

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1901/01-02號文件

檔 號：CB1/BC/15/00

2002年6月7日內務委員會會議文件

《2001年噪音管制(修訂)條例草案》委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2001年噪音管制(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)的商議工作。

背景

2. 根據《噪音管制條例》(第400章)，任何人如觸犯噪音罪行，首次定罪的最高罰款額為100,000元，第二次定罪或其後再被定罪的最高罰款額則為200,000元。根據政府當局的紀錄，法團違反《噪音管制條例》的情況比個別經營者嚴重得多。在1999至2001年的3年之內，超過85%的建築噪音及工商業噪音的定罪個案是涉及法團。儘管第二次或其後再被定罪的罰款額有時高達150,000元至200,000元，但仍未能遏止法團屢次犯例的情況。現時共有51間公司曾被定罪5次或以上，其中18間公司被定罪超過10次。

3. 為遏止法團屢次觸犯噪音罪行，政府當局在2000年2月提交《2000年噪音管制(修訂)條例草案》(下稱“2000年條例草案”)，規定與法團的管理有關的董事和高級人員須就法團所犯的罪行負責。2000年條例草案隨立法會上個立法會期結束而失效。在2001年6月，政府當局提交現時的《2001年噪音管制(修訂)條例草案》，該條例草案與2000年條例草案的內容大致相同，只是增加了一項條文，訂明政府當局在向負責管理法團的人士提出檢控前須執行的警告制度。

條例草案

4. 條例草案的主要目的是——

- (a) 規定凡某法團犯了《噪音管制條例》所訂的罪行，若該法團在同一地方再犯同類罪行，則該法團的某些董事和高級人員亦屬犯了相同的罪行；及

- (b) 賦權噪音管制監督為向各行業提供良好的管理做法而發出提供實務指引的業務守則。

法案委員會

5. 議員在2001年6月29日內務委員會會議上同意成立法案委員會，研究該條例草案。葉國謙議員獲選為法案委員會主席，而法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

6. 法案委員會先後舉行了4次會議。除與政府當局進行討論外，法案委員會亦曾與多個團體的代表會晤，以聽取他們的意見。曾向法案委員會提出意見的組織的名單載於**附錄II**。

法案委員會的商議工作

7. 羅致光議員及劉慧卿議員表明大致上支持條例草案。但有部分其他法案委員會委員質疑，規定法團管理人員須承擔個人刑事法律責任的做法是否恰當。法案委員會亦曾研究條例草案所訂警告制度的成效，而訂立該制度的用意是為解決業界所關注的問題。

8. 在公眾諮詢方面，法案委員會察悉，成員包括多個環保組織的環境諮詢委員會全力支持條例草案。委員亦曾研究不同團體(包括行業商會、公共事業機構、律師行及關注組織)提出的意見，並察悉其中部分團體對主要的修訂建議深表關注或提出反對。

與法團的管理有關的董事及人員的法律責任

條例執行與保障措施

9. 條例草案擬議第28A條明確訂明，在某些情況下，如某法團犯了《噪音管制條例》所訂的罪行，負責管理該法團的有關董事及高級人員亦屬犯了相同的罪行。因此，法團及有關的負責人員均可能會就同一項噪音罪行被檢控及罰款。

10. 法案委員會曾要求政府當局提供理據，以解釋向負責人員施加刑事法律責任的做法，以及述明有關的修訂建議會否引起執行上的問題。政府當局回應時強調，由於法團違反《噪音管制條例》的情況比個別經營者嚴重，故當局有需要向法團管理人員施加刑事法律責任，促使該等管理人員更認真遵守《噪音管制條例》的規定。

11. 法案委員會部分委員深切關注擬議條文可能引起的不公平及濫用的情況。他們尤其認同香港建造商會(下稱“建造商會”)提出的強烈意見，即在現行多層分判制度下，要求管理人員在地盤嚴格進行監管以確保遵守法例規定，存在實際困難。建造商會進一步指出，如有工人因心存不滿而故意違反法例的規定，可能會導致管理人員而非實

際犯罪者須負上法律責任。

12. 政府當局解釋，為保障條文不會被濫用，如法團的有關管理人員能證明已設立一套妥善的系統，並確保該系統能有效地運作，以防止法團觸犯有關罪行，便可根據擬議第28A條提出盡了應盡努力的免責辯護。此外，政府當局亦會根據擬議第28B條，向管理階層每名負責人員送達一份通知書。委員察悉，雖然業務守則會提供指引，但甚麼才足以構成合理的預防措施或盡了應盡的努力，則須由法庭根據案件的事實作出裁決。政府當局指出，修訂建議並無改變現有的法例規管(即環境保護署(下稱“環保署”)可向觸犯罪行的任何人提出法律訴訟程序)，只是具體訂明法團管理人員的責任。

向董事及高級人員施加個人法律責任

13. 關於就法團所犯罪行向董事及高級人員施加法律責任，是否可以接受的做法，政府當局表示，向管理人員施加個人法律責任的法律條文，亦見於若干環保法例，以及處理進出口、抗生素、電力、升降機及電梯安全、架空纜車及機動遊戲機等事宜的其他條例。澳洲、加拿大及英國的若干環保法例，亦訂有向法團管理人員施加個人法律責任的條文。

14. 法案委員會委員關注到，部分團體認為修訂建議在人權方面可能會有影響。舉例而言，香港環境法律學會(下稱“環境法律學會”)指出，根據擬議第28A條，檢控當局不再需要證明董事的同意、縱容、疏忽或不作為，此項規定有別於管制水污染及空氣污染的其他環保法例的規定。環境法律學會認為該項權力過大。法案委員會曾研究向個別人士施加嚴格法律責任，以及要他們就盡了應盡的努力的免責辯護負起舉證責任的影響。就此方面，委員亦察悉其他條例亦訂有相若的條文。

15. 由於與噪音管制有關的罪行屬於社會關注的事項，而違反《噪音管制條例》的情況遠較違反水污染及空氣污染等罪行的情況嚴重，政府當局重申，向法團管理人員施加個人法律責任是鼓勵法團提高警惕，以免屢次觸犯噪音罪行的有效方法。此外，政府當局亦表示，盡了應盡努力的免責辯護會為被檢控人士提供足夠的保障，而擬議條文亦符合人權的規定。

須負責任人士的類別

16. 鑒於法團的管理人員可能須就法團所犯的罪行承擔個人法律責任，委員及部分團體認為應在法律中清楚訂明該等人士的身份。由於指明為“與該法團的管理有關的人”的範圍相當廣泛，他們提醒政府當局，此界定方法在準確識別須負責的人方面可能會引起問題。

17. 政府當局回應時澄清，當局用意是向負責管理及擔當決策或影響法團運作職位的高級人員施加法律責任。該等人士可能包括董事、經理及公司秘書。不過，由於不同機構採用的職銜各有不同，政

府當局未必可能就該等職銜提供詳盡無遺的名單。儘管如此，政府當局確認“與該法團的管理有關的人員”此一般類別，亦見於其他條例的罪行條文，例如《刑事訴訟條例》(第221章)、《空氣污染管制條例》(第311章)及《廢物處置條例》(第354章)。

警告制度

18. 委員察悉，政府當局已修改原先在2000年提出的立法建議，在現時條例草案擬議第28B條加入一項警告制度。簡言之，當噪音管制監督向個別法團提出法律程序後，可向有關的董事／高級人員發出通知書，就他們在《噪音管制條例》下須承擔的個人法律責任提出警告。該等人士只會在其所屬法團於同一地方再觸犯同類罪行後，才會遭受檢控。警告制度的目的是使法團的管理人員可採取一切合理的預防措施，避免再次觸犯罪行。條例草案沒有就警告通知書設定時限，是因為政府當局認為法團的管理人員無論何時均須遵守《噪音管制條例》的規定。

19. 法案委員會一名委員支持政府當局的建議，但部分其他委員則促請政府當局認真考慮為書面警告設定一個合理時限。某些團體的代表亦贊成設定時限，以便在一段指定限期過後，噪音管制監督需要重新發出警告。他們認為要董事或高級人員無限期承擔刑責有欠公平，尤以一些施工期甚長的建築工程為然。

20. 經考慮各方提出的意見後，政府當局仍然認為，嚴格從保障市民大眾免受過量噪音滋擾的角度而言，為警告通知書設定有效期並不恰當。不過，為平衡業界與市民大眾的利益，政府當局準備為警告通知書設定兩年的有效期。就一般施工期的工程項目而言，24個月的時限應是可以阻嚇法團屢次犯罪的合理時間，而就建築期較長的工程項目而言，亦可給予承建商一個“改過自新”的機會。就現時訂有此類“改過自新”條文的法例而言，有關的有效期通常為兩年或更長時間。法案委員會對建議的有效期並無異議，並察悉政府當局已就該項建議諮詢建造業，而建造業對該項建議亦表示接受。政府當局將會就條例草案動議所需的委員會審議階段修正案。

21. 部分委員依然關注到，為警告通知書設定有效期，或會削弱法例的阻嚇作用。為回應該等關注，政府當局答應在條例草案進行二讀辯論時作出承諾，會監察規管環境及法例的實施。日後如有需要，當局會檢討該24個月的有效期。

業務守則

22. 為方便管理人員履行其法定職責，環保署會發出業務守則，就防止違反《噪音管制條例》的良好管理做法提供實務指引。遵守該業務守則可構成被接納為盡了應盡的努力的免責辯護的理據。政府當局表示該業務守則會符合多個先進國家所採用的指引和做法。

23. 鑒於有意見對業務守則是否切實可行，以及業界可從中得到幫助的程度表示關注，政府當局回應時向委員保證，政府當局在業務守則定稿前，會徵詢業界、各有關專業組織及環境事務委員會的意見。

相關的政策事宜

24. 在審議過程中，委員曾提出若干不屬條例草案範圍，但值得進一步研究的關注事項。

公職人員違規的情況

25. 法案委員會及各團體代表均促請政府當局審慎檢討現行《噪音管制條例》第38條及其他相關條例的類似條文；此等條文實際上豁免公職人員在執行職務時因觸犯法定條文而引致的刑事法律責任。委員對於《噪音管制條例》第38條沒有明確訂明對違規者作出例如紀律處分的制裁，深表關注。建造商會認為，以營運基金方式運作的政府部門一方面在業務上與私營機構進行競爭，另一方面卻享有豁免受檢控的待遇，實有欠公平。

26. 政府當局在回應時確認，政府亦須遵守《噪音管制條例》的規定。根據現行機制，若違反規定的行為並未停止，以致令噪音管制監督感到滿意，後者便須向政務司司長報告此事。政務司司長須確保採取最佳的切實可行辦法，終止該違反規定的行為或避免該行為再度發生。現時，在政府部門中只有渠務署及水務署會自行進行工程。截至目前為止，並無任何政府部門違反《噪音管制條例》的個案。應委員促請當局提高透明度的要求，政府當局答允，若有政府部門違反規定，令環保署須向政務司司長報告，政府當局會把有關情況知會有關的事務委員會。

27. 由於處理公職人員觸犯法例的機制並非《噪音管制條例》獨有，其他環保法例中亦有此種機制，因此法案委員會同意邀請環境事務委員會較深入探討此事。由於《2002年土地(雜項條文)(修訂)條例草案》亦訂有與現行《噪音管制條例》第38條相若的條文，因此，亦會提請該法案委員會備悉委員此方面的關注。

其他環保法例的阻嚇作用

28. 在審議條例草案擬議第28A條所訂法團管理人員須承擔的嚴格法律責任時，法案委員會察悉《空氣污染管制條例》(第311章)、《廢物處置條例》(第354章)及《水污染管制條例》(第358章)採用不同的做法，即檢控當局須證明董事或高級人員同意或縱容有關作為，方可要求他們就法團所觸犯的罪行承擔責任。就有關規定的差別，政府當局表示，由於屢次觸犯噪音罪行的問題遠比其他違規情況嚴重，實有需要提出修訂建議，以達致更大的阻嚇作用。儘管政府當局表示會不時檢討現行法例的有關條文，委員認為環境事務委員會應進一步研究現行環保法例的阻嚇作用和遵守情況，以確保此等法例切合目前

的需要。

規管制度

29. 法案委員會察悉，條例草案並非只適用於建造業，而是適用於所有工商業。不過，委員察悉並關注到部分團體所提及建造業所面對的各種困難。建造商會及環境法律學會均促請政府實施建造業檢討委員會所提出的建議，以便提供一個有利的規管環境，促進建造業蓬勃發展。建造商會認為當局應採用一個非懲罰性的方式，以協助業界建立良好的噪音管制做法。

30. 政府當局證實，工務局正統籌實施建造業檢討委員會所提出的各項建議。當局會繼續採取持續措施，協助建造業遵守《噪音管制條例》，該等措施包括：提供申請建築噪音許可證的“一站式服務”、編印指引及舉辦研討會等。環保署亦在2001年年底建議與建造商會合作推行一個3方夥伴計劃，藉以提高各界人士的環保意識。法案委員會委員促請政府當局繼續與業界加強合作。

委員會審議階段修正案

31. 政府當局將會就條例草案擬議第28B條及附表提出委員會審議階段修正案(載於**附錄III**)，為警告通知書訂定一個為期兩年的有效期。

32. 由於在推行問責制時，若干政策局將會重組，其中包括環境食物局，政府當局已表示或有需要相應動議一項委員會審議階段修正案，以便在立法會於2002年6月19日通過有關轉移法定職能的決議後，條例草案能配合政策局局長的新訂職稱。

33. 法案委員會對政府當局建議的上述各項委員會審議階段修正案並無異議，亦不會以法案委員會的名義動議任何委員會審議階段修正案。

建議

34. 法案委員會支持在2002年6月26日恢復條例草案的二讀辯論。

徵詢意見

35. 謹請議員察悉上文第34段所載法案委員會的建議。

立法會秘書處
2002年6月5日

《2001年噪音管制(修訂)條例草案》委員會

委員名單

主席	葉國謙議員, JP
委員	朱幼麟議員, JP
	何鍾泰議員, JP
	許長青議員, JP
	梁劉柔芬議員, SBS, JP
	楊耀忠議員, BBS
	劉慧卿議員, JP
	蔡素玉議員
	羅致光議員, JP
	石禮謙議員, JP
	李鳳英議員, JP
	麥國風議員
	劉炳章議員

(共13位議員)

秘書	楊少紅小姐
法律顧問	李裕生先生
日期	2002年3月6日

**《2001年噪音管制(修訂)條例草案》委員會
曾向法案委員會提交意見的機構一覽表**

1. 香港建造商會
2. 地鐵有限公司
3. 香港中華廠商聯合會
4. 香港有線電視有限公司
5. 香港電燈有限公司
6. 梅森律師事務所
7. 香港環境法律學會
8. 香港聲學學會
9. 大埔環保協進會
10. 香港工業總會

《2001年噪音管制(修訂)條例草案》

委員會審議階段

由環境食物局局長動議的修正案

條次

建議修正案

- | | |
|---|--|
| 2 | 在建議的第28B(1)(c)(ii)條中，刪去“當日之後”而代以“的日期之後但在該日期的第2個周年日之前”。 |
| 3 | 在建議的附表中，在第1(c)(i)條中，刪去“當日之後”而代以“的日期之後但在該日期的第2個周年日之前”。 |