



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

公共行政事務跟進委員會

第 3/V/2015 號報告書

事由：跟進掘路工程規劃和協調事宜

一、引言

近年來，本澳掘路工程“遍地開花”，學校放暑假期間更是掘路高峰期。掘路工程存在種種問題，譬如不同公司對同一路段重複挖掘；工程拖拖拉拉，長期擾民；施工不當導致通訊電纜受損、供電電纜故障等。

澳門本來就道路狹窄、人口眾多、車輛增長過快，加上掘路工程缺乏有效的規劃和協調，導致交通出行和營商都大受影響，市民怨聲很大。

據瞭解，去年有 5,900 宗掘路申請，共批出 3,600 宗，即平均每天接近 10 宗。另一方面，預計未來掘路工程也不會少，因為除了原有的自來水、電力、通信管線的日常維修，還有不少新的管線需要鋪設，包括有線電視、天然氣和電話線等等。

本委員會對這一問題非常重視，並決定加以跟進，希望全面瞭解掘路工程規劃和協調方面所存在的問題，探討改善的途徑，督促政府做好統籌工作，減低掘路工程所帶來的消極影響。

為此，委員會在 2015 年 7 月 2 日和 8 月 11 日舉行了會議。工務運輸司司長羅立文、交通事務局代局長鄭岳威和民政總署管理委員會委員麥儉明等政府官員列席了會議，解釋有關的工作，並回答委員會

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large 'S' at the top and several other illegible marks.



提出問題。

二、掘路工程概況

1、開挖工程及重覆開挖工程數量

根據民政總署提供的統計資料，各專營公司(電力公司、澳門自來水、Mtel、電訊公司及其他申請者)向當局申請進行的坑道工程施工的數字，在2013年共開展了689宗監察開挖工程，涉及的坑道總長為15,532.00米，當中有32宗續期個案，完工的個案則有674宗；於2014年共開展了1,147宗監察開挖工程，涉及的坑道總長為100,790.10米，續期個案為59宗，完工個案則為1034宗。截至今年5月份，共有493宗監察開挖工程，涉及坑道總長為39,932.39米，續期個案有35案，完工個案則有257宗。由上述數字可得出，開挖工程的次數有持續增長的趨勢。

另外，民政總署於2014年共批核22宗重覆開挖工程的個案，否決了5宗申請；在2015年亦批核了28宗重覆開挖工程的個案，當中否決了30宗申請。

2、審批坑道工程之一般準則

民政總署表示，審核掘路工程需按照《坑道工程准照》的一般準則為基礎，會考慮的因素包括合理的坑道長度、合理的斷面、工期及深度、坑道位置、與其他管線的共存情況、以及是否符合豁免准照費用條件等。

此外，在審查兩年內重覆挖掘工程的特別申請個案時則會考慮是否屬於：政府部門要求有關工程及涉及公共利益者、新大廈落成申請、管線公司惠及公眾利益的申請、商戶加大電錶者的申請、或涉及

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large '10' at the top, a signature, and several other marks.



WT

L

昔

M

MM

u

Y
Z
L

房屋局逾 30 年的舊樓維修之 SAAM 申請個案者。

3、道路工程協調小組

交通高等委員會於 2008 年設立一個跨部門的「道路工程協調小組」，小組成員包括交通高等委員會成員、所有涉及道路工程部門及相關專營公司的代表。小組旨在有效協調及監控本澳道路工程的審批及施行，並在工程施工期間，加強各相關政府部門與專營公司間的協調，改善工作效率，以減少工程對居民生活造成的影響。

該小組每兩個月召開一次會議，由相關部門和機構代表共同討論並向交通高等委員會匯報有關公共道路被臨時佔用時需進行工程的檔期安排，盡可能合併施工、減少重覆開挖路面。倘遇對公眾影響重大的事件，將召開聯席新聞發佈會。工程負責單位須在指定期限內向協調小組提交翌年及公共路面開挖的年度施工計劃，以便協調小組進行適當規劃。

三、委員會跟進的情況

委員會認為，能否有效改善掘路工程的規劃和協調機制，不僅事關城市建設，直接影響民生福祉，同時也是對政府行政管理能力和水平的考驗，因此，對這一問題必須高度重視。

鑒於掘路工程眾多，並且沒有減少的跡象，委員會認為，只有對現行掘路工程的規劃和協調進行全面、深入檢討和改革，才能拓寬思路，標本兼治，從根本上解決掘路工程所引起的種種問題。

為此，委員會主要針對協調統籌機制、工程審批和監察以及工程延期處罰制度等方面，進行了分析和探討，向政府提出意見或建議。具體來講，包括以下方面：



Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large signature at the top and several smaller ones below.

1、掘路工程協調統籌機制問題

根據政府的介紹，目前主要有兩個部門負責規劃和協調掘路工程和交通事宜。由民政總署審批並監管專營公司及私人樓宇和商鋪提出的掘路工程，交通事務局則負責協調路面交通。

政府解釋，由民政總署主持的澳門公共街道施工的工作協調會議，目的是協調各專營公司之坑道工程施工安排，會議內容主要涉及安排有條件開挖工程之項目、確定開挖路面工程之項目、安排同步開始工程、檢討施工進度、協調民政總署工程之相關管線工作以及探討工程施工環境及解決問題方案。

在交通方面，於交通高等委員會設立了一個跨部門的「道路工程協調小組」，透過舉行聯合會議，召集所有相關的政府部門(交通事務局、民政總署、土地工務運輸局、治安警察局等)和專營公司，共同協調公共道路工程安排，同時，並制定了《道路工程施工交通管制與安全設施手冊》、《道路交通標誌、標記及標線一般工作指引》、RMS系統及交通地理資訊系統，用作規範施工單位制定交通管制及設置安全設施之準則，提高路面安全和施工質量。

委員會注意到，澳門回歸前由市政廳統一規劃和協調掘路工程及交通事宜，而交通事務局成立後，這方面的職能才被分割為由兩個部門分別負責。由於掘路工程涉及電力、通訊、天然氣、有線電視、供水排水等多個行業，在審批和監管方面又跨越不同司的施政領域，因此，委員會主要從行政運作的角度，探討現行協調機制是否順暢、部門之間有否職務重疊、現有的協調機制是否有足夠的權威性等。實際上，社會也有意見質疑，政府不同部門各自為政，不同的工程各按合同規章辦事，缺乏有效協調而導致重覆挖掘的情況。



政府代表解釋，民政總署和交通事務局分別負責不同的職務範疇，民政總署負責馬路、清水管道和污水管道的保養及維修，以及審批掘路工程的申請；交通事務局則負責理順路面的交通情況，控制人流及維持車輛的順暢，因此，並不會產生職能重疊的問題。

儘管如此，委員會希望政府考慮優化統籌協調機制，改善規劃協調的效果。委員會特別指出，民署的工作協調會議沒有治安警察局參與是一個值得檢討的問題。因為民署通常只是著眼於道路工程，而對整體交通情況則未必瞭解，在規劃方面難免全面顧及對整體交通的影響。因此，委員會認為，治安警察局的意見非常重要，建議政府應考慮邀請治安警察局參與相關會議。

2、施工工程審批和監察問題

社會上有意見認為，道路工程數量眾多，並且存在重複開挖的現象。除了上述探討過的統籌協調機制問題，市民也質疑掘路工程審批和監管的標準，是否過於寬鬆，是否過於隨意；委員會也要求政府作出說明。

政府代表解釋，所有掘路工程的申請均須提交到民政總署，並透過工作協調會議討論和規劃。作為原則，在兩年內不容許在同一地點重新開挖路面工程。然而，在特殊情況下，如遇到緊急工程、新興建的大廈落成、商戶申請加大電錶或工程驗收時屬不合格等情況，則允許重複挖掘。再者，由於本澳道路狹窄，一些特定以及較大規模的工程需要在同一路段、分別以幾個不同小段，並且於不同的時段內進行分期施工，這樣可能會引致市民誤解工程屬於重複開挖的情況。

另一方面，政府坦誠，現時本澳大部份工程均存在嚴重延誤情況，逾時工程總數高達50-100%，當中亦包括掘路工程的延誤，情況



Handwritten signature and initials in the top right corner.

令人擔憂。政府表示，今年2月以來，一個導致工程延誤的重要原因是“預防和控制環境噪音”（簡稱“噪音法”）法律的實施。因為該法律規定：“在星期日及公眾假期的全日以及平日二十時至翌日八時的時段，不得在距離住宅樓宇或醫院少於二百公尺範圍使用流動或固定的機械設備進行土木建築工作”，而且，只有經行政長官批示許可，並公佈於《澳門特別行政區公報》，且涉及重大公共利益的例外情況才可獲豁免，這無疑大大縮減工程可進行的時段，減少夜間及周末的施工時間，加上工程人手不足及承建商不配合等因素，從而造成工程延誤。

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a large 'M' and several illegible signatures.

委員會理解道路工程的複雜性，但同時認為，需要加強協調，盡力避免消極影響。針對“噪音法”的限制，有議員建議政府研究是否可以適當放寬星期日、公眾假期和晚間道路施工方面的限制，作為放寬施工的條件，建議應參考國外尤其是日本的做法，要求施工單位購買只發出低噪音的機器，並且建立一支特定隊伍在夜間施工。

政府代表同意委員會的建議，也認同“噪音法”有檢討和完善的空間，但基於政府工程數量太多，加上頻頻接獲市民對施工工程噪音的投訴，因此，為了平衡雙方利益，延長夜間或假日施工時段須慎重考慮及需要深入的分析研究。

3、處罰制度

根據政府提供的資料，在開挖工程中，超出預計工期的續期個案數字為：2013年共32宗，2014年共59宗，2015年截至5月共有35宗。由於工程逾期，加重了道路擁堵問題，情況令人關注。

委員會特別關注工程逾期、工程不合格以及不按照政府指引施工的處罰制度，認為只有當罰則具足夠的阻嚇力，才可對責任方形成有



107
黃

效的制約，確保工程如期完工。

政府代表表示，現時民政總署對於工程超時的承建商的處罰基準為，若延誤低於五日或每超過五日，均按准照費的三成收費，即起步價為約澳門幣六百元。並舉例，民政總署於去年透過工作協調小組，處理超過一千多宗掘路工程個案，當中有五十多宗屬超時，共處罰了二十多宗，而最嚴重的個案罰款為二十萬元。

山
山
山

委員會一致認為，目前的處罰制度過輕及罰款過低，加上政府的監督部門不足、嚴重缺乏稽查人員，以致部分道路工程有超時的問題。

山
山
山

政府聽取委員會的意見，表示將會研究加重罰則，提高阻嚇力度，以確保工程如期完工。

山
山
山

4、其他事宜

委員會還就掘路工程的規劃及協調的其他相關問題進行了討論。譬如，有議員建議政府研究在新城填海區建設地下共同管道；有議員認為應明確規定由一單一部門負責協調工作；有議員建議交通高等委員會主持的「道路工程協調小組」應增加會議次數；有議員促請政府重新調整舊城區整體電力規劃，以配合都市更新發展的長遠計劃；還有議員建議設立補償性違約金以加大工程延誤的負擔等。

四、簡單的總結

通過舉行會議，特別是政府代表的參與，委員會瞭解了政府有關部門的運作情況，包括掘路工程的規劃和協調工作的安排；同時也瞭解了政府就社會和委員會所關注問題，包括政府部門之間的協調機制是否行之有效、對工程延誤的處罰制度是否具足夠的阻嚇力等問題所持的立場和態度。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會就政府改善掘路工程不斷的情況提出了具體建議，包括優化現有的協調機制，增設施工工程的時段，加重工程延期的罰則。這些建議得到政府的積極回應。

委員會期待政府在聽取意見的基礎上，儘快改進掘路工程的相關工作進度，有效回應社會的訴求。

最後，委員會建議將報告書幅本送交政府參考。

二零一五年八月十一日。

委員會

陳明金

(主席)

黃顯輝

(秘書)

張立群

鄭志強



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

高天賜

崔世平

梁安琪

劉永誠

鄭安庭

李靜儀

黃潔貞