

一九九九年十二月二十日

討論文件

立法會環境事務委員會
《噪音管制條例》(第 400 章)的擬議修正案

引言

環境事務委員會曾於一九九九年三月五日和二十九日舉行會議，就修訂《噪音管制條例》，使法人團體的高級管理人員需為該團體觸犯《噪音管制條例》的罪行負責的建議，進行討論。本文件向各委員提供下列額外資料：

- (一)根據建議須承擔責任的人士；
- (二)業務守則的擬稿
- (三)其他法例中的類似條文；
- (四)在檢控管理人員時遇到的困難；
- (五)在分包合約機制下條文的實施情況；
- (六)問題的嚴重程度；以及
- (七)對受影響人士的進一步諮詢。

背景

2. 根據現行的《噪音管制條例》，環境保護署（環保署）可起訴任何觸犯罪行的人。但在許多個案中，如觸犯該罪行者為法人團體，由於《噪音管制條例》與其他環境保護條例不同，並未有明確條文列出，可在法人團體觸犯《噪音管制條例》罪行時檢控該團體的高級管理人員，因此僅可以對該法人團體採取行動。

3. 為阻嚇尤其法人團體觸犯的有關噪音的罪行，政府建議修訂《噪音管制條例》，明確定出法人團體管理人員在此條例下的責任。建議的修訂將清楚申明，當法人團體觸犯罪行時，該團體的管理人員亦觸犯同一罪行。本文件就各委員在較早前討論中提出的意見，列出額外資料，以協助各委員更清楚了解建議的修訂。

須承擔責任的人士

4. 擬議的修正案將會清楚訂明須承擔責任的人士。當局建議凡法人團體犯了所訂罪行，則任何人在該罪行發生時身為管理法人團

體的董事、為管理該法人團體而轉授其權力的董事、或管理該法人團體的人員並在該法人團體的董事的直接授權下行事的人，即屬犯罪。如有關董事只出任義務或非執行的職位(即不涉及法人團體的管理)，則不須承擔責任。在界定上述釋義之前，我們已詳細考慮在諮詢期間所蒐集的意見及其他香港法例中的類似釋義。

應盡努力的法定免責辯護及業務守則的擬稿

5. 建議中的法例修正案為《噪音管制條例》訂立了一項有關應盡的努力的法定免責辯護。如管理人員能夠證明已設立一個妥善系統及該系統有效地運作，以防違例，即可以此作為辯護。至於在未有建築噪音許可證下進行建築工作的罪行，將不會為管理人員設有明確法定免責條款。原因是為在受管制時段進行建築工作而設的許可證制度已運作接近十年，法人團體的管理人員不應以任何理由忽略此項基本要求。

6. 噪音管制監督將會發出業務守則，以便提供有關良好管理做法的實務指引，以防違犯《噪音管制條例》。遵守業務守則可構成應盡努力的理據。業務守則的擬稿載於附件一。該守則為幫助管理人員以積極的態度，及早防範法人團體的營運或工作違犯《噪音管制條例》，與許多發達國家採用的指引和做法一致。

其他法例中的類似條文

7. 在其他法例中也有類似條文，法人團體的管理人員須對該法人團體所犯罪行負上法律責任，有關的法例一覽表列載於附件二。在這些條文中說明須負上法律責任的管理人員的例子列載於附件三。

8. 這些法例之下的執法機關一般都認為上述條文可對法人團體的管理人員起阻嚇作用。附件四列述兩個關於法人團體的管理人員因該團體所犯罪行而被檢控的例子。在這兩個個案中被檢控的均為法人團體的董事。

在檢控管理人員時遇到的困難

9. 如條文沒有確立嚴格的法律責任，在檢控法人團體的管理人員時，會出現蒐集證據以確定管理人員與法人團體所犯的罪行有關係的困難。要蒐集必須的證據以確定該團體董事須就法人團體所犯的罪行承擔責任，通常都十分困難，因此現時的條文缺乏阻嚇

力，未能令法人團體的管理人員積極採取良好管理做法，預防觸犯《噪音管制條例》。

在分包合約機制下條文的實施情況

10. 建議中的修訂並沒有改變現行法例對建造工程的總承辦商和分包承辦商的管制。根據現行《噪音管制條例》中的條文，環保署可起訴任何觸犯罪行的人。凡總承辦商及/或分包承辦商違犯《噪音管制條例》，環保署便會根據所蒐集的證據加以檢控。建議中的法例修正案，是要清楚指明法人團體的管理人員就該團體所犯罪行須負上的法律責任。

問題的嚴重程度

11. 過去數年間，有關噪音的投訴日趨嚴重。由市民及社會上其他人士(包括臨時區議會和立法會的議員)所提出的噪音投訴宗數，佔污染投訴的總宗數 40%以上。在一九九六年、一九九七年和一九九八年，有關建築工程噪音的投訴個案分別為 2,000 宗、1,900 宗和 2,200 宗，而有關工商業噪音的投訴個案則分別為 2,100 宗、2,400 宗和 2,400 宗。在同一期間內，被定罪的建築工程噪音罪行個案有 117 宗、364 宗和 299 宗，而其他的噪音罪行個案則有 135 宗、81 宗和 111 宗。

12. 法人團體違反的《噪音管制條例》的罪行尤其嚴重。一九九八年，在 410 宗被定罪的案件中，差不多 80% (323) 是由法人團體所犯的。這個情況令人極不滿意，而且看來有需要加強現行《噪音管制條例》的條文，以防止特別是由法人團體所犯的噪音罪行。

對受影響人士的進一步諮詢

13. 在過去數個月，我們諮詢了受噪音問題影響的人士的意見。我們諮詢過涉及高噪音工程業界的工會代表，例如造船業、鋼鐵及建造業等，他們普遍都歡迎要求管理人員承擔法律責任的建議，並認為該項建議會為噪音環境帶來改善。

14. 我們曾舉行簡報會收取臨時區議員的意見，而一些臨時區議會亦有邀請當局出席他們的會議，討論有關事宜。所蒐集的臨時區議員意見概要載於附件五。一般來說，議員都支持建議中的修正案，並建議應清楚闡明須承擔責任的人士。

15. 我們亦有諮詢環境諮詢委員會的意見。該會支持此項修訂。我

們並且通知環保團體有關上述建議中的法例修正案。他們均支持建議，並促請當局盡快完成有關修訂。

徵詢意見

16. 請各委員對上述建議中《噪音管制條例》(第 400 章)的修正案提出意見。如得到議員支持及行政會議批准，當局計劃在二〇〇〇年第一季提交本擬議法例與立法會。

規劃環境地政局
一九九九年十二月

擬稿

附件一

為避免違犯《噪音管制條例》(第 400 章)
而訂立良好管理做法的業務守則

序言

《噪音管制條例》(第 400 章)第 XX 條清楚列明法人團體犯了該條例所訂罪行時，該法人團體某些人員須承擔的法律責任。如這些人員已設立一套妥善系統以防違例，即可以此作為法定的免責辯護。

擬定這套業務守則，旨在提供有關良好管理做法的實務指引，確保法人團體的營運和工作均遵守《噪音管制條例》條文的規定。這套業務守則是由噪音管制監督根據《噪音管制條例》第 YY 條而發出。

1. 引言

1.1 本業務守則(下稱「守則」)提供有關良好管理做法的指引，以防違犯《噪音管制條例》(第 400 章)(下稱「條例」)。守則載列公司管理人員應考慮和採納的主要原則，以確保妥善有效地推行一個適當的環境管理系統，以防違犯條例。守則並列出妥善措施和做法的例子，以便各行業能各按其管理系統加以應用。

2. 背景

2.1 《噪音管制條例》第 XX 條就法人團體某些人員的法律責任訂定條文。該條文訂明：

[擬議修正案詳情有待行政會議通過及立法會賦予效力。]

2.2 儘管各公司的業務性質和規模各異，而所採用的環境管理系統亦各有不同，下述良好做法的主要原則可確保遵守條例的規定。

3. 良好管理的主要原則

《噪音管制條例》第 XX 條所說明的人員(以下統稱「管理人員」)在管理團體的營運或工作時，應採用下述主要原則：

3.1 明白並履行其責任，確保條例的有關條文得以完全遵守。

3.2 明白法人團體的營運作業或工作如何直接或間接對周圍環境產生噪音，以及產生噪音的程度。

3.3 明白條例及根據條例所發出的任何有關技術備忘錄所說明的法律規定和噪音限制。

3.4 設立環境管理系統並確保其有效運作，以防違犯條例規定，並擬定有效的行動計劃，以防不遵守條例的情況發生並即時糾正。

- 3.5 為關涉的各級管理人員和個別人員，清楚確立及編配各自的職責、職務和權限，以便能根據環境管理系統執行有效而即時的行動，達致所規定的環境效益及確保遵守法規。
- 3.6 確保關涉的各級管理人員和個別人員徹底知悉其肩負的職責、職務和權限，並設立傳送有關環境問題和資訊的有效方法，以便即時處理及解決任何有關環境的問題。
- 3.7 規定採取有效而即時的行動，以免發生任何觸犯條例的罪行，或用以即時糾正任何不遵守條例的情況。
- 3.8 規定下列事項須立刻向管理人員匯報：任何不遵守條例的事件、任何可能不遵條例的跡象、為避免發生任何觸犯條例的罪行而採取的預防措施、為糾正不遵守條例情況而採取的補救措施。
- 3.9 如不遵守條例的情況並無立即妥善糾正，或不能有效地預防重犯，便即時介入加以改正。
- 3.10 定期檢討環境管理系統的成效，以及糾正任何察覺的缺點，以確保有效運作。

4. 為遵守條例而訂立的管理措施

4.1 為公司界定環境噪音政策

在環境噪音政策內，應包括遵守條例及其附屬規例的堅定承諾，以及監察噪音情況並防止任何違犯條例的事件。這政策應以文件形式記錄和保存，並在公司內廣布周知，使所有人員均知悉政策內容，並根據指引遵行有關政策。

[例子

建築公司須承諾不會進行違反法定時限的建造工程，而飲食業的公司則須承諾其營運不會超出法定的噪音限制。在董事會議上所作出並經妥善記錄的決議，可視為管理層面的適當承諾，而定期向所有職員(包括那些駐建造工地的人員)重新傳閱通告，則可視為公布環境噪音政策的合適方法。這政策應張貼在所有工地辦公室內及所有工地人員留意到的地方。]

4.2 知悉公司的營運作業如何會對周圍環境產生噪音及產生噪音的程度

管理人員應安排至少每隔 6 個月進行審核，找出公司內哪些設備或作業會產生大量噪音。

[例子]

飲食業連鎖店的分店經理應按指示徹底檢查店舖，找出發出噪音的設備或特別工作。建造工地的經理應按指示，找出哪些設備或工作根據條例及其附屬規例的規定，是被限制或禁止使用的。]

4.3 知悉法例規定與噪音限制

管理人員應確保在環境管理系統內的各級管理人員和個別人員，均清楚知悉有關噪音的現行法例限制與規定。

[例子]

建造工地的工地代理人必須知道有關建造工地工作的法例限制與規定，以決定哪些建造作業和在什麼時間需要申領有效的「建築噪音許可證」。飲食業連鎖店的經理必須知道其店舖的屋宇設備發出噪音的法定限制，以便按需要策劃及安排保養設備和消滅噪音工作。]

4.4 為公司的營運作業設立特定污染預防程序

管理人員應在環境管理系統內設立污染預防程序，以免發生違犯條例的情況。程序應特別就公司的營運作業而設立。應向所有有關職員說明，必需設立污染預防程序以確保條例得以遵守。

4.5 找出可能違犯法例規定的地方

管理人員應找出公司營運作業或工作中可以或可能違反法例規定或超出噪音限制的地方。向職員蒐集意見是其中可行的辦法；此外，管理人員應親自檢查由各級管理人員所進行的審核工作的結果。

[例子]

每個駐建造工地人員應知悉在限制時間內進行建造工程而未申領有效許可證或未能遵守許可證條件的規定，均屬違法。飲食業公司的經理應知悉任何不遵守由噪音管制監督會發出的「消滅噪音通知書」所訂明的規定(即未能在指定時限內糾正超出噪音限制的情況)，即屬違法。]

4.6 預防可能違犯法例規定的情況

管理人員應確保已實施行動計劃，防止發生任何可能違犯法例規定的情況，以便就任何不遵守條例的事件採取即時的補救行動，以及制止同類事件再次發生。行動計劃應包括各層人員均須遵守的積極性預防措施，並同時包括由各層人員作出監察與審核，以確保規例得以遵守。此外，管理人員應採取有效程序加以檢查。

[例子]

建造工地公司的管理人員應制訂有效的行動計劃並予以執行，確保有足夠的監督，令到只有在有效「建築噪音許可證」中列出的建築設備或工作，才能在限制時間內使用或進行，以及嚴格遵守許可證條件。管理人員必須確保各級管理人員(例如經理、工程師、工頭)已妥善執行行動計劃。飲食業公司的管理人員應確保各級管理人員(例如經理和營運者)已安排對所有機器進行定期檢查和保養，並即時為所有運作異常的機器進行維修。]

4.7 確立和界定環保職責

管理人員應說明在整體的組織架構內環境管理系統如何推行及保持運作。關於環境管理方面，無論是特定人員或關涉的個別人員，其職責、職務和權限均應清楚界定，並讓直接或間接涉及管理一些可能製造大量噪音的營運作業和工作的所有相關人員得悉。在各個項目當中，這可包括對管理特定營運作業的所有相關人員，或那些須肩負若干環保計劃及監管遵守法規職責的人員所期望的環境工作表現。管理人員應設立多種渠道，讓同級和上下級人員互相溝通，並制訂收取有關環境問題和環境行動報告的方法，以便有效地預防及糾正任何確定的噪音問題。傳送渠道應有效運作，並按個別情況的需要而特別設計。

[例子]

建築公司的管理人員應委派駐工地人員肩負整體職責，確保在獲准於限制時間進行工程(包括轉批工程)前，先取得有效的建築噪音許可證。有關人員應獲授權在出現違反許可證條件的情況時，執行停止工程的職責。他應獲授權在限制時間內禁止進出工地、加強監察及暫停電力供應(一般照明除外)，以防違例。飲食業公司的管理人員應委派合適的人員監察設備(尤其是戶外設備)的噪音程度，並在測得任何異常或過量噪音時，安排即時進行維修。]

4.8 要求即時匯報不遵守條例或任何可能不遵守條例的情況

管理人員必須指示各層人員即時匯報任何不遵守條例或可能不遵守條例的情況，並在符合環境管理系統的情況下提交定期報告。報告必須最終送交管理人員，讓其親自知悉有關情況。管理人員則必須確保採取糾正措施，以即時改善有關問題，同時應制訂預防措施並予以執行，以免不遵守條例的情況再次發生。管理人員應確保報告已獲審核，證明準確無誤並可以信賴。

[例子]

設有錄音功能的熱線或傳真熱線(直接接駁至管理人員)，以及經由各級管理人員或內部便箋傳達的傳統或正常匯報等途徑，均是可行辦法。]

4.9 檢討環境管理系統的成效

管理人員須確保各級均有職員負責審核工作，並確保環境管理系統在遵守條例方面能有效運作。管理人員應檢討及審核有關報告，確保環境管理系統獲審慎監察並定期檢討(最少每隔 6 個月進行一次)。當系統出現毛病時，管理人員必須即時及親自處理有關問題。

[例子]

管理人員應自行或委派職員進行審核和突擊檢查，以確保環境管理系統妥善運作。任何不遵守條例的情況應按照所制定的行動計劃加以修正，並應防止事件再次發生。]

註：括號內的例子只供參考，並不成為業務守則的一部分。

具明示條文規定管理人員須承擔法律責任的法例一覽表**(甲) 使用嚴格法律責任條文的法例**

第 60 章 第 36A 條	進出口條例 法團董事、合夥人等的罪行
第 137 章 第 10 條	抗生素條例 罪行及罰則
第 173 章 第 2(2)條	民航(生死及失蹤者)條例 行政長官訂立規例以記錄與登記出生及死亡個案等的權力
第 211 章 第 27B 條	架空纜車(安全)條例 法團犯罪的法律責任
第 262 章 第 9 條	銀會經營(禁止)條例 根據第 3 及 4 條董事、經理等的法律責任
第 295 章 第 16 條	危險品條例 公司犯罪時董事等的法律責任
第 303 章 第 23 條	輻射條例 公司犯罪時董事等的法律責任
第 327 章 第 31 條	升降機及自動梯(安全)條例 公司被定罪時董事等的法律責任
第 355 章 第 4 條	禁止層壓式推銷法條例 董事、合夥人等的法律責任
第 384 章 第 5 條	危險品(航空托運)(安全)條例 公司犯法時董事等的法律責任
第 406 章 第 56 條	電力條例 嚴重罪行
第 449 章 第 36 條	機動遊戲機(安全)條例 法人團體犯罪應負的法律責任

(乙) 使用非嚴格法律責任條文的法例

第 24 章 第 57 條	證券及期貨事務監察委員會條例 董事等的法律責任
第 32 章 第 109(4)條	公司條例 與周年申報表有關的一般條文
第 32 章 第 168N 條	公司條例 法人團體所犯罪行
第 57 章 第 64B 條	僱傭條例 董事、合夥人等的法律責任
第 59 章 第 14 條	工廠及工業經營條例 董事、合夥人等的法律責任
第 106 章 第 32 條	電訊條例 團體犯罪時董事等的法律責任
第 155 章 第 123 條	銀行業條例 董事、經理、受託人、僱員及代理人的罪行
第 221 章 第 101E 條	刑事訴訟程序條例 董事等的責任
第 311 章 第 47A 條	空氣污染管制條例 法人團體的董事在某些情況下須負法律責任
第 333 章 第 147 條	證券條例 董事等的法律責任
第 335 章 第 7 條	保障投資者條例 董事的法律責任等
第 354 章 第 39 條	廢物處置條例 董事等的法律責任

第 358 章 第 10A 條	水污染管制條例 董事等的法律責任
第 426 章 第 82 條	職業退休計劃條例 董事等的法律責任
第 485 章 第 44 條	強制性公積金計劃條例 高級人員、管控人員及合夥人的法律責任
第 493 章 第 39 條	非本地高等及專業教育(規管)條例 董事等的法律責任
第 494 章 第 62 條	航空保安條例 董事等的法律責任
第 499 章 第 29 條	環境影響評估條例 法人團體的董事在某些情況下須負法律責任
第 509 章 第 33 條	職業安全及健康條例 董事、合夥人等的法律責任
第 511 章 第 42 條	地產代理條例 董事等的法律責任

附件三

規定管理人員須承擔法人團體所犯罪行的法律責任的條文例子

第 32 章 第 109 條 (4)	公司條例 與周年申報表有關的一般條文 如公司未有遵從本條或第 107 條的規定，公司及其每名失責高級人員均可處罰款，如持續失責，則可處按日計算的失責罰款。
第 60 章 第 36A 條	進出口條例 法團董事、合夥人等的罪行 凡法人團體犯第 36 條所訂的罪行，在犯該罪行時所有屬該法人團體的董事、經理、秘書或其他類似的高級人員的人，或看來是以任何該等身分行事的人，均屬犯同樣的罪行，除非該人證明犯該罪行時他並不知情，或證明他已作出一切應盡的努力以防止該罪行發生。
第 303 章 第 23 條	輻射條例 公司犯罪時董事等的法律責任 犯了本條例所訂任何罪行的人如是一間公司，則每名董事及每名高級人員(關涉公司管理者)，除非證明構成該罪行的作為是在他不知道或沒有同意的情況下發生的，否則均屬犯有相同罪行。
第 311 章 第 47A 條	空氣污染管制條例 法人團體的董事在某些情況下須負法律責任 (1) 凡被判犯有本條例所訂罪行的人是法人團體，且證明有關的罪行是在該法人團體的任何董事、經理、秘書或其他與管理該法人團體有關的人士的同意或縱容下而犯有的，或是可歸因於該法人團體的任何董事、經理、秘書或其他與管理該法人團體有關的人士的疏忽或不作為，則該董事、經理、秘書或其他人士亦屬犯有該罪行。 (2) 凡被判犯有本條例所訂罪行的人是任何合夥內的合夥人，且證明有關的罪行是在該合夥的任何其他合夥人或與管理該合夥有關的任何人士的同意或縱容下而犯有的，或是可歸因於該合夥的任何其他合夥人或與管理該合夥有關的任何人士的疏忽或不作為，則該名其他合夥人或與管理該合夥有關的人士亦屬犯有該罪行。

有關法人團體管理人員的
兩個典型檢控個案

(a) 香港海關：

根據《進出口條例》的規定，紡織品的進出口必須符合及按照有效許可證的規定。一所製衣公司因虛假申報其一些紡織品是來自香港而被檢控。事實上，該批紡織品全部是由該公司安排在中國一所工廠製造的。該製衣公司的其中一名董事，在協助香港海關調查時承認，在提出許可證申請時為取得出口許可證，作出失實陳述。該董事其後根據條例第 36A 條被檢控。

(b) 公司註冊處：

根據《公司條例》，凡公司不能符合第 107 條的規定，即擬備及提交載有規定資料的周年報表，公司及每名失職的人員均可被檢控。公司註冊處以掛號郵件形式向一所貿易公司及其所有董事發出催辦函和警告信，要求他們提交周年報表。由於其後仍未收到所需的資料，公司註冊處乃根據條例第 109(4)條，向該貿易公司及其所有董事發出傳票。

向臨時區議員蒐集意見的摘要

(A) 立法方面

- 支持修訂，並認為應把法例制訂得更嚴謹，以防出現漏洞。
- 鑑於有限公司只須承擔有限的法律責任，有關使董事須承擔責任的建議，是否符合香港法例的結構。
- 由於再犯罪行的數目有限，新規定不應適用於所有公司。
- 環保署可考慮其他方法。

(B) 罰則方面

- 支持修訂，並認為應加重刑罰，例如在再犯有關罪行的次數達某一數目時便撤銷牌照，以加強阻嚇作用。
- 目前的罰款額或刑罰條文可能過於寬鬆。

(C) 須承擔法律責任的目標人士

- 高層管理人員的釋義太廣。
- 可以考慮把目標人士定為場地的獲授權簽署人。
- 高層管理人員不能控制公司的每一方面。

(D) 其他建議

- 業主立案法團的高層管理人員應獲豁免。
- 新條文應同時適用於其他環保條例。
- 屋邨管理公司應承擔所有判處的罰款，而不應把責任轉嫁在居民身上。