，隨後與訴雙方通常會進行協商，直至達成協議為止。倘經協商後，雙方無法就賠償款額達成協議，其中任何一方可將有關案件轉介土地審裁處，由該處裁定合理的賠償。

7.4 自1997年7月11日制定《鐵路條例》(第519章)後，所有在該日以後進行的地鐵工程必須根據第519章而非第276章予以處理。

8. 1998年在彌敦道實施的西九龍雨水渠改善工程

8.1 鑑於旺角區近年曾經數次發生嚴重水浸，對該區居民的生活及商業活動均造成很大困擾，政府當局遂決定提前在1998年10月11日開始實施西九龍雨水渠改善工程。

8.2 西九龍雨水渠改善工程導致彌敦道須封閉若干道路及實施交通改道措施，為期達19個月。商戶憂慮封路及交通改道可能會影響其店舖的生意。他們認為政府應就該項建造工程對他們造成的商業損失作出賠償。政府當局堅稱，由彌敦道至砵蘭街一帶的臨時交通改道措施是根據《道路交通條例》(第374章)由運輸署署長授權進行的，該條例並沒有規定必須作出賠償。

8.3 政府指出，在實施西九龍雨水渠改善工程期間，由於在每間商舖門前施工的時間只有兩個月左右，該項工程對每間商舖所造成的影可能是短暫的。西九龍雨水渠改善工程對個別商舖的影響，並不會如商戶所想像那樣，在整整19個月的施工期內持續影響各個商舖。

8.4 受該項工程影響的商戶曾提到地鐵公司1975至76年在彌敦道進行的工程，地鐵公司當時曾就有關商戶的生意損失作出賠償。然而，根據工務局的回覆，在1998年年底實施的西九龍雨水渠改善工程無論在規模或性質上都與1975至76年的地鐵工程有明顯差別。舉例來說，西九龍雨水渠改善工程只涉及在深至地下3米的範圍內敷設渠管，以及在整段施工期間佔用彌敦道的一半行車路面，而且所有現有的行人路及行人過路線亦會在施工期間如常開放。

8.5 在西九龍雨水渠改善工程動工前，當局曾於1998年10月2日起在彌敦道及砵蘭街進行人流統計。根據統計結果，自1998年10月11日開始施工以來，行人數量並無顯著下降。在不同的點算地點錄得的行人數量各有增減。然而，由於每日及每小時的行人數量均有不同程度的變化，因此很難從該等變化中確立一個固定模式或鑑定原因。

8.6 此外，當局已實施以下的緩解措施，以期盡量減低西九龍雨水渠改善工程對附近商舖及居民的影響：

- 保留或在適當位置重新設置所有主要設施：將巴士站遷往距離原來位置不遠的地點，提供足夠的上落貨區，施工期間不會佔用行人路及地鐵出口，以及設置足夠的行人過路線；
- 採用低於視平線的欄杆代替圍板，以確保視野完全不受阻礙；
- 要求承建商盡量減少及控制施工過程中所產生的噪音、塵埃及震盪；
- 政府當局設立了一隊糾察隊每日進行巡查，以確保工地及附近地方清潔，並經常維持足夠的照明設施和欄柵；
- 政府當局繼續聽取商戶就如何減少對其生意造成的滋擾所提出的建議；
- 政府當局設立了一條24小時電話熱線，接受公眾的查詢及投訴，以確保附近商舖及居民所關注的事項得到盡快處理；及
- 油蔴地臨時區議會亦成立了一個諮詢工作小組。

第4部 —— 分析

9.1 在所有經已回覆的海外地區，即倫敦、洛杉磯、新南威爾士、昆士蘭、漢城、新加坡及維多利亞當中，沒有一個表示有商戶因建造工程而獲得任何賠償。即使有關工程是根據現行法例而獲准進行，商戶也沒有獲得任何賠償。此外，在實施交通改道措施或更改巴士路線時，亦無須向商戶作出賠償(表1)。

表1 —— 海外大城市給予受建造工程影響商戶的賠償及紓緩商戶所受影響的措施

地區	賠償	紓緩商戶所受影響的措施
新南威爾士	無	• 在任何時候均開放通往商舖的道路
昆士蘭	無	(並無提供資料)
維多利亞	無	(並無提供資料)
新加坡	無	(並無提供資料)
漢城	無	• 盡可能在最短時間內完成建造工程
倫敦	無	• 減低建造工程對商舖的影響
洛杉磯	無	• 在任何時候均開放通往商舖的道路； • 減低建造工程對商舖的影響； • 在購物高峰期停止進行建造工程；及 • 在實施交通改道的地點豎立指示牌

資料來源： 澳洲聯邦運輸及區域服務部
澳洲新南威爾士運輸部
澳洲維多利亞產業部
澳洲昆士蘭運輸部
新加坡律政部
南韓建設及運輸部
南韓漢城市政府道路規劃司
英國環境運輸及地區部
美國運輸部聯邦路政署
美國洛杉磯市運輸局
美國洛杉磯工務部

9.2 雖然上述地區沒有給予商戶任何賠償，但亦有採取措施減輕建造工程對商戶造成的損失。該等措施包括在任何時候均開放通往商舖的道路、減低建造工程對商舖的影響、盡可能在最短時間內完成建造工程、在購物高峰期停止進行建造工程，以及在實施交通改道的地點豎立指示牌(表1)。

9.3 本部亦蒐集了澳洲、新加坡、英國及美國性質相若的法庭案件，以確定如因實施建造工程及交通改道措施而影響商戶的生意，有關商戶是否獲得任何賠償。美國有兩宗與上述情況有關的法庭案件，在該兩案中均沒有作出賠償。

9.4 在香港，地鐵公司於1975至76年進行的建造工程導致若干道路須予封閉，因該項工程而蒙受經濟損失的人士，有權根據第276章就施工期間對他們造成的損失或騷擾索取賠償。

9.5 在1998年年底展開的西九龍雨水渠改善工程導致彌敦道須封閉若干道路及實施交通改道措施達19個月。有關的臨時交通改道措施是根據第374章由運輸署署長授權進行的，而該條例並沒有條文規定須就封路或交通改道所引致的經濟損失支付賠償。

9.6 據工務局表示，上述兩項工程無論在規模或性質上均有明顯差別。再者，儘管整項西九龍雨水渠改善工程需時19個月，但由於在每間商舖門前施工的時間只有兩個月左右，該項工程對每間商舖所造成的影響可能是短暫的。此外，人流統計結果亦顯示，自開始施工以來，行人數量並無顯著下降。

參考資料

澳洲

1. Commonwealth Department of Transport and Regional Services Homepage - <http://www.dot.gov.au/>
2. New South Wales Department of Public Works and Services Homepage - <http://www.dpws.nsw.gov.au/>
3. New South Wales Department of Transport Homepage - <http://www.transport.nsw.gov.au/>
4. Victoria Property Services Department Homepage - <http://www.roads.vic.gov.au/>
5. Queensland Department of Transport Homepage - <http://www.transport.qld.gov.au/>

新加坡

1. Ministry of National Development Homepage - <http://www.gov.sg/mnd/>
2. Ministry of Law Homepage - <http://www.gov.sg/molaw/>

南韓

1. Ministry of Construction and Transportation Homepage - <http://www.moct.go.kr/>
2. Seoul Metropolitan Government Homepage - <http://www.metro.seoul.kr/>

英國

1. DETR Homepage -
<http://www.detr.gov.uk/>
2. The Commission for Local Administration in England, *Annual Report*.
3. The Commission for Local Administration in England Homepage -
<http://www.open.gov.uk/lgo/>
4. Westminster City Council and Government Homepage -
<http://www.westminster.gov.uk/>

美國

1. Board of Public Works Homepage -
<http://www.ci.la.ca.us/dept/bpw/>
2. MTA Los Angeles Homepage -
<http://www.mta.net/>
3. United States Department of Transportation Homepage -
<http://www.dot.gov/>
4. United States FHA Homepage -
<http://www.fhwa.dot.gov/>