

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)2002/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB1/SC/2/99/2

《2000年道路交通(交通管制)(修訂)規例》小組委員會

會議紀要

日 期 : 2000年4月7日(星期五)
時 間 : 下午2時30分
地 點 : 立法會大樓會議室A

出席委員 : 劉健儀議員(主席)
吳清輝議員
夏佳理議員
涂謹申議員
陳鑑林議員
梁智鴻議員
劉江華議員
鄭家富議員

缺席委員 : 何鍾泰議員
周梁淑怡議員
黃宏發議員
劉漢銓議員

出席公職人員 : 運輸局

運輸局副局長
方舜文女士

運輸局首席助理局長
盧世雄先生

運輸署

運輸署助理署長(運輸策劃)
譚澄邦先生

香港警務處

交通部總警司
鄧厚江先生

律政司

政府律師
李月明女士

列席秘書 : 總主任(1)2
劉國昌先生

列席職員 : 助理法律顧問3
馮秀娟小姐

高級主任(1)5
歐詠琴女士

經辦人／部門

I. 選舉主席

由於吳清輝議員在出席是次會議的議員之中排名最高，故此由他主持小組委員會主席的選舉。鄭家富議員提名劉健儀議員出任主席，陳鑑林議員及涂謹申議員附議。劉議員接受提名。由於並無其他提名，劉健儀議員獲選為小組委員會主席，並接手主持會議。

II. 與政府當局會晤

(立法會CB(1)1311/99-00(01)號文件 —— 政府當局提供的文件)

背景參考文件

- (a) 運輸局於2000年2月2日發出的立法會參考資料摘要(檔號：TRAN 3/9/30 Pt.2)；及
- (b) 分別於2000年2月9日隨立法會LS80/99-00號文件及2000年3月15日隨立法會LS109/99-00號文件發出的法律事務部報告。

2. 主席請委員注意，政府當局擬備了一份補充文件(立法會CB(1)1311/99-00(01)號文件)，以回應議員早前就《2000年道路交通(交通管制)(修訂)規例》(下稱“修訂規例”)提出的疑問。應主席的邀請，運輸局副局長闡釋

該份文件的要點，當中載述修訂規例的適用範圍。她特別指出，擬議規例未有就“駕駛”一詞下定義，是與現行做法一致，因為現行《道路交通條例》(第374章)及其規例亦沒有界定該詞。根據普通法的原則，該詞會按其一般涵義解釋。

3. 委員普遍支持修訂規例的目的，藉管制在駕駛時使用手提式流動電話，以提高道路安全，但他們亦深切關注到該駕駛規則的適用範圍在某些情況下會出現灰色地帶。委員表達的意見及他們與政府當局的商議過程綜述於下文各段。

“駕駛”的定義

4. 涂謹申議員要求政府當局澄清修訂規例是否適用於下列情況：

- (a) 司機把其車輛駛到路旁行車線停下準備接載乘客或讓乘客下車，或起卸貨物等，並以手持的方式使用流動電話；
- (b) 司機在嚴重交通擠塞的情況下停下汽車，並以手持的方式使用流動電話；及
- (c) 司機在路上停車等候駛進停車場，並以手持的方式使用流動電話。

5. 運輸局副局長回答時表示，在上述(a)項，由於車輛在路旁停下並不導致車流受阻，亦不違反任何道路交通限制的條文，政府當局無意在此情況下規管使用手提式流動電話。至於(b)項，政府當局認為在交通擠塞時“時行時止”已成為本港駕駛環境的正常交通模式的一部分，因此，在此情況下使用流動電話應不予准許。不過，在交通嚴重擠塞至完全停頓的情況下，警方應不大可能執行修訂規例。至於可否就“嚴重交通擠塞情況”訂立明確的定義，她表示這樣做會有困難。但她表示，警方在執行該規例時會運用適當的酌情權。此外，有關司機可根據《道路交通(交通管制)規例》第61條提出合理理由，作為辯護。至於上述(c)項，運輸局副局長表示，有關情況將視乎車輛所停之處而有所不同。一般而言，若車輛是停在路上等候駛進停車場，司機便仍是在駕駛狀態，一俟前面的汽車移動，其車輛亦必須繼續前行。

6. 然而，夏佳理議員指出，根據普通法的原則，在解釋某一詞語時，可參考過往的案例。若修訂規例未有妥為界定“駕駛”一詞，便不可能確定其適用範圍，因

為按照不同案例構成“駕駛”行為的元素或許各有不同。若有關酒後駕駛罪行的法例中“控制駕駛軌盤”的行為可被視為“駕駛”，則第4(a)段所述司機的行為便不會獲得准許，這與政府當局的解釋剛好相反。因此，要把不同的道路交通罪行中“駕駛”一詞的不同涵義予以劃一，將會十分困難。

7. 涂謹申議員察悉政府當局的回覆，但他認為有必要在道路安全的考慮因素與執法上的可預測性及確定性方面取得適當的平衡。他要求政府當局向委員簡介海外國家的有關法例，特別是新加坡所採用的模式。該國禁止司機在車輛移動時使用手提式流動電話。

8. 運輸局副局長回應時表示，政府當局曾對5個實施相若限制的海外國家的做法進行研究，而擬議規例則以澳洲及馬來西亞的有關法例為藍本。在澳洲，當車輛“在行駛或停下來但並未泊好”時，司機不得使用手提式流動電話。在馬來西亞，若司機“在道路上駕駛汽車時使用或試圖使用手提式流動電話”，便屬犯罪。至於委員所提及的新加坡法例，運輸局副局長解釋，政府當局關注的主要事項，是法例未能規管司機在其車輛停下（例如當車輛在紅燈燈號前停下）時的行為。若司機在交通燈號轉綠時正打出電話，他會有數個選擇，即(a)停止試圖打出電話的動作並繼續駕駛；(b)繼續駕駛並同時按撥號的餘下按鈕；(c)繼續按撥號的餘下按鈕並同時停留在同一位置。由於其他道路使用者無法預測或預知司機的下一個行動，因而有可能出現危險的情況。鑑於涉及安全風險，政府當局認為應在此等情況下管制流動電話的使用情況。

9. 但涂謹申議員表示，他對運輸局副局長的回覆並不完全信服，因為所涉及的安全風險可能並不如政府當局所預期般大。若司機採取(a)項的行動，根本不存在任何安全風險。若司機採取(b)項的行動，他便違犯法律，其行動亦會受到懲罰。若司機選擇(c)項，其行動只會使其他車輛輕微受阻，因為按鈕的整個程序只須在數秒內完成，而在尾隨車輛或警員催促下，司機亦不得不繼續駕車前行。因此，情況可能並不如政府當局所想像般危險，而此等事件亦不會經常發生。涂謹申議員認為，新加坡法例既不禁止司機使用流動電話的免提裝置，司機應可在接通電話後繼續與對方通話並同時駕駛。因此，此模式可在大多數情況下達致道路安全的目標。

10. 運輸局副局長指出，根據擬議規例，司機亦可使用免提裝置。她強調新的駕駛規則只會針對司機在駕駛時以手持的方式使用流動電話。正如消費者委員會最

近發表的一篇文章(下稱“消委會的報告”)所載，在海外國家進行的研究發現，司機使用流動電話打出電話時的按鈕動作會導致司機分心。因此，為達致確保道路安全的目標，亦應針對司機在駕駛時的上述行為。至於司機按鈕接聽電話或結束通話，則與司機調校車內裝置如冷氣機或收音機的平常動作並無太大的分別。

11. 運輸局副局長進一步表示，雖然政府當局無意鼓勵司機在駕駛時使用流動電話，但當局認為完全禁止在駕駛時使用流動電話並不可能，因為或有一些情況，司機可能有充分理由要在駕駛時使用流動電話。為求取平衡，政府當局認為，修訂規例應禁止以手持的方式使用流動電話。司機應改用一種置於車內的適當免提式裝置，其中包括一個放置流動電話的固定基座、一個麥克風及一個揚聲器，而後兩者均裝置在固定位置。一如消委會的報告所載，司機以手持的方式使用流動電話(不論是使用快速撥號或鍵入整個電話號碼加按撥叫鈕)打出電話的分心程度，將遠遠超過使用放置在基座的流動電話。但就政府當局的觀點而言，若司機在駕駛時完全不使用流動電話，將是加強道路安全的最佳方案。

12. 主席表示，政府當局的論點相當矛盾，因為司機大可先把車輛停下，才按鈕打出電話，這樣做並非不安全。她指出，正如運輸局副局長在第9段的分析顯示，所引起的唯一問題只是導致車流輕微受阻，對道路安全並無影響。擬議修訂規例旨在禁止以手持的方式使用流動電話，而非禁止按鈕的動作。即使流動電話置於固定基座上，按鈕的動作仍會引致司機分心。若司機在車輛移動時使用置於基座的流動電話打出電話，可能比以手持的方式使用流動電話更危險，因為司機必須伸手才可按下按鈕。

13. 陳鑑林議員對主席的意見表示贊同。他認為基於當局所述的政策目的，政府當局應完全禁止在駕駛時使用流動電話及其他通訊設備。無論流動電話置於何處，按鈕的動作均會令司機分心。當司機以高速駕駛，即使短暫的分心也會導致嚴重的安全風險。若不禁止司機按動置於基座的流動電話的按鈕此一動作，未必能夠達致加強道路安全的目標。至於“駕駛”一詞的定義，陳鑑林議員表示，雖然英國的《道路交通法令》沒有界定該詞的涵義，但鑑於會引起含糊不清的情況，政府當局應考慮在修訂規例中界定該詞。由於新加坡的法例在執行方面較為清晰，朝這方向立法將會是正確的方向。

14. 運輸局副局長回答時表示，在研究完全禁止在駕駛時使用流動電話的建議時，有必要考慮下列各點。首先，根據消委會的報告，使用置於車內的流動電話的全結合式免提裝置或聲控撥號功能，司機的分心程度可減至最低，因為接通電話或掛斷電話，只須按鈕一下，司機仍可有效地操控軚盤。其次，鑑於科技發展日新月異，現時完全禁止使用流動電話可能會阻礙各種未來發展。第三，若干司機可能在駕駛時確有真正及頻密的需要使用流動電話，並願意花費金錢在車內裝設適當的裝置，以便安全地使用電話。對這些司機而言，禁止在駕駛時使用流動電話並不公平。若委員贊成在修訂規例中界定“駕駛”一詞，政府當局將願意考慮委員的建議，並參考其他國家的法例。

15. 梁智鴻議員認為，政府提倡使用適當的免提裝置流動電話，要達到此一目標，只可透過教育而非立法達致。他強調修訂規例若最終獲得通過，應是警方可切實予以執行的。

16. 陳鑑林議員對政府當局的解釋提出反駁，他指出市面上具備聲控撥號功能的流動電話型號並不多，故此，大部分司機不會以當局所述的方法打出電話。因此，擬議規例存著漏洞。他認為若政府當局的目的，是鼓勵司機使用聲控附件，便應將此目的在規例中予以特別訂明，使司機及執法人員均明確知悉其用意。

17. 對於政府當局指稱使用置於基座的流動電話按鈕打出電話仍屬安全，主席詢問當局的理據為何。運輸局副局長回答時澄清，根據消委會的報告所載，與手持的方式使用流動電話按鈕比較，使用置於基座的流動電話按鈕打出電話較為安全。政府當局一向認為在駕駛時使用流動電話有潛在的危險。若必須使用手提式流動電話，司機應首先把其車輛泊好。不過，在遇到緊急事故或在有真正需要時，則應使用適當免提式裝置，而且最好具有聲控撥號功能。司機把某些常用的電話號碼選定若干快速撥號鍵，亦是明智的做法。

18. 就委員提出在駕駛時使用流動電話所引致的不同分心程度的問題，運輸局副局長在回應時表示，根據消委會的報告所載，在調校冷氣機時，司機的注意力離開路面達1.5秒，但以手持的方式使用流動電話及從置於基座的流動電話按鈕打出電話，所需時間分別為10.6秒及9.5秒。她繼續解釋，由於司機在打出電話時，其注意力離開路面的時間遠遠超過調校冷氣機的動作所需時間，故此政府當局認為應禁止司機在駕駛時以手持的方式使用流動電話。至於以手持的方式使用流動電話與使

用置於基座的流動電話打出電話的差異，雖然1.5秒的時間似乎並不長，但以香港的繁忙交通情況而論，卻有莫大的分別。就這方面而言，委員普遍對消委會的報告的研究結果表示存疑。應主席的要求，運輸局副局長答應向委員提供該報告，供委員進一步研究。

(會後補註：所需資料其後已在2000年4月13日隨立法會CB(1)1385/99-00號文件送交委員。)

19. 主席就執行擬議的新駕駛規則與新加坡的法例的比較提問，交通部總警司答稱，警方在實施執法行動時一向採用彈性的處理方法，顧及違例者的行為及此等行為對其他道路使用者及他本人的影響。若把修訂規例的適用範圍收窄，會令有關規定更為明確，方便偵查罪行及執法；但其效力可能會相應地消滅，因為只有司機在其車輛移動時使用流動電話的行為，才屬犯罪。另外還會有一些應該受規管的其他情況，但在規例的適用範圍收窄後卻被豁免。因此，當局須求取適當的平衡，使法例明確而有效。

20. 鄭家富議員表示，問題的癥結在於司機在駕駛時按下按鈕打出電話的方法。鄭家富議員並不同意消委會的報告所作評估的真確性，他認為，無論流動電話置於何處，按鈕的動作均同樣危險，因為司機將須以單手操控軛盤而以另一手按下按鈕。他補充，由於個別司機已建立其駕駛習慣，司機按下置於基座的流動電話的按鈕，並不一定比按下手提式流動電話的按鈕更安全。以他個人的經驗，他寧願以單手手持流動電話，而以另一手操控軛盤，並在瞥看前面的交通狀況之餘間歇地按下按鈕。鄭家富議員贊同陳鑑林議員的意見，認為政府當局提出的措施並不全面，未能達致其原來的目標。主席撮要指出，委員全面支持政府當局為確保道路安全而制定的措施，但正如委員在討論過程中特別指出，現行建議存有不少灰色地帶。事實上，現時的建議容許司機在駕駛時作出若干危險的動作，例如在汽車移動時按下置於基座的流動電話的按鈕。

21. 為釋除委員有關這方面的疑慮時，運輸局副局長建議本港採用新加坡法例所使用的“當車輛在移動時”的方程式，訂明當車輛在行駛時，將禁止使用流動電話，惟使用免提式裝置對話則屬例外。若車輛停下，則無須施加任何限制。

22. 應主席的邀請，出席委員就政府當局提出的新方程式表明其立場。委員普遍支持只規管汽車在移動時使用手提式流動電話及其他通訊設備。

使用流動電話附件

23. 梁智鴻議員提出修訂規例存著的另一灰色地帶，並詢問禁止司機把流動電話“置於頭與肩膀之間”的規定是否亦適用於普遍使用的免提式裝置所包含的耳機及內置麥克風。運輸局副局長回答時表示，議員提述的設備與政府當局所指的適當免提式流動電話裝置不同，該簡單的裝置並非為車內使用而設。由於司機可在駕駛時使用該裝置對話，政府當局無意禁止其使用。修訂規例中亦無訂明特定條文，容許或禁止使用某一類別的車輛內置免提式裝置。

24. 委員認為擬議規例未能反映政府當局的用意。夏佳理議員認為，當局應重新草擬有關條文，因為根據現時修訂規例的字眼，若司機以“置於頭與肩膀之間”的方式使用“(流動電話的)任何其他設備”均會被懲罰。應主席的要求，政府律師表示，草擬條文可能會引起該條文是否包括耳機的疑慮。為免生疑問，草擬條文可作出相應的修訂。

新駕駛規則是否適用於駕駛教師

25. 鄭家富議員提及另一相關事宜，他指出雖然第374章未有界定何謂“駕駛”，但在《道路交通(違例駕駛記分)條例》(第375章)，則載有“駕駛”一詞的定義，即“就汽車而言，指掌管或協助控制汽車”。他詢問根據此定義，修訂規例是否亦同樣適用於駕駛教師。

26. 政府律師回答時表示，雖然第375章有關“駕駛”一詞的定義並未在現行建議中一併考慮，但一如較早時解釋，擬議修訂規例中“駕駛”一詞，會根據普通法原則按其一般涵義解釋；而有關的案例亦可有助作出詮釋。根據現有的參考資料，最低限度在一個案例中，司機及其相伴的駕駛教師在某些情況下會被視為同時控制同一汽車。應鄭家富議員的要求，政府當局答應清楚界定法例中有關駕駛教師的情況。

政府當局

27. 在總結有關修訂規例的商議過程時，主席請政府當局注意委員支持“車輛在移動時”的新方程式。主席重申委員所提出的疑問，並要求政府當局澄清，該規例是否同樣適用於駕駛教師，以及流動電話的附件會否獲准使用。運輸局副局長答允主席的要求，並答應一俟經修訂的擬本備妥，即會提供予委員研究。

政府當局

(會後補註：政府當局的回覆及規例的修訂擬本其後已在2000年4月28日隨立法會CB(1)1476/99-00號文件送交委員。)

28. 應夏佳理議員的建議，委員同意經修訂的條文擬本將送交委員審閱。若各委員同意該修訂擬本，小組委員會便會向內務委員會就經修訂的規例提交報告。

III. 其他事項

29. 議事完畢，會議於下午3時35分結束。

立法會秘書處
2000年8月16日