

《2002年土地（雜項條文）（修訂）條例草案》委員會

2002年11月11日會議

2002年10月24日會議的跟進事項

在2002年10月24日《2002年土地（雜項條文）（修訂）條例草案》委員會的會議上，委員要求政府跟進一些事項。下面是我們就這些事項提供的資料。

問(a) 請逐項詳細說明，推行挖掘准許證（掘路證）制度所涉及的工作。

答(a) 掘路證制度的管理可分為5個階段：登記、統籌及就交通安排徵詢意見、簽發掘路證，稽核檢查以及檢查修復工程。

有關運作成本的分配情況如下：

- (a) 登記－佔總成本約7%；
- (b) 統籌及就交通安排徵詢意見－佔總成本約35%；
- (c) 簽發掘路證－佔總成本約9%；
- (d) 稽核檢查－佔總成本約26%；
- (e) 檢查修復工程－佔總成本約4%；
- (f) 電腦及附帶成本－佔總成本的12%，以及
- (g) 部門間接成本－佔總成本約7%。

問(b) 請提供資料，說明普通市民是否可以提出訴訟，迫令有關的公務人員執行新增的第 2A 條所訂定的職務。

答(b) 根據新增的第 2A 條，有關當局（即路政署署長或地政總署署長，視乎未批租的土地是否屬條例所界定的街道而定）和環境運輸及工務局局長（下稱“局長”）須分別按第 2A(3) 及第 2A(4) 條，執行有關職務。按照第 2A(3) 條，有關當局須負責研究公職人員有沒有違反第 III 部的任何條文，如違例情況沒有即時按當局的要求終止，則當局須向局長報告此事。至於第 2A(4) 條，則訂明局長接獲報告後，須展開調查，若發現違例情況仍在繼續或相當可能會再次發生，則局長須確保採取最佳並且切實可行的步驟，停止違例情況或避免違例情況再次發生（視屬何情況而定）。

發出履行職務令，是確保各個政府機構執行有關職務的正常途徑。倘若有人不服從履行職務令，即屬藐視法庭，可處以罰款或監禁。因此，如局長沒有按第 2A(4) 條，採取“最佳的切實可行步驟”，或是有關當局沒有按第 2A(3) 條，將事情向局長報告，只要普通市民能令法庭信納其在事件中有充分利害關係，而須將事情交由法庭處理，法庭便會批准進行司法覆核。

除採取法律行動，要求進行司法覆核，另外還有兩種途徑，可使相關人員為政府違反第 2A 條承擔責任。其一，受影響的市民可向香港申訴專員公署投訴政府行政失當。其二，受影響的市民可向立法會投訴，屆時環境運輸及工務局便須就政府違例的原委，向立法會作出解釋。

問(c) 請就現有條例下的過去案例及法定舉報機制即有關當局會向政務司司長報告，使其能確保採取最佳並且切實可行的步驟，使違例情況終止，而提供資料。

答(c) 在有關環保的條例中，有 7 條已規定但凡政府設施有違例者，如未能立即按照環境保護署（環保署）署長的要求加以終止，該署署長便須向政務司司長報告。

關於呈報機制，如環保署署長以書面通知負責部門的首長後，情況仍未有改善，便須向政務司司長報告。這些報告向來都有提交政務司司長委員會政策委員會討論，因為補救措施大部分都須要各有關工務部門積極參與、互相協調。而為了順利執行補救措施，前工務局（即現在的環境運輸及工務局）亦會擔任統籌角色，以便查核工作進度和監察撥款等事宜。另一方面，環保署署長亦會每季或每半年向政務司司長報告一次其估計無法順利執行補救措施的個案。這個機制向來行之有效。

過去歲月中，為執行環保條例，在 1999 年 1 月至 2001 年 6 月的 7 次政務司司長委員會會議上，環保署署長已報告了合共 135 宗個案，其中 129 宗獲得解決，餘下 6 宗由於涉及較大型的工程，需要較長的時間落實補救措施。在這 6 宗個案中，有 3 宗會於 2002 年年底解決，兩宗於 2003 年解決，1 宗於 2004 年解決。

問(d) 請提供資料，說明路政署署長會根據什麼原則決定是否要求警方對某項罪行留下記錄，而政府又有什麼機制確保這些資料不會泄漏。

答(d) 我們上次在 2002 年 9 月 19 日提交法案委員會的資料文件中曾經指出，我們的政策絕對無意要求警方保留因觸犯本條例草案的條文而被定罪的記錄。“指導原則”，只是路政署要與其他執法部門一樣，各自保留管轄範圍內的犯罪記錄，而非要求警方代為處理。

路政署會把定罪記錄提交法庭，作為量刑參考；並會按照政府內部處理機密文件的最新標準程序，按其保密等級處理該等記錄。如該等記錄涉及個人資料，則會按照《個人資料（私隱）條例》（私隱條例）（第 486 章）處理。

問(e) 請考慮是否需要在條例草案加入新條文，反映政府希望路政署署長不會要求警方保留犯罪紀錄。

答(e) 保留刑事罪行記錄純屬行政安排。根據既定政策，我們絕對無意要求路政署請警方保留觸犯本條例草案而被定罪者的記錄，亦無須在本條例草案明令禁止路政署署長要求警方對定罪進行紀錄。事實上，我們任何一條法例都沒有類似的條文。按照立法的原則，我們必須確保各條法例連貫一致，若要偏離常規，亦須有充分理由。但現時並無這理由。由於沒有條例包含這一規定，如此做法便有違整個法律安排。

問(f) 請就會被罰款 20 萬元或以下的同類罪行提供資料，包括其範圍及嚴重性；而當局又會根據什麼準則訂定本條例草案第 10(Q)1 條所指罪行的罰款水平。

答(f) 根據原先建議的第 10Q(2)條，凡未能遵照第 10Q(1)條採取足夠的安全措施者，須處以第 5 級罰款及監禁 6 個月。由於最高罰款不過 5 萬元，這條條文的阻嚇力顯然在於監禁部分。

不過，由於實際持證人或指定持證人大都是公司或機構（工程倡議者或承建商亦如是），而公司本身又不能被判監禁，故利用監禁遏止公司違規其實並不可行。當然，我們亦可按照《刑事訴訟程序條例》（第 221 章）第 101E 條，以同意或縱容有關人員違規為理由，檢控公司的董事；而被判監禁的恥辱，會有效改變公司的行事作風。然而，要成功檢控公司個別的管理人員，機會其實不大，因為難以蒐尋足夠的證據，證明違規行為是得到他們同意或縱容而進行的。我們相信公司之所以走捷徑而未能提供所需支撑及安全措施，是為了經濟原因。因此，我們相信，只有提高罰款金額，才能有效遏止上述行為。

至於罰款金額應定於甚麼水平才算恰當，我們一方面須考慮其他法例的刑罰，以採取一致的準則，另一方面則須顧及罰款的阻嚇力。

2002 年 1 月 15 日，我們曾向立法會規劃地政及工程事務委員會列舉以下條例，說明當局為免引致公眾不便或帶來不良影響而簽發商業活動許可證的情形；該等法例同時訂明了罰

款或監禁等刑罰：

- (i) 根據《空氣污染管制（露天焚燒）規例》（第 311 章附屬法例 O）第 7 條，任何人無許可證而進行須申請許可證的露天焚燒，或屬許可證持有人而違反規限許可證的任何條件，即屬犯罪；如被定罪，可處以第 5 級罰款。
- (ii) 根據《道路交通（公共服務車輛）規例》（第 374 章附屬法例 D）第 21 條，任何人駕駛或使用獲發出租汽車許可證的私家車，而違反根據第 14(5)條所訂規限該出租汽車許可證的任何條件，即屬犯罪，可處罰款 1,000 元及監禁 6 個月。
- (iii) 根據《噪音管制條例》（第 400 章）第 6(2)條，任何人於下午 7 時至翌日上午 7 時，或於公眾假日的任何時間，在指定的地方進行，或促使或准許進行任何訂明的建築工程，並在進行工程時，出現以下情況：未持有與該工程有關的有效建築噪音許可證，或不按照與該工程有關的有效建築噪音許可證上所列條件，即屬犯罪。按照第 6(5)條的規定，任何人觸犯本條所訂的罪行，一經定罪可處罰款 10 萬元。
- (iv) 根據《水污染管制條例》（第 358 章）第 8(1)條，任何人將任何廢物或污染物質排放入香港水域的水質管制區內，即屬犯罪；不過，如能根據第 12(1)(b)條，證明所涉的排放是根據並按照第 20 條批給的牌照作出的，則屬例外。根據第 20(4)條，當局可按特定條件批給牌

照；而按照第 11(1)(a)條的規定，任何人觸犯第 8(1)條所訂的罪行，可處以監禁 6 個月及罰款 20 萬元。

(v) 根據《環境影響評估條例》(第 499 章)第 9 條，任何人不得在沒有工程項目的環境許可證情況下，或違反許可證所列出的條件，建造或營辦指定的工程項目。此外，根據第 26 條，任何人違反第 9 條，即屬犯罪，可循簡易程序定罪，並處以第 6 級罰款及監禁 6 個月。

從上述例子可見，有關法例的罰款金額由 1,000 元至 20 萬元不等，當中並無固定的模式。

若以第 10Q 條所指罪行的性質、嚴重性及潛在違規者情況而言，判處第 5 級罰款未免太輕。我們必須注意到，違規者可從中獲得經濟利益，而我們亦須對可能受違法行爲影響的人士提供足夠的保障。若與條例草案內其他罪行比較，這項罪行顯然嚴重得多。既然其他較輕微的罪行也處以第 5 級罪款，而第 10Q 條所訂明的罪行或會危及他人性命，自當處以更重的刑罰，以起阻嚇作用。

我們曾經認真研究過各種相關的刑罰，特別是針對工作地方或建築工地有欠安全而訂明的罰款，原因是這些條例與第 10Q(1)條所管制的對象有相近之處。在《工廠及工業經營條例》(第 59 章)的《建築地盤（安全）規例》(第 59 章附屬法例 I) 中，有若干條文規定可處以高達 20 萬元的罰款，其中一些還同時訂明可處以監禁刑罰。

規例第 68(2)(a)條訂明，如有人被裁定違反了包括第 39(1)條（防止泥土等物料墮下或移位而使工人受到危害）及第 41 條（防止物料掉進挖掘工程進行之處或防止挖掘工程所在地的邊緣倒塌）等規例，可判處的刑罰包括罰款（規例第 68(2) 條）20 萬元。

同樣地，根據規例第 68(2)(g)條，未能確保工作地方安全（規例第 38A(2) 條）和未能提供安全屏障（規例第 40(1) 及 68(2)(8) 條）的罰款是 20 萬元。

由此可見，現時趨勢是凡涉及建築工程和會危及性命安全的罪行，設定罰款金額為 20 萬元是適合的，以收阻嚇和懲處之效。

有鑑於此，我們建議修訂第 10Q(2) 條，新條文如下：

“(2) 持准許證人或指定持准許證人如違反第(1)款，即兩者均屬犯罪，一經定罪，可各處罰款 200 000 元。”

問(g) 請提供資料，說明在何種情況下才會引用《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 101E 條；並請特別說明，如果有關的董事並不知情，或該董事疏忽職守，情況又會如何。

答(g) 根據《刑事訴訟程序條例》(第 221 章)第 101E 條，若要一名董事對某罪行負上法律責任，控方必須證明(1)其公司已犯罪，以及(2)該罪行是得到董事同意或縱容而犯的。如該公司並無觸犯罪行，則該董事亦無須負上法律責任。至於本條例草案第 10Q 條所述的罪行，公司董事必須有同意或縱容公司提供不足夠的安全措施，方會被定罪，因此，要該董事

對該類罪行負上法律責任前，控方必須證明該董事知情。不過，如無證據證明該董事確實知情，則控方可提供證據證明該董事故意無視安全措施明顯不足的情況，或刻意不作出適當的查問，從而憑法律構定該董事知情。除非控方能成功證明被告人嚴重疏忽、刑事疏忽或罔顧後果，否則，被告人既非確實知情，便無須答辯。（R. 訴 Sunway Gas and Engineering, Ltd [1995] 3 H. K. C. 472）

問(h) 請說明政府的政策是否要收回巡查成本及食物環境衛生署、屋宇署、機電工程署及勞工處等政府部門在這方面的慣常做法。

答(h) 一般來說按照用者自付的原則來訂定政府的各項收費，以悉數收回服務成本，是政府實施已久的政策。

條例草案中的 32 元每日收費所涉及的工作，包括保持警覺，以便必要時向掘路工程倡議人和他們的承建商提議，應如何工作才符合法例規定。這是掘路證制度不可分割的部分，並非任選項目。這是一項服務，對掘路證制度順利運作，不可或缺，藉著使掘路工程進行得井然有序，達到造福社會目標；即如路政署審批掘路證申請時，須評估掘路工程對交通流量的影響，並與各部門及有關方面協調過程中所提供的服務性質近似。

收費建議按照掘路證生效期的日數計算，因為提供有關服務所需的成本亦按日計算。

警方每天進行的巡查工作，以及路政署人員為蒐集檢控證據而進行的監視，均當作執法行動的一部分，不會視作成本計

算在每日收費內，這符合我們一貫的原則，我們不會將檢控成本以及為執法而進行的巡查工作費用計算在收費內。這項原則同樣適用於食物環境衛生署、屋宇署、機電工程署、勞工處等政府部門。

所有政府收費均須定期檢討，以確保用者自付的原則得以落實，而當局亦可悉數收回成本。如果將來掘路的情況有所改善，使當局可減少保持警覺和提供意見，我們在檢討收費時亦會將可能節省的開支計算在內。