

第 1 章

香港特别行政区政府

政府一般收入帐目

政府总部

工务局
规划地政局

政府部门

路政署

有关管制公用事业机构掘路工程的跟进审查

香港审计署

二零零一年三月十三日

声明

此简体版本只供网上阅览或下载。
如内容与繁体版本有任何差别，概以繁体版本为准。

有关管制公用事业机构掘路工程的跟进审查

目录

	段数
撮要及主要审计结果	
第1部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.5
一九九一年及一九九五年的帐目审查	1.6 – 1.11
帐目审查	1.12
<i>当局的整体回应</i>	<i>1.13</i>
第2部分：公用设施工程管理系统和其他改善措施	2.1
背景	2.2
实施工程管理系统	2.3 – 2.4
落实预计成效	2.5 – 2.6
<i>审计署对在管制人员报告披露表现指标的建议</i>	<i>2.7</i>
<i>当局的回应</i>	<i>2.8</i>
路政署采取的其他行动	2.9 – 2.10
第3部分：呈报工地巡查结果	3.1
掘路许可证的规定	3.2
工地巡查	3.3
监察表现数据	3.4 – 3.5
一九九八年标准化行动	3.6 – 3.8
路政署因应研究拓展部建议而采取的行动	3.9
二零零零年一月进行的公用设施工地联合巡查	3.10 – 3.13
公用设施工地巡查的指引拟稿	3.14 – 3.15
<i>审计署对呈报工地巡查结果的意见</i>	<i>3.16 – 3.17</i>
<i>审计署对呈报工地巡查结果的建议</i>	<i>3.18</i>
<i>当局的回应</i>	<i>3.19</i>
第4部分：工地巡查次数	4.1
减少巡查次数	4.2
公用设施工地巡查的指引拟稿	4.3
路政署对减少巡查次数的解释	4.4
<i>审计署对巡查次数的意见</i>	<i>4.5 – 4.6</i>
<i>审计署对巡查次数的建议</i>	<i>4.7</i>

目录(续)

	段数
<i>当局的回应</i>	4.8
预先通知施工	4.9 – 4.11
<i>审计署对预先通知书的意见和建议</i>	4.12
<i>当局的回应</i>	4.13
第5部分：损毁地下公用设施	5.1
背景	5.2
路政署的角色	5.3
路政署协助尽量减少地下公用设施受损毁的措施	5.4
监察地下公用设施受损毁的数据	5.5 – 5.6
根据掘路许可证的规定管制公用事业机构掘路工程	5.7
路政署道路工程合约内的防范条文	5.8
以电子方式交换公用设施记录的研究	5.9 – 5.12
<i>审计署对路政署尽量减少地下公用设施受损毁的措施的意见</i>	<i>5.13 – 5.15</i>
<i>审计署对路政署尽量减少地下公用设施受损毁的措施的建议</i>	<i>5.16</i>
<i>当局的回应</i>	<i>5.17</i>
第6部分：实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度	6.1
背景	6.2 – 6.5
实施进度缓慢	6.6 – 6.7
最新进展	6.8
<i>审计署对实施进度的意见</i>	<i>6.9</i>
<i>审计署对实施进度的建议</i>	<i>6.10</i>
<i>当局的回应</i>	<i>6.11</i>
建议的掘路许可证费用	6.12
路政署计算掘路许可证费用成本的方法	6.13 – 6.14
有关路政署成本计算方法的审查结果	6.15
修订后的掘路许可证费用建议	6.16
路政署修订后的掘路许可证费用成本计算方法	6.17 – 6.18
附录A：自一九九六年以来路政署就加强管制掘路工程所采取的行动	
附录B：实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度大事年表(截至二零零零年十一月)	
附录C：审计署估计政府每年向非政府持证人发给掘路许可证的行政成本	
附录D：中文版从略	

有关管制公用事业机构掘路工程的跟进审查

撮要及主要审计结果

A. 引言 香港的道路网络除作为车辆及行人使用的通道之外，也为各项公用设施提供空间铺设管道。由于要进行维修和安装新设施，难免要掘开路面。路政署负责统筹和管制公用事业机构在公用道路进行的掘路工程。公用事业机构必须先取得路政署签发的掘路许可证，方可在公用道路进行掘路工程。目前，掘路许可证是免费签发的。政府帐目委员会在一九九五年七月公布的第24号报告书中，建议应采取其他措施，加强管制公用事业机构的掘路工程，并应尽快实施掘路许可证收费计划(第1.2、1.3及1.6至1.11段)。

B. 跟进帐目审查 基于上述背景，特别是政府帐目委员会先前所作出的建议，审计署最近进行了一次跟进审查，研究政府在加强管制公用事业机构掘路工程方面的工作。审查结果撮述于下文C至G段(第1.12段)。

C. 公用设施工程管理系统(工程管理系统) 一九九七年十月，路政署实施电脑化的工程管理系统，协助统筹和管制公用事业机构掘路工程。该系统预期取得的成效包括：(a) 把审批掘路许可证申请所需的时间，由14个工作日减至5个工作日；(b) 把巡查公用事业机构掘路工程的次数增加10%；及(c) 把平均掘路工程施工期缩短10%。路政署定期监察有关上述成效的数据，并于周年预算中的管制人员报告载述审批掘路许可证申请所需的时间。不过，审计署认为，除审批掘路许可证所需的时间外，值得在管制人员报告内披露其他有用的表现指标(即巡查次数及平均掘路工程施工期)，以加强问责性和让立法会知悉这些表现指标(第2.3至2.7段)。

D. 有需要改善呈报工地巡查结果 路政署的路政区人员定期巡查工地，以检查工地设施是否符合掘路许可证的规定。违反掘路许可证规定的数字，均由各区办事处的掘路统筹委员会(统筹委员会)负责监察。一九九八年，路政署研究拓展部发现，路政区人员不愿记录所有在工地巡查时见到的不妥善之处，而统筹委员会的违反规定统计数字未必能准确反映工地实况。虽然路政署已针对研究拓展部所得结果采取行动，改善呈报工地巡查结果，但研究拓展部与各区办事处在二零零零年一月进行的联合巡查显示，违反规定的统计数字仍未能准确反映实际的工地情况。截至二零零零年十二月，路政署仍在草拟一套指引，以便向路政区人员提供有关巡查公用设施工地提供指引。审计署认为，有必要不断密切监察指引所订程序的执行情况，确保员工遵从。审计署又认为，有关违反掘路许可证规定和工地上无人施工的数据，

是衡量公用事业机构在掘路工程方面表现的主要指标。因此，值得考虑将这些数据于管制人员报告内披露(第3.3 至3.17 段)。

E. 有需要定期检讨工地巡查次数 自一九九八年至今，路政署已调低每个工地巡查次数的最低要求，从“每星期最少两次”减至目前的“每10 天一次”。路政署告知审计署，是考虑过该署的其他工作量、缓急次序，以及提高巡查质素等问题后，才作出这项审慎的决定。审计署注意到，指引拟稿(见上文D 段) 规定路政署维修工作小组必须定期检讨巡查次数。审计署又注意到，在二零零零年八月和九月，路政署每11.6 个掘路许可证工作天巡查一次，稍低于每10 个掘路许可证工作天巡查一次的最低规定。对此，路政署告知审计署，在二零零零年十月、十一月及十二月，该署已达致每10.2 个掘路许可证工作天便巡查一次。审计署认为，路政署有需要继续竭力协助区办事处符合最少巡查次数的规定。另一方面，审计署对掘路许可证进行抽样分析显示，有36% 的掘路许可证，其持证人没有遵守施工两天前须提交预先通知书的规定。违规个案为数众多，可能影响路政署人员编排工地巡查(第4.2 至4.10 段)。

F. 损毁地下公用设施 损毁地下公用设施的个案，由一九九六年的1 682宗减至二零零零年的936宗，跌幅达44%。路政署采取下述措施以尽量减少地下公用设施受损毁：(a) 透过公用设施技术联络委员会(联络委员会) 监察有关数据；(b) 透过掘路许可证的规定，管制公用事业机构掘路工程；(c) 在该署的道路工程合约内加入防范条文；及(d) 带头推行一项计划，以便公用事业机构能以电子方式迅速传送公用设施记录。除上述措施外，审计署认为路政署有需要收集有关损毁原因的资料，因为这些资料有助路政署和公用事业机构制订适当的改善措施。为加强问责性，路政署亦有需要考虑把损毁个案数字列入管制人员报告(第5.4 至5.15 段)。

G. 实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度进度缓慢 在一九九五年十月的政府覆文中，当局向政府帐目委员会表示：(a) 会尽早安排修订法例，以便按收回成本的原则征收掘路许可证费用；及(b) 正研究向表现欠佳的公用事业机构采取处罚的可行性。审计署注意到，这方面的工作进度缓慢，截至二零零一年一月，有关的修订条例草案仍未提交立法会审议。在实施适当的处罚制度方面进度缓慢，使到路政署不能使用有效的工具去加强管制公用事业机构掘路工程，至于在实施掘路许可证收费计划方面进度缓慢，亦使政府迟迟未能达到收回成本的目的(第6.2 至6.9 段)。

H. 审计署的建议 审计署提出以下主要建议：

——路政署署长应：

(a) 考虑把下列资料列入管制人员报告：

(i) 巡查公用事业机构掘路工程的次数(第2.7(a) 段)；

- (ii) 以每份掘路许可证计算的平均掘路工程施工期(第2.7(b) 段);
 - (iii) 有关违反掘路许可证规定和工地上无人施工的数据(第3.18(c) 段);
及
 - (iv) 损毁地下公用设施的个案数字(第5.16(b) 段);
 - (b) 密切监察指引所订程序的执行情况, 确保有关违反掘路许可证规定的数
据, 准确反映工地的情况(第3.18(b) 段);
 - (c) 继续密切监察区办事处的巡查数据, 及有需要时, 采取适当行动, 协助
区办事处达到规定的巡查次数(第4.7(a) 及(b) 段);
 - (d) 密切监察维修工作小组定期检讨巡查次数的结果, 并根据检讨结果, 考
虑是否需要增加巡查次数(第4.7(c) 及(d) 段);
 - (e) 继续密切监察违反在两天前提交预先通知书这项规定的个案比率, 并与
公用事业机构合作, 实施适当措施, 确保他们遵守规定(第4.12(a) 及(b)
段);
 - (f) 透过联络委员会会议, 继续监察地下公用设施受损毁的数据、寻求改善方
法(例如收集损毁原因的资料), 以及采取所需的改善行动(第5.16(a)
段); 及
 - (g) 继续监察以电子方式交换公用设施记录这项计划的进度, 确保计划如期
实施(第5.16(c) 段); 及
- 规划地政局局长及工务局局长应密切监察将有关法例修订提交立法会的
进度, 确保掘路许可证收费计划及处罚制度的实施, 不会再有延误
(第6.10 段)。

1. **当局的回应** 路政署署长欢迎这次帐目审查。他表示这帐目审查持平、具建设性。路政署一直以来不断求进, 今后亦会继续努力不懈。为此, 他会考虑审计署的建议。至于实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度, 规划地政局局长向审计署保证, 有关当局正加快工作, 务求尽快向立法会提交有关的修订条例草案。

第1部分：引言

1.1 本部分阐述这次帐目审查的背景，以及简述审查目的及范围。

背景

1.2 香港的道路网络除作为车辆及行人使用的通道之外，也为各项公用设施，例如食水、煤气和电力等提供空间铺设管道。本港目前共有11间主要公用事业机构(注1)。由于要进行维修和安装新设施，难免要掘开路面。在二零零零年，各间公用事业机构共进行约43 000次掘路工程。

1.3 路政署除负责规划、设计、兴建及维修公用道路网络外，还包括统筹和管制公用事业机构在公用道路进行的掘路工程。根据《土地(杂项条文)条例》(第28章)，在公用道路进行掘路工程，必须先取得路政署签发的掘路许可证(注2)。掘路许可证订明公用事业机构必须遵守的规定。在二零零零年，路政署共免费发出约23 000份掘路许可证(注3)。

1.4 规划地政局负责土地政策的事宜，而工务局则是路政署在公共工程方面的负责决策局。

1.5 为方便在不同层面与公用事业机构合作和沟通，路政署成立以下三个常设组织：

- (a) **公用设施政策统筹组(政策统筹组)** 政策统筹组每三个月举行一次会议，研究公用事业机构掘路工程的政策，并提出意见。成员包括路政署助理署长(总办事处)及公用事业机构的高层代表，主席则由各机构代表轮流担任；
- (b) **公用设施技术联络委员会(联络委员会)** 联络委员会由路政署副署长担任主席，成员包括该署区办事处(注4)和公用事业机构管理层的代表。联络委员会每三个月举行一次会议，商讨有关公用事业机构掘路工程的技术及行政事宜；及
- (c) **掘路统筹委员会(统筹委员会)** 每个路政署的区办事处均设有一个统筹委员会，监察区内的公用事业机构掘路工程。统筹委员会的成员包括路政署、公

注1： 该11间主要公用事业机构分别为两间电力公司、煤气公司、电车公司、有线电视公司、四个固定电讯网络服务营办商、渠务署及水务署。

注2： 每份掘路许可证是按指定的公用设施工程签发，并只在指定的期限内有效。持证人如未能在掘路许可证限期届满前竣工，便须申请延长掘路许可证的有效期。

注3： 每份掘路许可证可准许公用事业机构进行一项或以上的掘路工程。

注4： 路政署主要通过设于港岛、九龙和新界的三个区办事处，来进行道路维修及与公用设施有关的工作。

用事业机构，以及运输署和警务处等有关政府部门的前线工作人员的代表。统筹委员会每月举行一次会议，由区办事处的路政署总工程师担任主席。

一九九一年及一九九五年的帐目审查

1.6 掘路工程引致交通阻塞，对市民造成不便，一直是大众关注的问题。以社会成本而言，交通阻塞对时间和金钱造成的损失可以很大。审计署在一九九一年十月公布的《审计署署长第十七号报告书》，已指出有待改善的地方，以减少发生公用设施掘路工程延误的次数。政府帐目委员会在一九九二年一月公布的第17号报告书中，亦关注到掘路工程的数目大增，并促请当局采取行动，加强管制掘路工程。

1.7 在一九九五年，审计署为跟进上述问题进行了一次审查。在一九九五年三月公布的《审计署署长第二十四号报告书》中，审计署提到掘路工程工作小组(注5)已制订工作计划，以解决掘路工程引起的种种问题。工作计划包括多项改善措施，例如：

- (a) 在路政署增设职位，以统筹掘路工程，并增加巡视工地的次数，从而确保公用事业机构遵守掘路许可证的规定，特别是要减少无充分理由但任由工地无人施工的情况；
- (b) 规定工地无人施工两天或以上，便须铺设临时盖板；
- (c) 规定要在掘路工地标示告示板，列明预计竣工日期、工程性质，可供查询或投诉的电话号码；及
- (d) 设计一套称为公用设施工程管理系统(工程管理系统)的电脑系统。这套系统是以地图为基础，用来协助管理掘路工程，以及促进公用事业机构之间的资讯交流。

1.8 审计署在上述报告书亦指出，延迟实施掘路许可证收费计划对政府造成的重大财政影响(注6)。

1.9 政府帐目委员会在一九九五年七月公布的第24号报告书中，提及委员会察悉当局为减少公用设施工程出现延误所采取的各项措施，并建议应采取其他措施，进一步加强原有措施的成效。以下为主要措施：

- (a) 改善政府部门之间的协调，以及更密切监察各公用事业机构；

注5：掘路工程工作小组于一九九三年八月成立，由工务局局长担任主席，成员包括运输局、路政署和警务处等多个有关的决策局和部门的代表。工作小组受命于一九九三年十月底或之前制订措施，减少掘路工程的次数、缩短施工期和纾缓工程带来的影响。

注6：根据《土地(杂项条文)条例》，掘路许可证是免费签发的。政府认为应向持证人收费，以取回十足成本。

- (b) 路政署应定期检讨其招聘政策，以确保有足够人手巡查掘路工程；及
- (c) 惩罚无充份理由而令工程延误的公用事业机构。

1.10 在其第24号报告书中，政府帐目委员会亦建议应尽快实施掘路许可证收费计划。

1.11 在一九九五年十月的政府覆文中，当局接纳政府帐目委员会的建议。

帐目审查

1.12 基于上述背景，特别是上文第1.9及1.10段提及政府帐目委员会所作出的建议，审计署最近再进行另一次审查，研究政府在加强管制公用事业机构掘路工程方面的工作。这项审查工作集中研究以下范畴：

- (a) 工程管理系统和其他加强统筹及管制公用事业机构掘路工程的措施，在实施方面的情况(见下文第2部分)；
- (b) 呈报工地巡查结果(见下文第3部分)；
- (c) 工地巡查次数(见下文第4部分)；
- (d) 损毁地下公用设施的问题(见下文第5部分)；及
- (e) 实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度(见下文第6部分)。

审计署已就上述范畴提出多项建议。

当局的整体回应

1.13 路政署署长欢迎这次帐目审查。他表示：

- (a) 这帐目审查持平、具建设性。在香港这种人烟稠密的地方，管理公用设施工程殊非易事；审计报告察悉路政署多年来在这方面所作出的努力，实在值得鼓舞；及
- (b) 路政署一直以来不断求进，今后亦会继续努力不懈。为此，该署会考虑审计署的建议。事实上，其中部分建议，正反映该署已开展并落实的行动。

第2部分：公用设施工程管理系统和其他改善措施

2.1 本部分探讨路政署为了加强统筹和管制公用事业机构掘路工程，在过去几年实施工程管理系统和采取其他行动的情况。

背景

2.2 除紧急工程外，公用事业机构如拟进行掘路工程，必须先向路政署作初步登记。路政署人员利用工程管理系统，找出互相冲突的施工建议(即施工地点和时间相近的工程建议)，然后要求公用事业机构自行协调，接着再提交彼此同意的施工时间表，供路政署考虑。假如公用事业机构不能解决互相冲突的施工建议，路政署人员不会签发掘路许可证。

实施工程管理系统

2.3 一九九五年七月，路政署向立法会的财务委员会(财委会)申请拨款，设立电脑系统(即工程管理系统)，估计非经常开支为5,300万元，用于协助统筹和管制大量的公用事业机构掘路工程。工程管理系统是一套以电脑网络为基础的中央综合系统，把路政署总办事处、路政署区办事处、运输署、警务处和公用事业机构连接起来。该系统可以处理以地图为基础的数据，在统筹掘路工程方面，能迅速查阅有关的地理资料，并能审批掘路许可证申请以及处理其后工程的管制(见上文第1.7(d)段)。此外，有关的公用事业机构可以经由本身的终端机，把申请掘路许可证的资料上载该系统，又可以下载路政署的审批结果。

2.4 根据一九九五年七月的财委会文件，采用工程管理系统来改善查阅和提供掘路资料后，将有助路政署规划、统筹和编排掘路工程，避免“重复掘开路面”(注7)。该系统也会有助路政署取得下列成效：

- (a) 把审批掘路许可证申请所需的时间，由14个工作天减至5个工作天，从而节省人手，否则估计每年需要39人处理现有和预计的工作量；
- (b) 采用该系统提高工作效率后，可以把巡查公用事业机构掘路工程的次数增加约10%，并藉此加强管制，确保工程符合掘路许可证的规定，以及可以尽早纠正不妥当或不安全的工程；及

注7：一九九五年的财委会文件估计，在拟进行的掘路工程中，约有15%的施工地点和时间相近。工程管理系统可以加强统筹工作，使不同的公用事业机构可以在接近的时间在同一地点进行掘路工程，减少在短期内需要重掘路面。

- (c) 更严格评估掘路许可证核准的施工期并改善管制机制后，估计可以把平均为38天的掘路工程施工期缩短约10%。

根据财委会文件，这些改善措施转过来又可以减少掘路工程对市民造成的干扰，并提高道路安全。工程管理系统在一九九七年十月启用。

落实预计成效

2.5 一九九八年七月，路政署就工程管理系统完成了一份计划推行后部门报表(部门报表)。根据部门报表，一九九五年财委会文件所述的成效大部分都能够落实。二零零零年八月，审计署查阅路政署的记录，以确定最新的情况。下文表一列出路政署在一九九八年七月进行的检讨结果，以及审计署在二零零零年八月进行的审查结果。

表一

落实工程管理系统的预计成效

一九九五年财委会 文件预计的成效	一九九八年七月 部门报表记录的结果	二零零零年八月 审计署审查的结果
(a) 把审批掘路许可证申请所需的时间，由 14 个工作日减至 5 个工作日	已落实预计成效。	1999–2000 年度，在公用事业机构申请掘路许可证的个案中，有96% 的审批时间不超过 5 个工作日(注1)。
(b) 把巡查公用事业机构掘路工程的次数增加约10%	已增加巡查次数(按每份掘路许可证每月的巡查次数计算——注2)。	自一九九八年八月至今，路政署两度把规定的最少巡查次数，由每个工地每星期巡查两次，减至每个工地每10天巡查一次(路政署的解释见下文第4.4 段)。
(c) 把平均为期38 天的掘路工程施工期缩短约10%	以每份掘路许可证计算，掘路工程施工期由平均38 天缩短至35 天，减幅为8% (并非原来估计的约10%)。原因是采用工程管理系统的效果，未必可以在最初六个月内完全反映出来。	在1999–2000 年度，以每份掘路许可证计算，掘路工程施工期已由35天，减至平均31 天，减幅为11% (注3)，显示情况续有改善。(与一九九五年财委会文件所载的38 天比较，在 1999–2000 年度，施工期已缩短18% 。)

资料来源：路政署的记录

注1：对于有些掘路许可证的申请超过5个工作日才完成审批，路政署解释，是由于个案复杂，或公用事业机构迟交所需资料，所以审批时间较长。

注2：审计署的调查显示，路政署比较两个时段(即一九九七年二月至四月和一九九八年二月至四月) 的巡查数据而得出这个结论。比较结果显示，每个月到每份掘路许可证进行工程的工地巡查的次数增加了13% 。

注3：根据工程管理系统所记录的动工日期和竣工日期计算。这些数据由公用事业机构提供，路政署难以核实，因此不一定完全准确。无论如何，这已是路政署掌握到的最完备数据。

2.6 审计署注意到路政署以下述方式监察和汇报上文表一所载的数据：

- (a) 在审批掘路许可证申请所需的时间方面，路政署经常监察有关数据。这些表现数据载于周年预算中的管制人员报告；
- (b) 在巡查公用事业机构掘路工程的次数方面，路政署透过统筹委员会(见上文第1.5(c)段)，每月监察这些数据。不过，这类巡查的表现数据并无载于管制人员报告；及
- (c) 路政署经常监察以每份掘路许可证计算的平均掘路工程施工期的数据。不过，这些数据并无载于管制人员报告。

审计署对在管制人员报告披露表现指标的建议

2.7 鉴于公用事业机构掘路工程造成的干扰深受市民关注，审计署认为，向公众披露上文第2.6段所述的数据有好处，因为这样可以有助加强问责性，也让立法会知悉这些表现指标。因此，除了掘路许可证申请的审批时间这项已公布的数据外，审计署建议路政署署长应考虑把下列表现指标列入管制人员报告：

- (a) 巡查公用事业机构掘路工程的次数；及
- (b) 以每份掘路许可证计算的平均掘路工程施工期。

当局的回应

2.8 路政署署长欢迎审计署的建议。他表示：

- (a) 他大致上不反对在管制人员报告内载列巡查次数，以及以每份掘路许可证计算的平均掘路工程施工期的数据。不过，他认为这些数据未必可适当衡量路政署的工作表现；及
- (b) 他同意这些数据是很有用的管理资料，而路政署也透过例如区办事处管理会议或维修工作小组(注8)等渠道，定期检讨这些数据，以便找出问题所在和有待改善之处。

注8：维修工作小组由路政署助理署长(总办事处)担任主席，成员包括三个区办事处、结构部和研究拓展部的总工程师。维修工作小组每季召开会议，以监察路政署的道路维修工程和有关公用设施工程的工作。

路政署采取的其他行动

2.9 审计署注意到，除了采用工程管理系统外，路政署也在其他多个范畴继续采取行动，尽量减少公用事业机构掘路工程对市民造成的干扰(详情见附录A)。这些行动大致可以分为下列几个范畴：

- (a) 减少引致交通阻塞和对市民造成不便(例如公用事业机构在进行公用设施工程时，必须建造妥善的行车道沙井盖)；
- (b) 加强统筹公用事业机构掘路工程(例如向公用事业机构发出指引，简化统筹程序)；
- (c) 加强对工地环境的管制(例如工地表现欠佳的公用事业机构须向路政署提交工程进度照片)；及
- (d) 提高路政署工地巡查工作的质素(例如在一九九八年进行了三次标准化行动)。

2.10 关于第2.9 (d) 段，路政署为提高工地巡查工作质素而采取的行动将于下文第3部分阐述。

第3部分：呈报工地巡查结果

3.1 本部分研究路政署为提高工地巡查工作质素而采取的行动。

掘路许可证的规定

3.2 掘路许可证的规定列明工程质素的要求和减少对市民干扰的措施，供持证人遵守。路政署定期更新掘路许可证的规定。掘路许可证的规定大致可分为下列三类：

- (a) **工地的要求** 这类规定主要是涉及安全要求和道路工程责任(例如设置足够的交通标志和车辆通道)；
- (b) **通知书的要求** 这类规定要求持证人依时向路政署提交通知书(例如在施工前两天提交预先通知书)；及
- (c) **良好做法** 这类规定要求持证人遵守特定程序，或采取防范措施(例如向有关的地政处查阅最新的图则，以查明公用设施工程会否影响私人拥有的装置)。

工地巡查

3.3 路政署区办事处的监工 (注9) 定期巡查公用设施工地，以确保工地设施符合掘路许可证的规定。他们使用划一的工地巡查清单，来记录不妥善之处。清单上的项目包括工地安全、道路工程责任和工程技术。对于记录到有不妥善之处的公用设施工地，路政署人员会把清单副本送交有关的公用事业机构，并在有需要时加上一封函件，要求即时采取补救行动。

监察表现数据

3.4 统筹委员会负责监察公用设施工地的主要表现指标，包括违反掘路许可证规定和无人施工工地的数据。在每月会议上，统筹委员会讨论这些数据，并要求公用事业机构解释及改善服务质素。

3.5 下文表二和表三显示，一九九五年至二零零零年(截至二零零零年九月) 违反掘路许可证规定和无人施工工地的统计数字。这些统计数字是根据区办事处人员呈报的工地巡查数据整理而成。

注9： 监工的职责包括监督道路维修工程和路边斜坡工程、巡查道路和斜坡，以及巡查公用设施工地。他们是由督察级人员管理。

表二

一九九五年至二零零零年(截至二零零零年九月)
违反掘路许可证规定的统计数字

年份	违反规定的百分率	
一九九五年	1.5%	} (注1)
一九九六年	1.6%	
一九九七年	1.4%	
一九九八年	1.7%	
一九九九年一月至十月	2.3%	
一九九九年十一月至二零零零年九月	6.7%	(注2)

资料来源：审计署根据统筹委员会每月统计数字所作的分析

注1：在一九九九年十一月之前，采用下列方法计算违反规定的百分率： $(\text{记录到有不妥善之处的巡查次数} \div \text{该段期间的巡查次数}) \times 100\%$ 。

注2：由一九九九年十一月开始，已改用下列方法计算违反规定的百分率： $(\text{巡查工地期间记录到有不妥善之处的工组数目} \div \text{已巡查的工组数目}) \times 100\%$ 。因此，无法直接比较一九九九年十一月之前和之后的统计数字(参阅下文第3.9(c)段)。

表三

一九九五年至二零零零年(截至二零零零年九月)
无人施工工地的统计数字

年份无	人施工工地的百分率 (注)
一九九五年	2.6%
一九九六年	1.3%
一九九七年	0.5%
一九九八年	0.3%
一九九九年	0.3%
二零零零年(截至九月)	2.2%

资料来源：审计署根据统筹委员会每月统计数字所作的分析

注：以下列公式计算无人施工工地的百分率：(记录到无人施工工地的巡查次数 ÷ 该段期间的巡查次数) × 100%。

一九九八年标准化行动

3.6 路政署研究拓展部根据维修工作小组的指令，在一九九八年二月至十一月期间，进行了三次标准化行动，目的是找出三个区办事处巡查工地所依据的标准。行动中，研究拓展部选出若干公用设施工地，进行视察，并把巡查所得的结果与路政区人员的巡查结果比较(注10)。根据标准化报告，研究拓展部人员通常比路政区人员发现较多不妥善之处。研究拓展部认为，由于路政区人员不愿在划一工地巡查清单上记录所有不妥善之处，因此统筹委员会的违反规定统计数字未必能准确反映工地实况。

3.7 根据研究拓展部的意见，路政区人员不愿记录所有不妥善之处的原因如下：

- (a) 当时违反规定统计数字是根据巡查次数计算，把工地分为“有不妥善之处或没有不妥善之处”两类。工地一记录到有不妥善之处，即使只是轻微违规，

注10：在标准化行动中，研究拓展部从工程管理系统资料库随机选定若干公用设施工地，然后派员在某星期每天巡查这些工地。这些巡查与路政区人员的巡查是分开进行的。巡查之后，研究拓展部要求区办事处提交选定工地的所有巡查记录，并比较两组人员在同一天各自进行的巡查结果。

也会被列作有不妥善之处工地计算。为此，路政区人员倾向于不理睬轻微不妥善之处；及

- (b) 只要承建商答应稍后纠正问题，路政区人员未必会把不妥善之处记录。这种做法可能是为了与承建商保持良好工作关系，以及鼓励他们尽快作出纠正。

3.8 针对上述结果，研究拓展部建议：

- (a) 区办事处应设立内部审查机制，例如由督察级人员抽样审查工地巡查报告，以确保报告准确无误；及
- (b) 应修订违反规定统计数字的计算方法，以便路政区人员较乐意把不妥善之处记录在巡查清单上。

路政署因应研究拓展部建议而采取的行动

3.9 因应研究拓展部的建议，路政署已采取下列行动：

- (a) **向属下人员发出提示便笺** 区办事处把研究拓展部的标准化行动结果和建议告知工地人员。此外，又提醒他们须把观察到的所有不妥善之处全部记录；
- (b) **举办培训课程** 为监工举办有关工地巡查准则的培训课程；及
- (c) **修订违反规定统计数字的计算方法** 一九九九年十月，联络委员会(见上文第1.5(b)段)通过路政署有关修订违反规定统计数字计算方法的建议，把基本单位由巡查次数改为“已巡查的工组数目”(注11)。路政署期望，采用修订方法后，监工会较乐意把观察到的不妥善之处记录在清单上。修订方法由一九九九年十一月起采用(见上文第3.5段表二的注2)。

二零零零年一月进行的公用设施工地联合巡查

3.10 为评估更改违反规定统计数字计算方法(见上文第3.9(c)段)的效果，在二零零零年一月，研究拓展部对一九九九年十一月和十二月的违反规定统计数字作出分析。分析结果显示，路政区人员没有记录到不妥善之处的巡查，占一九九九年十一月进行的巡查的78%，而一九九九年十二月，则有91%。

3.11 鉴于没有记录到不妥善之处的巡查所占的百分率相当高，在二零零零年一月，研究拓展部与区办事处对29个选定的工地进行联合巡查。联合巡查结果显示，并无记录到不妥善之处的巡查所占的百分率是28%(即29次巡查中有8次)。

注11：“工组”是一组与公用设施工地有关的工程项目，例如“安全——工人”工组由“并未为工人安排适当通路”、“工人并未穿上反光外衣”和“工人并未戴上安全帽”等几个项目组成。这些工程项目表列于划一工地巡查清单上。

3.12 研究拓展部认为路政区人员所呈报的违反规定的统计数字仍未能准确反映工地实况。为进一步解决这个问题，在二零零零年二月，研究拓展部向维修工作小组建议下列改善措施：

- (a) 再次提醒路政区人员违反规定统计数字作为管理工具的重要性。长期及／或蓄意不记录违反规定的情况会视为并未妥善执行职务；
- (b) 对于缺乏巡查公用设施工地经验的路政区人员，应提供在职训练；及
- (c) 督察级人员应巡查选定的工地，特别检查工地人员的巡查记录。

3.13 维修工作小组在二零零零年二月的会议上通过研究拓展部的建议。

公用设施工地巡查的指引拟稿

3.14 二零零零年七月，研究拓展部发出《公用设施工地审核巡查指引》(指引) 拟稿，向各区办事处征询意见。指引的目的，是向路政区人员提供有关巡查公用设施工地的指引。该份指引拟稿订明工地人员进行巡查时所应遵从的程序，以及下列监察措施：

- (a) **督察级人员进行突击巡查** 督察级人员应在监察期内从所有正在施工的工地抽选5% 进行突击巡查；
- (b) **监察和提交报告** 维修工作小组应检讨进行突击巡查的百分率，并应顾及巡查结果的质素和路政区人员的工作量。各区办事处应拟备统计数字，供维修工作小组定期覆检；及
- (c) **标准化巡查** 研究拓展部会每六个月进行独立的标准化巡查，确保所有路政区人员根据相同标准填写工地巡查清单。

3.15 截至二零零零年十二月，路政署仍未为指引拟稿作最后定稿。

审计署对呈报工地巡查结果的意见

3.16 **需要准确的违反规定数据** 统筹委员会需要准确的工地情况数据，以便有效地监察公用事业机构在掘路工程方面的表现和制订适当的改善措施。因此，工地人员能准确地报告工地巡查结果，反映工地实况，是很重要的。对于路政署近日致力改善呈报工地巡查结果方面的质素，审计署表示欢迎。审计署留意到，指引拟稿(截至二零零零年十二月时仍未作最后定稿)订明一些对改善工地巡查质素不可或缺的程序。审计署认为，有必要不断密切监察这些程序的执行情况，确保员工遵从。

3.17 *有需要公布违反规定的数据* 有关违反掘路许可证规定和工地上无人施工的数据，是衡量公用事业机构在掘路工程方面表现的主要指标。因此，值得考虑于管制人员报告内向市民披露这些数据。此举会加强问责性，并让立法会知道公用事业机构在掘路工程方面的表现。

审计署对呈报工地巡查结果的建议

3.18 审计署 *建议*路政署署长应：

- (a) 尽快为指引拟稿作最后定稿，然后发给各区办事处；
- (b) 密切监察指引所订程序的执行情况，确保路政署人员遵从；及
- (c) 考虑把有关违反掘路许可证规定和工地上无人施工的数据，列入管制人员报告，以加强问责性。

当局的回应

3.19 路政署署长接纳审计署的建议。他表示：

- (a) 路政署正为指引拟稿作最后定稿，并已考虑到各区办事处的意见。指引将会正式发出；
- (b) 路政署会不断密切监察指引所订程序的执行情况，确保辖下人员遵从；及
- (c) 他不反对把有关违反掘路许可证规定和工地上无人施工的数据列入管制人员报告。他认为虽然这些数据未必可适当衡量路政署的工作表现，但都是有用的管理资料。

第4部分：工地巡查次数

4.1 本部分阐述路政署减少工地的巡查次数及对此的解释。

减少巡查次数

4.2 路政署有规定公用设施工地的巡查次数。但是自一九九八年至今，该署已两度调低每个工地的最低巡查次数，从“每星期最少两次”减至目前的“每10天一次”。减少巡查次数是维修工作小组会议商讨后的结果，详情如下：

- (a) 标准化小组在一九九八年进行标准化行动(参阅上文第3.6段)后作出报告，指监工对有些工地的巡查次数，少于“每星期最少两次”这个当时的最低要求。一九九八年八月，维修工作小组讨论标准化小组的报告，最后决定由各区办事处按每条道路对公众的重要性，决定巡查掘路工程的次数，最多是每天一次，最少则是每星期一次。维修工作小组同意以每星期巡查一次作为最低要求；及
- (b) 在二零零零年五月的维修工作小组会议上，各区办事处的代表表示，由于工作量增加，他们难以达到每星期巡查一次这个最低要求。他们说减少巡查次数未必会导致工程水准下降，又说由于加强管制，巡查工作的质素已有改善。各区办事处建议把巡查的规定次数进一步减至每12或16天一次。考虑到他们的意见，维修工作小组最后决定最低要求是每10天巡查一次，并把这个要求纳入公用设施工地巡查指引。

公用设施工地巡查的指引拟稿

4.3 二零零零年七月发出的指引拟稿(见上文第3.14段)也有提及巡查次数的事宜。该份指引拟稿包括下列指引：

- (a) **巡查次数** 整体而言，各区办事处的总体巡查次数应达到的水平，是每10个掘路许可证工作天(注12)进行一次巡查。就个别工地而言，路政署人员应致力达到规定的巡查次数要求，但对表现记录欠佳的工地可增加巡查次数，而对有良好记录的工地则可减少巡查次数；及
- (b) **定期检讨** 维修工作小组应检讨巡查次数，检讨时应考虑公用事业机构在掘路工程的表现(注13)以及路政区人员的工作量。各区办事处应备存有关的统计数字，供维修工作小组定期检讨。

注12: “掘路许可证工作天”一词，指持证人报称的动工日期起至竣工日期止的历日。

注13: 如上文第3.3段所述，路政区人员使用划一的工地巡查清单来记录工地巡查期间发现的不妥善之处。清单上的项目包括工地安全、道路工程责任和工程技术。路政署在评估公用事业机构在掘路工程方面的表现时，会参考这些工地巡查结果。

路政署对减少巡查次数的解释

4.4 就上文第4.2 段所载有关审计署的审查结果，路政署在二零零零年九月告知审计署，该署的高级管理人员经过仔细考虑当时情况，包括该署的其他工作量、缓急次序，以及提高公用设施巡查质素等问题后，才作出审慎决定，减少巡查次数。路政署表示：

- (a) **该署其他工作的缓急次序** 由于资源有限，路政署必须研究其他职责范围(例如道路及斜坡维修) 的服务水平，并将人手重行调配到最有需要的地方；
- (b) **监工的工作量增加** 随着道路维修工程数目不断增加 (注14)、市民的期望愈来愈高，加上工作质素不断提升，使工地人员的工作量日益繁重。此外，路政署人员还要负责额外的维修工作(例如维修路旁斜坡)，以致影响可分配执行与公用设施工程有关职务的时间(注15)；
- (c) **改善工地巡查质素** 工地巡查的质素即使不比巡查次数更为重要，亦起码同样重要。经过一九九八年的三次标准化行动后，巡查工作的质素不断得到改善。不过，由于并无增拨资源，因此，路政署只有减少巡查次数。为了可以更注重巡查工作的质素，维修工作小组同意将巡查次数减至每10 天一次；
- (d) **其他管制工作** 工地巡查固然重要，但并非表示不能检讨和增减巡查次数。如路政署认为加强对公用事业机构掘路工程的其他管制来弥补巡查工作，便可减少巡查次数。举例说，通过常设组织(即政策统筹组、联络委员会和统筹委员会)的会议来管制掘路工程也很重要。事实上，不少管制措施都是由这些会议提出的；及
- (e) **监工人手短缺** 各区办事处的监工人手严重短缺。在一九九七年及一九九八年，差不多每一、两个月便须成立遴选委员会招聘监工。尽管如此，由于成功聘用率低，以致空缺水平仍然偏高(注16)。

审计署对巡查次数的意见

4.5 审计署注意到，路政署决定减少巡查次数，主要是因为要调派人手应付工作量日益增加的其他职务。路政署认为，加强其他管制公用事业机构掘路工程的措施，可相对

注14: 路政署告知审计署，在1994-95 至1998-99 年度期间，维修人员处理的道路维修施工通知上升了87%，但监工人手只增加11%。虽然路政署获得资源以开设额外的监工职位来负责道路及路旁斜坡的维修工作，但正如下文第4.4(e) 段所述，招聘监工的工作存在困难。

注15: 在一九九五年，共有62名监工可调派巡查工地，但到了1999-2000年度，主要因为工作量增加和额外维修工作，只可调派等同32名监工的人手处理与公用设施工程有关的职务。

注16: 路政署告知审计署，一九九七年及一九九八年的二级监工平均招聘率(获取录并到任的申请人数 ÷ 获约见的合资格申请人数 × 100%) 分别是21% 和23% 。

减少巡查。审计署也注意到，指引拟稿规定维修工作小组必须定期检讨巡查次数，当中须考虑公用事业机构在掘路工程的表现和路政区人员的工作量。审计署对这项规定表示欢迎，因为这样可确保巡查次数有任何调整时，路政署高层人员定期监察此举在干扰市民方面的影响。

4.6 关于指引拟稿提出每10个掘路许可证工作天至少要巡查一次的规定(见上文第4.3(a)段)，审计署从工程管理系统数据中得知，在二零零零年八月及九月(注17)，路政署每11.6个掘路许可证工作天巡查一次，稍低于规定的最少次数。对于审计署的意见，路政署在二零零一年二月告知审计署，该署二零零零年十月、十一月及十二月的巡查次数已见改善，平均每10.2个掘路许可证工作天便巡查一次。审计署注意到路政署近期作出的改善。审计署认为，路政署有需要继续竭力协助区办事处符合最少巡查次数的规定。

审计署对巡查次数的建议

4.7 审计署建议路政署署长应：

- (a) 继续密切监察区办事处的巡查数据，如数据显示未能遵守每10个掘路许可证工作天必须巡查一次的现行规定，应要求作出解释；
- (b) 采取适当行动，包括考虑是否需要重行调配人手或要求增拨资源，协助区办事处达到规定的巡查次数；
- (c) 密切监察维修工作小组定期检讨巡查次数的结果，以确定减少巡查次数会否导致公用事业机构掘路工程的工作表现下降；及
- (d) 根据维修工作小组的检讨结果，考虑是否需要增加巡查次数。

当局的回应

4.8 路政署署长接纳审计署的建议。他表示：

- (a) 他会继续不断密切监察区办事处的巡查数据。至于在二零零零年八月和九月间进行的巡查，区办事处解释，当时他们须优先处理道路维修工程和改善巡查公用事业机构掘路工程的质素；
- (b) 有需要时，他会采取适当行动，协助区办事处达到规定的最少巡查次数。不过，他认为应准许区办事处自行调整短期工作的优先次序，并应在一段较长时间衡量他们的工作表现；及

注17：自二零零零年八月起，研究拓展部着手分析工程管理系统数据，以计算区办事处的巡查次数。巡查次数根据以下资料计算出来：(a) 掘路许可证，附有由公用事业机构报告的施工日期和竣工日期(至于未完成的工程，则根据预先通知书上的资料计算——见下文第4.9段)；及(b) 就这些掘路许可证进行的巡查次数。

- (c) 他会密切监察维修工作小组的检讨结果，以确定减少巡查次数会否导致公用事业机构在掘路工程的表现下降。他也会根据维修工作小组的检讨结果，留意是否需要增加巡查次数。

预先通知施工

4.9 在审查巡查次数时，审计署注意到另一相关事宜，就是持证人提交有关工程的预先通知书。根据掘路许可证的规定，持证人必须在施工日期至少两天前(紧急工程除外)，向路政署提交预先通知书。此举是为方便路政署人员编排巡查时间表，同时也方便其他有关机构(例如本身装置可能受影响的其他公用事业机构)安排本身的巡查工作或协调措施。

4.10 审计署于二零零零年八月分析了5 709份掘路许可证，有关工程全都是在二零零零年二月至七月展开(注18)，并已完成。分析结果显示，有2 043份掘路许可证(占36%)不符合施工两天前提交预先通知书的规定。审计署亦发现，11间主要公用事业机构中，有6间超过36%这个平均违规率(比率由38%至65%不等)。违规个案为数众多，使提交预先通知书的规定不能达到原来目的。

4.11 对于上述审查结果，路政署在二零零零年九月告知审计署：

- (a) 路政署清楚知道，违规个案对其监管公用事业机构掘路工程的成效所造成的影响。该署发现，整体来说，路政署人员能够对有提交预先通知书的工地进行的巡查次数，比没有提交预先通知书的工地为多；
- (b) 路政署已透过政策统筹组(见上文第1.5(a)段)和联络委员会的会议，与公用事业机构的管理高层跟进事件；
- (c) 至于没有提交预先通知书便展开的工程，路政署已要求公用事业机构提交补充通知书，以便该署备存完整的记录；并已要求他们提醒辖下工作人员，如没有在两天前提交预先通知书，即属违反掘路许可证的规定，在极严重的情况下，该署可能会撤销有关掘路许可证；及
- (d) 情况正在改善，而路政署会继续监察有关数据。

审计署对预先通知书的意见和建议

4.12 审计署留意到，路政署保证有关提交预先通知书的情况正在改善，并会继续监察有关数据。审计署建议路政署署长应：

注18：由二零零零年一月十七日起，公用事业机构可通过工程管理系统以电子方式向路政署提交预先通知书。此举方便就违反在两天前提交预先通知书的规定进行详细分析。这项分析不包括毋须提交预先通知书的紧急工程。

- (a) 继续密切监察违反在两天前提交预先通知书这项规定的个案比率；
- (b) 与公用事业机构合作，继续实施适当措施，确保他们遵守提交预先通知书的规定；及
- (c) 在极严重的情况下（例如公用事业机构不理睬路政署多次发出的警告），考虑是否需要撤销掘路许可证，以防止违反规定。

当局的回应

4.13 路政署署长表示同意审计署的建议。他会与公用事业机构合作，继续致力确保他们遵守在两天前提交预先通知书的规定。

第5部分：损毁地下公用设施

5.1 这部分探讨路政署协助尽量减少地下公用设施受损毁的措施。

背景

5.2 掘路工程进行期间可能会损毁地下公用设施，有时会造成很高的直接及社会成本，因为路面交通和公用设施的运作会受阻。

路政署的角色

5.3 根据路政署在审计署进行审查时作出的解释，在防止地下公用设施受损毁(由该署负责的工地除外)方面，该署的角色是运用本身有限的资源，设立并执行一套机制，使公用事业机构掘路工程受到合理的监察和规管。其他有关方面也有以下的角色：

- (a) 持证人和承建商在进行掘路工程时，有责任采取一切必要措施，防止地下公用设施受损毁；
- (b) 地下公用设施的拥有人也有责任采取足够的保护措施，避免本身的公用设施受损毁；及
- (c) 处理公用设施受损毁的其他法例，如《气体安全条例》(第51章)和《电力条例》(第406章)，是由其他政府部门负责执行(注19)。

路政署协助尽量减少地下公用设施受损毁的措施

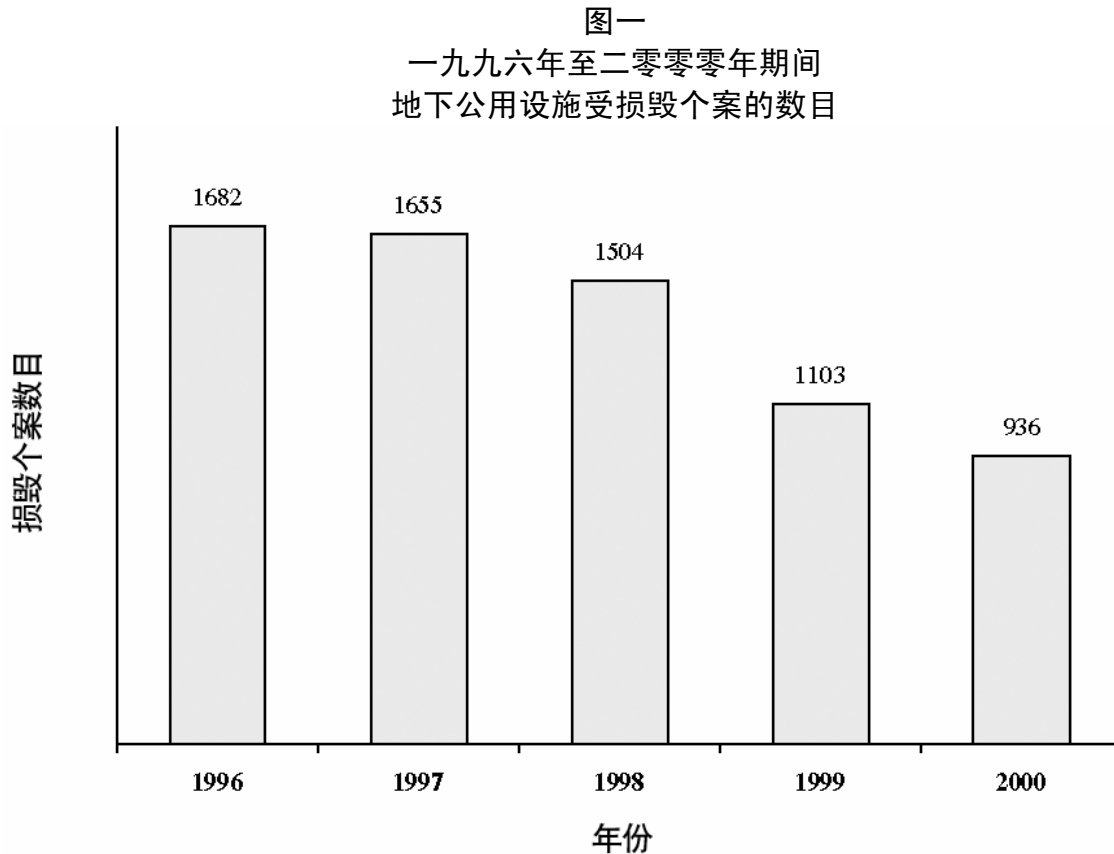
5.4 多年来，路政署已采取各项措施 / 行动，协助尽量减少地下公用设施受损毁。这些措施 / 行动包括：

- (a) 监察地下公用设施受损毁的数据(见下文第5.5及5.6段)；
- (b) 透过掘路许可证的规定，管制公用事业机构掘路工程(见下文第5.7段)；
- (c) 在路政署的道路工程合约内加入防范条文(见下文第5.8段)；及
- (d) 研究以电子方式交换公用设施记录(见下文第5.9至5.12段)。

注19：机电工程署负责执行《气体安全条例》和《电力条例》，以及有关气体与电气设备和装置安全的附属规例。该署亦负责处理一切与规管和监察气体和电力行业有关的日常事务。

监察地下公用设施受损毁的数据

5.5 由一九九五年年底起，路政署向公用事业机构收集有关地下公用设施受损毁的资料，包括每项公用设施受损毁的次数和谁引致损毁(即公用事业机构和其承建商)。下文图一列出一九九六年至二零零零年期间公用事业机构呈报的损毁个案数目。



资料来源：路政署的记录

5.6 路政署根据所得的资料，每季编制统计数字，提交联络委员会讨论。在联络委员会会议上，会要求损毁个案比率高的公用事业机构进行调查和改善情况(注20)。

注20：例如在一九九六年十二月，联络委员会对渠务署的承建商造成多宗损毁事件表示关注。渠务署应联络委员会的要求，在一九九七年五月完成一项研究，制订减少损毁公用设施事件的措施。结果，由渠务署承建商造成损毁的个案，由一九九六年的223宗减至二零零零年的119宗，跌幅达47%。二零零一年一月，渠务署告知审计署，该署会继续密切监察损毁数据，并会与路政署合作，采取措施，尽量减少地下公用设施受损毁。

根据掘路许可证的规定管制公用事业机构掘路工程

5.7 根据掘路许可证的标准规定，持证人须采取一切必要的防范措施，保护现有公用设施不会因进行工程而受损毁。例如，他们的承建商须：

- (a) 在开始挖掘工程之前，把公用事业机构掘路工程的建议送交各有关方面传阅，并取得公用设施记录；
- (b) 在进行任何挖掘工程之前，使用适当的侦测仪器测定埋藏地底设施的位置(注21)；及
- (c) 雇用足够和富经验的工地人员监督重型机械的操作。

路政署道路工程合约内的防范条文

5.8 路政署在其道路工程合约内加入各种条文，规定承建商审慎行事，以防损毁地下公用设施。例如，规定路政署的承建商在进行任何挖掘工程之前，须侦测地下公用设施的位置。展开挖掘工程之前，他们须与公用事业机构协调，并进行挖掘测试工程或使用侦测仪器。他们也须雇用安全主任驻守工地。据路政署表示，评估承建商的表现时，其中一项主要项目是看他们有否谨慎处理公用设施。

以电子方式交换公用设施记录的研究

5.9 如上文第5.7(a)段所述，在进行掘路工程之前，持证人须从其他公用事业机构取得有关的公用设施记录。为改善公用事业机构之间传送公用设施记录，政策统筹组在一九九六年成立一个工作委员会，研究以电子方式交换公用设施记录的概念。

5.10 在一份提交一九九七年防止损毁地下设施专题研讨会(注22)的文件内，路政署表示：

- (a) 由于要取得公用设施记录需时很长，因此有些承建商还未取得记录便已冒险开始挖掘工程。这种做法增加挖掘工程进行时损毁地下公用设施的机会，实属不宜；
- (b) 政策统筹组辖下工作委员会展开工作期间，路政署亦同时申请拨款，对设立电脑系统以电子方式交换公用设施记录是否可行，进行业务研究；及

注21：路政署在一九九四年至一九九九年期间发出三份侦测地下公用设施仪器的技术报告。在报告中，路政署比较了本港市面有售的侦测仪器的表现。二零零零年三月，路政署向所有公用事业机构分发一份有关现时无坑技术近期发展的报告摘要，内容包括有关技术及器材的资料，可有助公用事业机构在进行公用设施工程时尽量减少挖坑工程。

注22：研讨会由政策统筹组举办。路政署和多间公用事业机构均有提交文件，讲述他们防止地下公用设施受损毁的措施。

- (c) 预料快捷有效交换公用设施记录，将有助减少公用设施受损毁的机会，特别在进行紧急工程为然。

5.11 有关以电子方式交换公用设施记录的业务研究于一九九九年三月展开，并于同年十一月完成。根据该业务研究报告，目前处理索取公用设施记录(通常是印文本) 需时两至八星期。拟议设立的电脑系统会大幅缩短取得公用设施记录所需的时间，有助减少地下公用设施受损的机会，特别在进行紧急工程(经常须立即进行而又尚未向有关公用事业机构取得全面资料) 的情况为然。报告建议分两个阶段实施这个系统。

5.12 二零零零年二月，政策统筹组通过业务研究提出的有关建议。参加拟议计划者，包括路政署和大多数公用事业机构 (注23)，均须分担计划的费用和遵从实施时间表。二零零零年十月，路政署委任顾问推行第一阶段的拟议系统。有关工作预期在二零零二年一月完成。

审计署对路政署尽量减少地下公用设施受损毁的措施的意见

5.13 **联络委员会会议上监察数据** 自一九九五年以来，联络委员会一直监察每季的损毁个案数字，并要求有关的公用事业机构调查及改善情况。这项措施，连同其他措施，令损毁个案数字下降，由一九九六年的1 682 宗减至二零零零年的936 宗，跌幅达44%。情况获得改善，审计署表示欢迎。审计署认为，为加强问责性，值得考虑把损毁个案数字列入管制人员报告。

5.14 **造成损毁的原因** 路政署收集有关损毁个案的资料，供联络委员会讨论。这类资料包括每项公用设施的损毁个案数字和造成损毁的有关方面 (即公用事业机构和其承建商)。为作进一步改善，审计署认为路政署应考虑收集有关损毁原因的资料。审计署认为，这些资料有助路政署和公用事业机构制订适当的改善措施。再者，发生损毁事件意味可能有人违反了掘路许可证的规定。了解损毁原因，有助路政署找出持证人有否违反有关的掘路许可证规定。

5.15 **以电子方式交换公用设施记录** 为尽量减低地下公用设施受损毁的机会，公用事业机构之间快速传送公用设施记录是很重要的。为做到这点，路政署已向审计署保证，该署正带头推行以电子方式交换公用设施记录的计划，并采取所有必要的行动，确保计划如期实施。审计署支持路政署采取的行动。

审计署对路政署尽量减少地下公用设施受损毁的措施的建议

5.16 为了把损毁个案数字减至最低，审计署建议路政署署长应：

- (a) 透过联络委员会会议，继续监察地下公用设施受损毁的数据、寻求改善方法 (例如收集损毁原因的资料)，以及采取所需的改善行动；

注23：路政署告知审计署，参加计划与否纯属自愿，并非所有公用事业机构同意参加这项计划。

(b) 考虑把损毁个案数字列入管制人员报告，以加强问责性；及

(c) 继续监察以电子方式交换公用设施记录这项计划的进度，确保计划如期实施。

当局的回应

5.17 路政署署长欢迎审计署的建议。他表示：

- (a) 他乐见审计报告察悉路政署在减少地下公用设施损毁个案数字所作的努力。路政署会继续监察有关情况，并寻求改善方法。例如，在二零零零年十月举行的联络委员会会议上，路政署要求公用事业机构提交季度报告，汇报他们向辖下曾引致公用设施损毁的承建商作出的制裁。此外，亦要求公用事业机构提交季度报告，汇报他们监察公用设施受损毁情况的机制有何具体改善。路政署正与公用事业机构商讨呈报格式细节；
- (b) 如果可从公用事业机构取得损毁原因的资料，他不反对收集有关资料。公用事业机构的初步意见显示，他们经常难以确定损毁原因，尤其在有必要优先处理紧急维修工程时为然。他们也关注到过早披露怀疑个案会产生的问题。虽然如此，路政署会继续与公用事业机构讨论此事；
- (c) 虽然他认为损毁个案数据未必可以适当衡量路政署的工作表现，但不反对把有关数据列入管制人员报告；及
- (d) 他会密切监察以电子方式交换公用设施记录这项计划的进度，确保计划如期完成。

第6部分：实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度

6.1 本部分探讨当局在实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度方面的进度。

背景

6.2 **库务局的研究** 掘路许可证的收费问题在一九八七年首次提出。库务局就有关问题进行研究后，认为应对公用事业机构征收掘路许可证费用，以收回行政成本及减少大量掘路许可证在签发后取消的情况。

6.3 **政府帐目委员会的建议** 审计署在一九九五年三月发表的《审计署署长第二十四号报告书》中，吁请关注掘路许可证收费计划延迟实施所带来的重大财政影响。同年五月，当局在政府帐目委员会聆讯中表示，工务局已成立一个工作小组，负责研究掘路许可证收费计划的实施问题，并会采用收回全部成本的收费原则。同年七月，政府帐目委员会发表第24号报告书，建议尽快实施掘路许可证收费计划，以及对并无充分理由而延迟竣工的公用事业机构施以处罚(见上文第1.9(c) 及1.10 段)。

6.4 **当局的回应** 在一九九五年十月的政府覆文中，当局向政府帐目委员会表示会安排尽早修订《官地条例》(现称《土地(杂项条文) 条例》)，以便规定征收掘路许可证费用(注24)。当局又向政府帐目委员会表示，正研究向表现不理想的公用事业机构采取处罚的可行性。

6.5 **有关掘路许可证收费计划及新的处罚制度的建议** 一九九六年年初，当局就实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度制订建议。根据该项建议：

- (a) 当局会引进一个两层制度，规定公用事业机构须领取挖掘地点占用牌照，而其承建商则须领取掘路许可证。这个制度有助检控违反掘路许可证规定的承建商(注25)；及
- (b) 自一九七二年以来，违反掘路许可证规定的最高罚款一直维持在5,000元。当局建议修订《官地条例》，根据维持相若购买力的原则，把最高罚款增至30,000元(注26)。

注24：工务局负责实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度；规划地政局负责处理有关的修订条例草案；路政署则提供支援。

注25：掘路许可证目前是签发予公用事业机构而非其承建商，因此路政署难以对违反掘路许可证规定的承建商作出检控。根据建议的两层制度，承建商会成为持证人，因此可被检控。原先建议的两层制度在一九九六年年底修订为一个单层制度。根据这个简化制度，掘路许可证会签发予公用事业机构，但其承建商亦会“被视作”持证人，因此，双方均可因违反掘路许可证规定而被检控。

注26：违反掘路许可证规定的建议最高罚款(30,000元)介乎《刑事诉讼程序条例》(第221章)所订的第四级罚款(25,000元)与第五级罚款(50,000元)之间。因此，当局其后在二零零零年十一月建议将最高罚款定于第五级的水平(即50,000元)。

实施进度缓慢

6.6 当局在一九九五年承诺“尽早”修订有关法例后，曾预留一九九七年四月、一九九九年四月及二零零零年二月的立法会会议时段(注27)，以便向立法会提交有关实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度的法例修订。不过，审计署注意到，有关的工作进度缓慢，截至二零零一年一月，有关的修订条例草案仍未提交立法会审议。

6.7 对于并无如期在预留的立法会会议时段提交修订条例草案的原因，审计署注意到以下各点：

- (a) **一九九七年四月十六日的立法会会议时段** 根据工务局的记录，没有使用这个时段的原因是法律草拟指示拟稿要经律政司审批，所需的时间比预期为长(见附录B 的(f) 项)；
- (b) **一九九九年四月二十八日的立法会会议时段** 当局并无记录不使用这个时段的原因(见附录B 的(k) 项)；及
- (c) **二零零零年二月二十三日的立法会会议时段** 工务局决定押后提交有关的修订条例草案，以便与各公用事业机构进一步讨论有关事宜，因此并无使用这个时段(见附录B 的(s) 项)。

有关的大事年表载于附录B 。

最新进展

6.8 二零零零年六月，立法次序编排委员会再预留了二零零一年二月七日的一个立法会会议时段，以便提交修订条例草案。审计署于二零零零年九月曾与规划地政局及工务局讨论有关此事进展缓慢的问题。二零零零年十月，规划地政局拟定了一份行动计划，以便于二零零一年二月七日向立法会提交修订条例草案。行动计划大纲见下文表四。

注27：立法次序编排委员会由政务司司长出任主席，并由行政署长提供协助。委员会负责决定立法会会议时段的分配。各决策局获配会议时段后，须准时拟备有关的条例草案，以便提交立法会审议。

表四

规划地政局为提交修订条例草案的行动计划(二零零零年十月)

项目	日期	行动
(a)	二零零零年十月十九日	举行跨部门会议，以解决尚未处理的问题
(b)	二零零零年十月三十日	工务局向立法会秘书处提交文件的限期
(c)	二零零零年十一月六日	立法会规划地政及工程事务委员会(立法会事务委员会) 开会
(d)	二零零零年十二月十三日	律政司为修订条例草案定稿
(e)	二零零零年十二月十五日	规划地政局向行政会议秘书处提交行政会议文件(由工务局草拟) 的限期
(f)	二零零一年一月二日	行政会议开会
(g)	二零零一年一月十二日	修订条例草案刊登宪报
(h)	二零零一年二月七日	规划地政局向立法会提交修订条例草案以进行首读及二读

资料来源：规划地政局的记录

审计署对实施进度的意见

6.9 在实施适当的处罚制度方面进度缓慢，使路政署不能使用有效的工具加强管制公用事业机构掘路工程(见上文第6.5段)。至于在实施掘路许可证收费计划方面进度缓慢，亦有重大的财政影响。政府征收掘路许可证费用的目的，是要根据收回全部成本的原则收回行政成本(见上文第6.3段)，但这个目的尚未达到。关于这点，审计署估计政府向非政府持证人(注28)发给掘路许可证的每年行政成本，以2000-01年度的价格水平计算，约达7,600万元。审计署的成本估计，详载于附录C。

审计署对实施进度的建议

6.10 审计署建议规划地政局局长及工务局局长应密切监察将有关法例修订提交立法会的进度，确保掘路许可证收费计划及处罚制度的实施，不会再有延误。

注28：根据建议的掘路许可证收费计划，为进行政府工程(例如水务工程)而签发的掘路许可证，不会征收掘路许可证费用，以减省政府的行政工作。

当局的回应

6.11 二零零一年一月，规划地政局局长表示：

- (a) 由于在草拟法例时发现新的技术问题，致令修订条例草案无法赶及完成最后定稿，以便在二零零一年二月七日提交立法会；及
- (b) 这些技术问题经已解决。有关的决策局和部门正加快工作，务求尽快向立法会提交有关的修订条例草案。

建议的掘路许可证费用

6.12 根据二零零零年一月提交立法会事务委员会讨论的一份参考文件，当时建议的掘路许可证费用如下：

表五

掘路许可证费用建议

(a) 每份掘路许可证的签发费用	940 元
(b) 每次延续掘路许可证的费用	330 元
(c) 掘路许可证认可有效期内及任何延续期间按日收取的费用	67 元

资料来源：路政署的记录

路政署计算掘路许可证费用成本的方法

6.13 根据该份参考文件，建议的掘路许可证费用是按2000-01年度的价格水平，根据每年1.28 亿元的预计成本厘定，作为办理掘路许可证及执行工地巡查的费用。

6.14 根据路政署的成本估计，掘路许可证建议费用内的一项主要成本是巡查工地所需的职工成本。路政署预算须调派185 名监工负责这项工作，每年的职工成本为5,760 万元。这个预算假设每个工地均按要求次数(即每星期两次) 进行巡查而计算出来。

有关路政署成本计算方法的审查结果

6.15 进行审查期间，审计署曾与路政署讨论采用每星期巡查两次这个假设来计算成本和掘路许可证费用，是否恰当的问题。审计署在二零零零年八月告知路政署：

- (a) 路政署于一九九八年八月将规定最少巡查次数减至每星期一次，并于二零零零年五月再将巡查次数减至每10天一次(见上文第4.2段)。因此，假设每星期进行两次巡查，与路政署的现行做法不符；及
- (b) 采用每个工地每星期巡查两次的假设来计算成本和掘路许可证费用，有超额收回成本之虞。因此，路政署有需要审慎重估巡查工地的职工成本，并相应修订掘路许可证费用。

修订后的掘路许可证费用建议

6.16 二零零零年十一月，工务局向立法会事务委员会提交一份参考文件，以供讨论。该份文件载有修订后的掘路许可证费用建议如下：

表六

修订后的掘路许可证费用建议

(a) 每份掘路许可证的签发费用	1,440 元
(b) 每次延续掘路许可证的费用	375 元
(c) 掘路许可证认可有效期内及任何延续期间按日收取的费用(注)	31 元

资料来源：路政署的记录

注：与二零零零年一月建议的67元比较，按日收取的费用已大幅减至31元，主要因为已对执行工地巡查的预计职工成本作出重大的削减(见下文第6.18段)

路政署修订后的掘路许可证费用成本计算方法

6.17 根据该份参考文件，建议的掘路许可证费用是按2001-02年度的价格水平，以每年8,500万元的预计成本厘定，作为办理掘路许可证及执行工地巡查的费用(注29)。

注29：二零零零年十二月，路政署再次对成本作轻微修订，把预计成本增至每年8,800万元。因此，建议的掘路许可证费用已修订为：(a) 每份掘路许可证的签发费用为1,500元；(b) 每次延续掘路许可证的费用为420元；及(c) 掘路许可证认可有效期内及任何延续期间按日收取的费用为31元。库务局批准建议的掘路许可证费用。

6.18 至于执行工地巡查的职工成本(见上文第6.14 段),路政署的修订预算是该署须调派32名监工负责这项工作,职工成本为每年1,050万元。审计署对路政署的成本计算方法进行审查,结果显示这个修订预算是根据路政署各区办事处申报的1999-2000年度实际人手情况计算。审计署认为这个修订预算更准确地反映路政署执行工地巡查的实际成本。此举会减低超额收回成本的机会,因而解决了审计署在上文第6.15段所述的关注问题。

自一九九六年以来路政署就加强管制掘路工程所采取的行动

日期	主要事项
(a) 由一九九七年六月起生效	规定除标示一般告示牌外，还须另外竖立告示板，向行人解释工地明显无人施工的原因。
(b) 由一九九七年八月起生效	在掘路许可证上增订一项标准规定，要求持证人在挖掘前，以不须开坑测试方式勘查地下公用设施路线的分布。
(c) 一九九七年十月	实施工程管理系统，加强公用事业机构掘路工程的协调和管制工作。
(d) 由一九九七年十一月起生效	规定工地表现欠佳的公用事业机构须向路政署提交工程进度照片。
(e) 一九九八年一月至五月	路政署就“加强统筹公用设施工程及接续进行壕坑挖掘工程试验计划”进行第一次研究，目的是探讨不同公用事业机构共同挖掘 / 修复壕坑及接续施工的可行性。
(f) 一九九八年二月	路政署对公用设施工程进行第一次标准化巡查。
(g) 一九九八年三月	路政署对公用设施工程进行第二次标准化巡查。
(h) 由一九九八年六月起生效	路政署在掘路许可证上加入一项标准规定，订明未经该署批准，不得任由工地无人施工。
(i) 一九九八年十一月	路政署对公用设施工程进行第三次标准化巡查。
(j) 一九九八年十二月	路政署发出工程管理系统的统筹公用设施工程指引，以便简化统筹程序。
(k) 由一九九九年一月起生效	规定持证人必须在工地上竖立告示板，向驾驶人士解释工地明显无人施工的原因。
(l) 由一九九九年三月起生效	若建议的掘路工程会影响敏感道路的交通流量，持证人必须进行交通影响评估研究，以评估建议工程可能对交通造成的影响。一九九九年三月，载于敏感道路一览表上须进行交通影响评估的道路 / 路段数目，由原来的126 条增至144 条。

附录A
二之二
(参阅第2.9 段)

- (m) 一九九九年四月 路政署完成对“加强统筹公用设施工程及接续进行壕坑挖掘工程试验计划”进行的第二次研究(见上文(e)项)。关于接续进行壕坑工程的问题,各间公用事业机构就共同进行挖掘及修复工程,同意有关措施。
- (n) 由一九九九年六月 利用电子方式预先发放公用事业机构将会进行公用设施工程的起资料。
- (o) 二零零零年一月 为尽量减低工程对交通和环境造成的干扰,路政署与公用事业机构就行车道上装设沙井盖的指引,达成协议。

实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度

大事年表(截至二零零零年十一月)

日期	主要事项
(a) 一九九六年三月	工务局及路政署就建议的处罚制度及掘路许可证收费计划，谘询立法会规划地政及工程事务委员会(下称立法会事务委员会)。议员质疑是否必须采用繁复的申请程序。
(b) 一九九六年五月	工务局、路政署及各公用事业机构举行会议。各公用事业机构反对建议的两层制度及掘路许可证收费计划，理由是有关建议会为他们带来额外的行政工作及增加运作成本。
(c) 一九九六年十一月	当局预留一九九七年四月十六日的立法会会议时段，以便向立法会提交修订条例草案，就实施掘路许可证收费计划及新的处罚制度作出规定。
(d) 一九九六年十一月	工务局及路政署向立法会事务委员会提交修订建议。先前建议的两层制度(见上文第6.5 段) 简化为单层制度。立法会事务委员会对建议并无异议。
(e) 一九九七年一月	库务局根据1997-98年度价格水平得出的成本计算结果，批准建议的掘路许可证费用。
(f) 一九九七年四月	工务局并无在一九九七年四月十六日(即预留的立法会会议时段——见上文(c)项) 向立法会提交修订条例草案。根据工务局的记录，这是由于法律草拟指示拟稿要经律政司审批所需的时间比预期为长。
(g) 一九九七年十月	当局告知政府帐目委员会，法律草拟指示已经定稿，但由于临时立法会规定提交的文件须符合“必不可少”这个条件，而拟议的条例草案并不符合这项规定，因此只能押后提交(即1997-98 年度立法会会期后)。
(h) 一九九八年九月	当局再预留一九九九年四月二十八日的立法会会议时段，以便提交有关的修订条例草案。

附录B
三之二
(参阅第6.7 段)

- (i) 一九九九年一月 在一九九九年一月十二日的政策统筹组会议上，路政署告知各公用事业机构，已预留一九九九年四月二十八日的立法会会议时段。
- (j) 一九九九年四月 在一九九九年四月八日的政策统筹组会议上，各公用事业机构关注到谘询时间不足。他们认为，由于营商环境改变及近期经济下调，一九九六年的谘询(见上文(b) 项) 已不合时宜，必须进行另一轮全面谘询。他们又关注到，他们只在一九九九年一月十二日的政策统筹组会议结束时，才接到颇为非正式的通知，指修订条例草案会在同年四月二十八日提交立法会(见上文(i)项)。路政署告知各公用事业机构，尽管已预留了四月二十八日的立法会会议时段，但工务局无意使用该时段。
- (k) 一九九九年四月 规划地政局通知行政署长，他们无意使用一九九九年四月二十八日已预留的立法会会议时段，但没有记录个中原因。
- (l) 一九九九年六月 当局再预留二零零零年二月二十三日的立法会会议时段，以便提交修订条例草案。
- (m) 一九九九年九月 规划地政局向法律草拟专员发出有关该修订条例草案的法律草拟指示。
- (n) 一九九九年九月 在一九九九年九月二十九日的政策统筹组会议上，路政署通知各公用事业机构，已预留二零零零年二月二十三日的立法会会议时段。各公用事业机构反对有关建议，并要求获得立法及谘询程序时间表。他们认为，谘询期需要三个月。
- (o) 一九九九年十一月 库务局根据1997-98年度建议的掘路许可证费用及计至2000-01年度的价格水平，批准建议的掘路许可证费用。
- (p) 一九九九年十二月 一九九九年十二月一日，工务局向各公用事业机构发出一份谘询文件。文件指出，与一九九六年的建议(见上文(d) 项) 相比，除了收费率根据2000-01财政年度的推算成本作出修订外，其余并无重大更改。

附录B
三之三
(参阅第6.7 段)

- (q) 一九九九年十二月 在一九九九年十二月二十二日的政策统筹组会议上，各公用事业机构再次反对有关建议。他们认为谘询时间不足，因为他们在一九九九年十二月初(即有关的立法会事务委员会会议在二零零零年一月十三日举行前六星期)才收到该份谘询文件，比他们较早时要求的三个月谘询期为少(见上文(n)项)。
- (r) 二零零零年一月 二零零零年一月十三日，立法会事务委员会讨论有关建议。议员要求工务局提供更多资料。
- (s) 二零零零年一月 二零零零年一月十四日，工务局告知立法会事务委员会，他们决定押后提交修订条例草案，以便与各公用事业机构进一步讨论有关事宜。
- (t) 二零零零年二月 库务局从政府收入及环境保护的立场考虑，对实施掘路许可证收费计划一再延迟一事表示关注。库务局敦促工务局要致力争取较早的立法会会议时段，并要将提交修订条例草案列为首要工作。
- (u) 二零零零年五月 工务局与工商服务业推广处(注)联合委聘顾问进行一项规管政策影响评估。顾问须研究实施掘路许可证收费计划及处罚制度的成本与裨益，以及对各方可能造成的影响。
- (v) 二零零零年六月 当局再预留二零零一年二月七日的立法会会议时段。
- (w) 二零零零年十一月 二零零零年十一月六日，立法会事务委员会再次讨论有关建议。当局修订了掘路许可证的建议收费水平(见上文第6.16 段)。

资料来源：工务局、规划地政局及路政署保存的记录

注：工商服务业推广处隶属于工商局，成立的目的是缔造一个真正可方便营商的环境，并为服务业提供支援，俾能在要求日高的经营环境中保持竞争力。

审计署估计政府每年向非政府持证人
发给掘路许可证的行政成本

		(万元) (注1)
路政署每年发给掘路许可证的行政成本	(a)	8,410
地政总署每年发给掘路许可证的行政成本(注2)	(b)	1,040
政府每年发给掘路许可证的行政成本总和	(c) = (a) + (b)	9,450
审计署估计每年向非政府持证人 发给掘路许可证的行政成本 (注3)	(d) = (c) x 80%	7,560
		约7,600 万元

资料来源：路政署及地政总署的掘路许可证成本报表

注1：成本按2000-01 年度的价格水平计算。

注2：在未批租土地(公用道路除外) 上进行的挖掘工程，掘路许可证是由地政总署签发。

注3：约 80% 的掘路许可证是发给非政府持证人的，因此以 80% 计算每年向他们发给掘路许可证的行政成本。