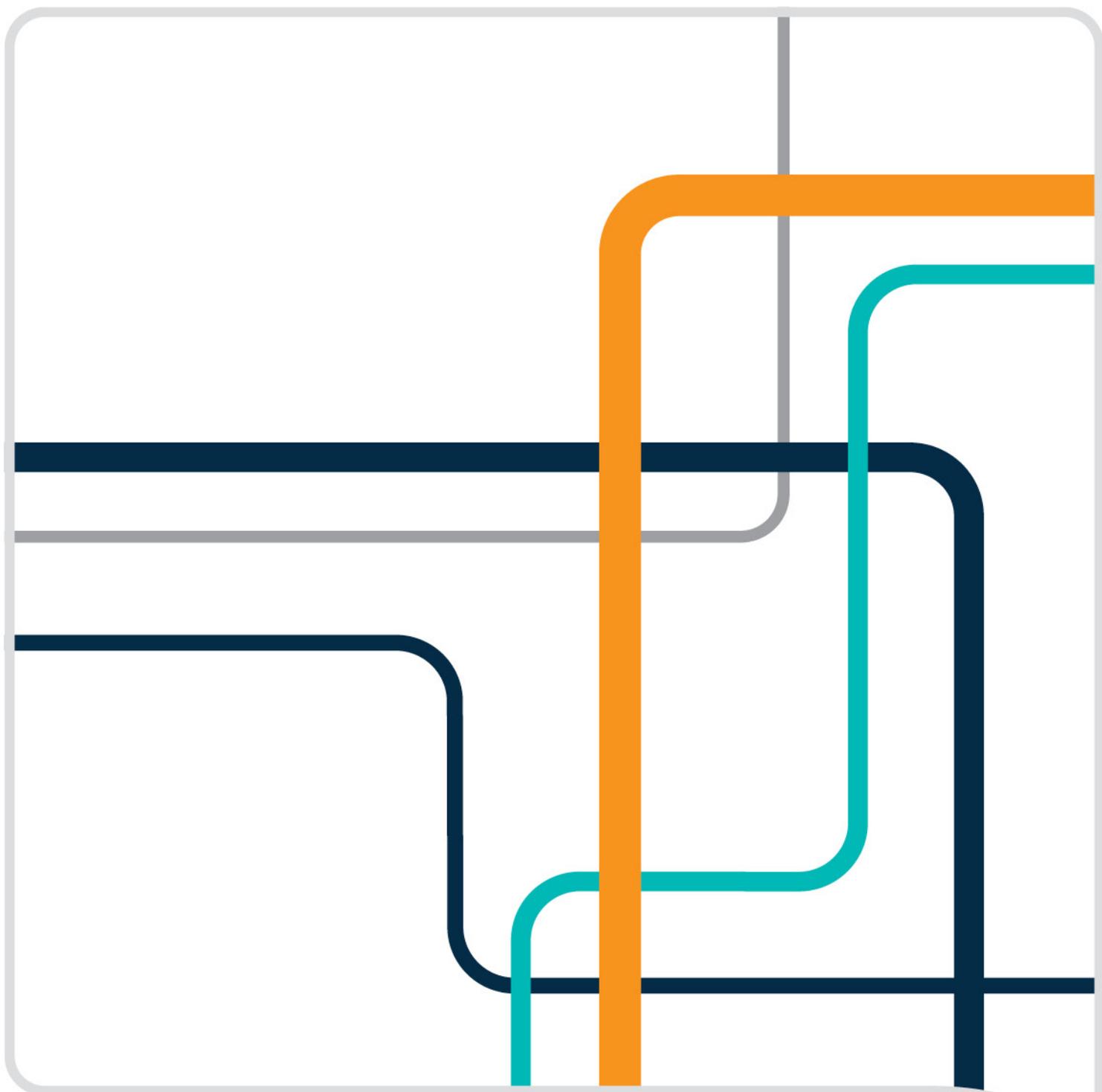


輕軌交通系統法 諮詢總結報告



運輸基建辦公室
Gabinete para as Infra-estruturas de Transportes



交通事務局
Direcção dos Serviços
para os Assuntos de Tráfego

二零一七年七月

目錄

前言.....	1
第一部分 諮詢活動總體情況.....	2
第二部分 諮詢文本反饋意見的摘要及分析.....	4
第一章 輕軌系統運營.....	4
第二章 安全.....	8
第三章 義務.....	17
第四章 運輸憑證及票價制度.....	22
第五章 責任制度.....	24
第六章 意外及事故的技術調查.....	27
第三部分 諮詢文本內容以外的意見和建議.....	29
第四部分 結語.....	31

前言

輕軌是澳門首個大型集體運輸系統，並採用全自動無人駕駛系統的制式。由於輕軌每天均會載運大量乘客，因此，有必要規範公共機關、運營者、乘客及公眾所應遵守的行為，使輕軌系統能夠安全地運行，以及提供優質的服務。但目前本澳現行的法例當中，並無針對輕軌運營作出規範，有必要訂制一套輕軌交通系統的法律制度。

現時輕軌氹仔線的建設正持續推進，預計於 2019 年具備條件投入運行，屆時必須編製和通過一部法律，使有關運營的工作能夠從一開始便有法可依。

為此，經參考其他國家及地區有關軌道交通法律方面的經驗和管理模式，以及社會各界的持續參與，特區政府已初步完成《輕軌交通系統法》法案的草擬工作，並編製了相關的諮詢文本，以向社會各界和廣大市民進行諮詢。

於 2017 年 2 月 13 日至 4 月 13 日的諮詢期內，相關的業界、社會團體及各階層的市民均踴躍參與，使是次諮詢活動順利完成。

諮詢活動結束後，運輸基建辦公室及交通事務局隨即開展後續的工作，並整理諮詢期間從不同渠道收集到的意見及建議，製作本諮詢總結報告。

第一部分 諮詢活動總體情況

特區政府透過舉辦諮詢解釋會、專題網頁，以及電郵、信函、傳真、電話及意見收集箱等方式廣開渠道徵集意見。至諮詢期結束，共收到 234 份意見。

1. 派發文件

為廣泛聽取社會各界的意見，在諮詢期內，特區政府合共派發了 1,000 份諮詢文本和 12,800 份諮詢小冊子，當中提供諮詢文件的地點包括：運輸基建辦公室、交通事務局、政府資訊中心、各區市民服務中心、澳門街坊會聯合總會、澳門工會聯合總會、澳門婦女聯合會及民眾建澳聯盟。同時，市民亦可從專題網頁下載有關的諮詢文件。

2. 媒體宣傳

就本次公眾諮詢，政府持續透過不同方式和渠道向社會發放信息及諮詢的內容，當中包括於澳廣視中文電台播放共 13 次廣告，並於 2 月 13 日亦舉辦了一場新聞發佈會。整個諮詢期間，中葡文報章、電台新聞及電視新聞等傳統媒體報導及評論約有 190 份，網上評論約有 27 帖。

另外，政府代表於 2 月 24 日出席澳廣視的專題節目《澳視新聞檔案》，以及亦於 2 月 27 日出席蓮花衛視的互動節目《澳門開講》，與市民直接交流；而澳廣視分別有 2 個節目《澳門論壇》及《風火台》亦曾就是次諮詢專題讓市民及專業人士作出討論。

3. 直接交流

舉辦諮詢解釋會是政府與社會各界和市民直接交流的重要方式，並能取得良好和直接的溝通效果。於諮詢期內，政府共舉辦了 6 場專場諮詢解釋會及 1 場公眾諮詢會，有關的詳情如下：

諮詢會	日期	對象
專場諮詢會	2 月 13 日	傳媒
專場諮詢會	2 月 21 日	北區社區服務諮詢委員會 中區社區服務諮詢委員會 離島區社區服務諮詢委員會
專場諮詢會	3 月 15 日	專營機構 運輸業界團體
專場諮詢會	3 月 21 日	法律專業團體 建築業界團體
專場諮詢會	3 月 24 日	交通諮詢委員會
公眾諮詢會	3 月 25 日	公眾

諮詢會	日期	對象
專場諮詢會	3月28日	復康事務委員會 復康團體 青年團體

4. 展覽宣傳

為着讓公眾加深了解是次公眾諮詢的內容，於諮詢期間特區政府分別在澳門及氹仔各區設置了 10 個意見收集箱，讓公眾可簡閱是次諮詢的主要內容，並可索取諮詢小冊子，以及提交相關的意見及建議。相關的展覽地點包括：宋玉生公園、友誼廣場、塔石廣場、黑沙環公園、祐漢街市公園、媽閣廟前地、氹仔花城公園側之空地、氹仔中央公園、石排灣的業興大廈及居雅大廈休憩區。

5. 公共部門意見

由於法律內容牽涉到部分政府部門的權限及專業範疇，而為了完善法案內容，是次諮詢亦向 17 個政府部門發出意見收集之函件，現共收到了 16 份回覆。

6. 收集民意

在諮詢期內，共收集 234 份意見，當中包括：

收集途徑	數量（份）
諮詢會	79
意見收集箱	36
電郵	26
信函	19
電話	5
傳真	5
電視時事節目	24
電台時事節目	13
網上評論	27

經整理後，與諮詢文本內容相關的意見共有 379 條。

特區政府將全面分析諮詢期間收集到的意見，並充分考慮各種意見的合理性、法律可行性和可操作性，透過集思廣益來完善未來的《輕軌交通系統法》法案。

第二部分 諮詢文本反饋意見的摘要及分析

經過廣泛的諮詢，社會總體上認同諮詢文本提出的建議內容。於諮詢期內，特區政府收集到多方面的意見和建議，經整理和歸納後，提出相應的建議方案。

按諮詢文本內容的意見分佈如下圖所示，其中輕軌系統運營佔 14%、安全佔 13%、義務最多佔 27%、運輸憑證及票價佔 17%、責任制度佔 6%、意外及事故的技術調查佔 2%，其他意見亦有 21%。以下是針對諮詢文本各章節內容的相應意見作出分析及總結。

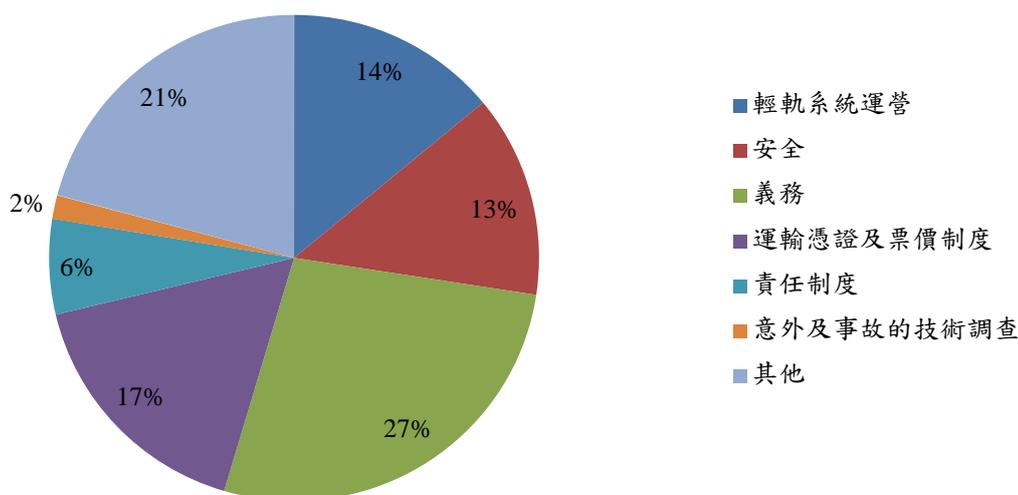


圖 1：諮詢整體意見分類之分佈圖

第一章 輕軌系統運營

一、運營模式

輕軌系統的運營，包括公共客運服務的提供和監管及基礎設施和設備的管理，將根據五月十四日第 3/90/M 號法律《公共工程及公共服務批給制度的基礎》的規定，透過公共服務批給制度交予一政府全資成立的私營公司負責，而政府可對其進行監察，並有權因公共利益終止該批給。

意見摘要

大部分市民認同上述建議，有部分市民提出以下查詢：為何政府採用成立全資私營公司的方式而不採用外判或批給具經驗的私人公司的方式；而該營運模式主要是以服務性或商業性作考量；倘若運營收入不理想時，政府是否需要作出補貼；另外，政府成立的私營公司會否公開聘請澳門地區以外的富有經驗及實力的公司執行具體的營運工作；而該私營公司之預計批給年期為何，未來由哪個權限機關對運營者進行監管；以及輕軌系統資產是否歸屬該私營公司。

意見分析

按諮詢期內收集到的意見顯示，社會大致認同輕軌的運營由私營的輕軌公司負責，政府將沿此方向推進立法工作。但市民對於輕軌公司的組成、資金來源、批給方式、公司及人員的經驗要求，以及未來如何對公司進行監管等方面有着不同意見。

考慮到現時公共交通運輸的情況，以及將來輕軌交通的需求，輕軌的運營服務屬於公共服務，故根據第 3/90/M 號法律之規定進行。政府將謹慎考慮相關的後續工作，並按第 3/90/M 號法律所規定的公共服務批給制度處理。

綜觀世界各地現正運營城市軌道系統的國家及地區，除香港透過非運營收益而可達到盈餘外，大部分情況在起始階段都需要政府支持，再透過合適的票價吸引市民乘搭，從而減少使用私人車輛，達到改善整體出行環境的目的。因此，城市軌道系統的運營應以服務作考量，並不是以盈利為主要目的。根據第 3/90/M 號法律第二條 b) 項的規定，公共服務的承批人負有自行承擔負擔及風險之責任，故在盈利前景不明確的情況下，可預見較難吸引私人公司直接投資，且亦難以確保有關服務達到政府主導、社會效益及專業管理的政策目標。因此，透過公共批給制度交予一政府作為主要股東所成立的私營公司負責，是較適合現時本澳實際情況的。未來政府與上述公司將訂立批給合同，並根據上述法律第十一條的規定，按具體情況決定是否在批給合同中訂定特區政府向承批人提供合理和適度的財政援助。

根據上述法律第四條規定，公共服務的批給須設定固定期限，且應考慮服務的特徵及在正常收益情況下容許承批人的投資得以攤還所需的時間。因此，有關的批給合同內將會訂定合適的批給期限。倘若批給因期限屆滿或因雙方之間協議等原因而消滅或撤銷，則批給所涉及的財產和權利將歸屬特區政府所有。

另一方面，根據上述法律第十四條的規定，當符合有關批給合同內所規定的條件，該私營公司可將全部或部分的批給服務轉讓或分批予具經驗及實力之實體執行。

最後，具權限的公共機關將對輕軌系統的運營進行全面性監管，並將根據三月二日第 13/92/M 號法令的規定，委派政府代表在該私營公司內行使相關的監察職能。

二、客運服務

輕軌是澳門公交系統中的重要組成部分，其所提供的公共集體運輸服務需具備可靠、便捷、舒適、安全等特性，並應嚴格遵守將來輕軌交通系統法律制度。

意見摘要

市民對上述建議並沒有反對意見。同時市民關注輕軌客運服務的質量問題，

包括會否因應繁忙時段而增加列車班次，以及對列車準時到站等事宜作出規範；另外，在惡劣天氣等不可抗力情況下，會否規範運營者及時發佈輕軌系統暫停運作之訊息。

意見分析

諮詢期內收集的意見都是對運營者日常細則性工作作出詳細要求，有關內容都可視為優化相關客運服務的建議。因此，對於與安全相關的具體內容及要求將透過補充性行政法規作出規範；而其他內容及要求則應在未來訂定批給合同的具體規範時作出考慮。

三、聯合服務

為滿足市民的出行需求，須確保輕軌與巴士之間的多元連接，諮詢文本建議未來輕軌交通系統的運營者應促進與經營道路集體客運公共服務（俗稱“巴士服務”）之承批人訂立聯合服務合同。

意見摘要

市民均贊同輕軌與巴士的運營者之間須訂立聯合服務合同，並表示這種公共交通系統運營協調機制具必要性，建議可參考台灣《大眾捷運法》第三十一條¹所規定的具體內容以釐清有關的協調機制；另外，亦有部分市民查詢輕軌與巴士之間如何配合以體現聯合服務。

意見分析

市民意見一致認為訂立聯合服務合同有助促進公交服務的整體效用，並同意法案的相應內容。然而，市民意見亦關注服務多元整合的具體內容，例如應明晰推進有關工作的主體、訂定協調機制及巴士運輸服務如何配合等。因此，政府有關權限部門日後訂定有關規劃和政策，以及具體合同規範時應納入考慮。

鑑於訂定聯合服務的目的是為了優化整體的公共交通服務，向乘客提供舒適及便捷的無縫換乘，擴大輕軌的服務範圍，從而提高公共交通的使用率，達致輕軌和巴士資源最大化使用的效益。因此，輕軌與巴士服務的多元整合除包括可共用的運輸憑證、方便換乘的車站位置及轉乘優惠外，還應考慮兩者服務時間和班次的相互配合、乘車資訊的共享及巴士路線的調整等。此外，當輕軌服務出現暫時無法恢復運作的事故或意外時，巴士公司能夠提供應急支援及其他方面的配合。相關的具體內容將在聯合服務合同內作出規範，屆時將由監察該兩種公共交通運輸工具的公共機關就合同的相關事宜作出適當的協調。

¹為發揮大眾捷運系統與公路運輸系統之整合功能，於大眾捷運系統營運前及營運期間，在其路線運輸有效距離內，地方主管機關應會商當地公路主管機關重新調整公路汽車客運業或市區汽車客運業營運路線。

四、強制民事責任保險

由於輕軌交通亦存在意外、事故及故障等風險，可能對乘客、第三人、基礎設施及設備造成損害，故必須透過強制民事責任保險予以保障，諮詢文本建議最低的保險額為澳門幣兩億元。

意見摘要

市民均認同由輕軌運營而生之風險應透過強制民事責任保險予以保障。大部分市民贊同最低保險金額為澳門幣兩億元，但有個別市民認為未來輕軌意外所涉及的賠償金額頗高，訂定每年的最低保險金額為澳門幣兩億元並不足以彌補有關損失及損害，故建議參考巴士民事責任保險制度方面的規定，考慮訂定每宗意外事故的保險金額，以及對每名乘客和第三人造成損害的保險金額。

有政府部門之意見表示，現時該強制性民事責任保險屬單一性質，輕軌所需保險本身不意味必須創設具統一保單的強制保險；澳門無須就輕軌交通系統創設一項新的具統一保單的民事責任保險，亦無須在法案內訂定“需透過補充性行政法規核准及訂定這種專門保險合同的要求”；但不影響《輕軌交通系統法》可強制要求有關實體透過保險市場與保險公司訂立保險合同，以保障公共利益，也不影響運輸基建辦公室等具權限機構對相關保險合同訂定更具體的條件。

意見分析

諮詢意見基本認同由輕軌運營而生之風險應透過強制民事責任保險作保障，惟對最低保險金額有不同意見。雖然有意見贊同最低保險金額訂為澳門幣兩億元，但亦有意見認為兩億元的金額偏少，並建議應更詳細地對運營當中各項風險訂定保險金額。因此，對於該強制民事責任保險的金額及保險合同的要求之事宜，政府在未來立法時將會審慎地作出考慮。

現時巴士民事責任保險的最低限額受第8/2011號行政法規修改的第57/94/M號法令所規範，其附件一規定保險的最低限額為：

內容	保險金額（澳門幣）	
	每年	每起事故
對非乘客的第三人造成損害	三千萬元	四百萬元
對乘客造成損害	三千萬元	每名乘客的保險金額為二十萬元 總保險金額為二十萬元乘以車輛載客量

經參考其他國家及地區之經驗，就台灣方面，運營者須根據《大眾捷運法》第四十七條²規定購買有關的責任保險，而該配套法規《大眾捷運系統旅客運送

²大眾捷運系統旅客之運送，應依中央主管機關指定金額投保責任保險，其投保金額，得另以提存保證金支付之。

前項投保金額、保證金之提存及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

責任保險投保金額辦法》第二條規定，有關責任保險的最低投保金額如下：

內容	保險金額（新台幣）
每一個人身體傷亡	二百五十萬元
每一事故身體傷亡	二億五千萬元
每一事故財物損失	二百萬元
保險期間總保險金額	五億元 但台北大眾捷運系統為八億元

就葡萄牙方面，運營者須根據六月十四日第 231/2007 號法令修改的十月二十八日第 270/2003 號法令第十二條的規定購買民事責任保險，以對乘客、第三人、基礎設施或設備造成意外、事故及故障的風險予以保障，而保險金額不得低於一千萬歐元。

至於香港及新加坡方面，兩地均未在軌道交通的法例上明確規定運營者須購買乘客或第三人的保險，但運營者可基於風險考量而自行購買有關的保險。

澳門方面，現時諮詢文本所建議的保險期間最低總保險金額的額度，是考慮本澳輕軌列車的載客量以及鄰近地區之現行規定而訂立的。

第二章 安全

一、安全技術規定

安全是輕軌系統運營的最重要一環。為了確保安全及有效的運營，諮詢文本建議就運營安全管理、載客條件、故障處理、應急處理及監察程序等訂定安全技術規定，而有關的規定應符合最高的安全及效率標準，包括載有須強制遵守的要件及程序，以及負責輕軌系統安全工作的公共機關之要求。鑑於安全技術規定由一系列高度程序性的規範組成，故應透過補充性行政法規予以核准。

意見摘要

大部分市民認同上述建議。而有個別意見表示希望政府可成立一個獨立的輕軌安全專家組，使其可全面參與輕軌系統的各個階段的工作，包括設計、建設、驗收、運營，以及意外及事故調查等各個階段並提供意見。

有政府部門提醒，雖然第 13/2009 號法律《關於訂定內部規範的法律制度》第四條第四款規定，補充性行政法規得為執行法律而訂定必需的具體措施，但須注意的是，補充性行政法規並不能訂定行政違法行為的處罰（包括附加處罰）；因此，對於違反輕軌系統運營安全及輕軌系統安全技術規定的行為，應由法律訂定相應的處罰。另外，有關的安全技術規定亦應當確保相關工作人員的職業安全健康事宜。

意見分析

諮詢意見均認同透過補充性行政法規訂定安全技術規定，以規範輕軌系統的運營。特區政府在未來訂定輕軌交通相關的法律及其補充性行政法規時，必會嚴格遵守第 13/2009 號法律的規定；同時，亦會透過補充性行政法規規範相關的安全技術事宜，以保障乘客、公眾及工作人員之安全。至於是否需要設立獨立的安全專家組，將視乎未來運營的具體情況而作出考慮。

二、投入運營

輕軌交通建設的驗收有別於一般土木工程之驗收，當中包括土建和列車及系統兩個方面，兩者在技術及時程安排方面均須作出協調。在輕軌交通竣工驗收後，運營者須進行非載客的試運行，以驗證輕軌系統的安全性、可靠性及功能性是否滿足載客運營的必要條件。因此，諮詢文本建議運營者須事先提交一份檢查及非載客試驗計劃，並驗證系統是否切實符合載客安全技術的條件。

意見摘要

市民對上述建議並沒有反對意見。有市民查詢將來相關的驗收工作由哪個實體執行，而相關的驗收標準為何。

意見分析

諮詢期間並沒有收到對上述內容的反對意見，政府將以此為基礎訂定法案的具體內容。而未來輕軌系統的驗收將根據現行法例的規定，以及特區政府與負責建設和列車及系統供應等相關實體所簽訂的合同之規定執行。具體的驗收工作將由具權限的公共機構、公共服務承批人、運營者和相關的專業人士等共同進行。

三、監察制度

輕軌系統的運營除對乘客及公眾所應遵守的行為進行監察外，仍須對運營者所執行的安全規範及服務質素作出監察。因此，諮詢文本引入了按照執行實體來區分運營的監察制度，以確保輕軌交通的運營安全、服務高效及可持續發展。

諮詢文本建議有關的監察制度分為兩類：由公共機關執行和由運營者執行。前者主要負責根據相關批給合同和適用法例監察後者所應履行的義務和責任；而監察乘客及公眾遵守法律規定的義務則由後者透過經適當識別身份的監察人員負責，其工作範圍是在輕軌的列車車廂及基礎設施內，尤其在車站、連接車站的平台及行人天橋上。同時，考慮到監察人員執行職務的性質及重要性，監察人員應享有公共當局的權力，並可要求其他公共部門及組織提供必要的合作，尤其在執行職務時遇到反對或抗拒的情況。

意見摘要

大部分市民對上述建議並沒有意見，而有部分意見認為在監督制度內應再加

入乘客提供的意見或評價服務機制。另外，有部分市民查詢監察人員是運營者的人員還是公共機關人員；其如何判斷需要作出懲罰，相關的程序為何；由於列車為無人駕駛，車廂內有沒有人進行執法，倘有違規的情況會如何取證。政府會否考慮和警察當局合作管理輕軌的治安，以及在特殊情況下會否設置安檢等。

有政府部門之意見表示應詳細考慮該監察制度的建議，由於負責運營輕軌的公司是具私法法人資格的公共資本企業，而政府則擔當監察該公司的角色；因此，對於諮詢文本中關於對行政違法行為訂定的處罰程序，以及賦予運營者的監察人員享有公共當局的權力和對違法者提出控訴等建議，是涉及私人公司執行公法的問題。倘非屬於公共機關的工作人員而賦予公共當局的權力，在整體的法律體系中和行政當局的架構上應如何考慮和取得平衡，是有必要釐清政府與運營者之間的關係，以確定有關建議的可行性。意見分佈詳見下圖所示。

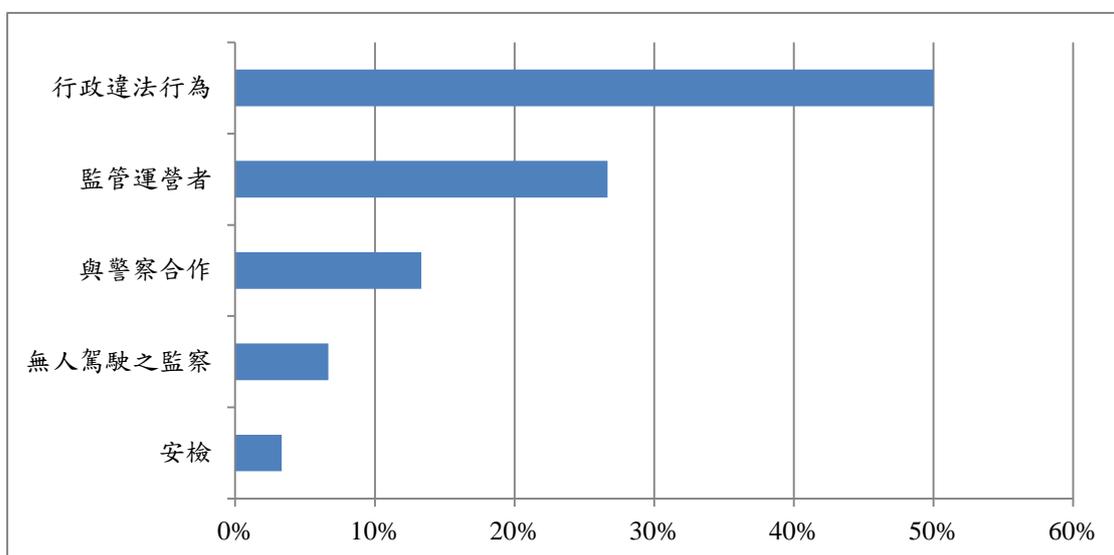


圖 2：「監察制度」意見之分佈圖

意見分析

諮詢期間主要收到兩方面的意見。一方面是市民認為政府必須有效地監察運營者的運營安全和服务質量，亦期望能引入乘客意見或評價服務機制；相關建議於未來制定關於輕軌運營的批給合同時會作充分考慮。另一方面，關於運營者的監察人員獲賦予公共當局的權力以監察乘客及公眾遵守法律規定的義務方面，則有不少意見建議考慮其操作的可行性和法律基礎。政府在草擬法案時將審慎考慮相關內容。

➤ 監察運營者方面：

鑑於第 3/90/M 號法律第六條已規定，公共服務的批給是以公證契約作依據的合約為之。換言之，未來將透過有關的批給合同規管運營者在輕軌運營方面的工作。而經參考過往類似的合同管理經驗，未來制定關於輕軌運營的批給合同時，除會訂明各項工作及具體要求外，對於未能履行合同義務的

情況，亦會考慮引入相關的罰則，以有效監管輕軌的運營工作。另外，根據上述法律第十八條的規定，當運營者不履行按批給合同所規定而須遵守的主要責任時，特區政府亦得單方面撤銷該公共服務的批給。

➤ 無人駕駛之監察方面：

雖然輕軌列車是無人駕駛，為確保乘客安全，列車內會設有監察系統，令運營控制中心的工作人員可實時監察車廂內的情況，並在需要時派遣工作人員前往車廂內執行職務。

➤ 與警察當局合作方面：

當發現涉及違反《輕軌交通系統法》規定的情況時，監察人員會首先採取適當的措施，以阻止或儘量減輕其所帶來的影響；倘有需要時，監察人員亦可要求警察當局提供協助。但是否需要警察進行恆常巡查，則由具權限公共當局決定。

➤ 安檢措施方面：

為提供便捷、環保、無障礙的公共運輸服務，運營者應綜合考慮系統的實際運作、社會狀況、危機風險及安全系數等，以決定是否需要實行安檢措施。而其他國家及地區，並沒有透過立法作出有關的規管，因此，是否需要實行安檢措施應由運營者視乎情況而定。

另外，為著防範意外的發生，輕軌列車車廂內亦會配備實時監控系統，以利運營控制中心人員能監察列車車廂的狀況；政府未來亦會要求運營者對其工作人員進行有關應對突發事故及意外的培訓，以確保事故發生時能夠得以迅速及妥善處理。

➤ 行政違法行為方面：

根據十月四日第 52/99/M 號法令《行政上之違法行為之一般制度及程序》第二條第一款規定，“行政上之違法行為係指單純違反或不遵守法律或規章之預防性規定之不法事實，而該事實不具輕微違反性質，且規定之處罰屬金錢上之行政處罰，稱為罰款。”。由此可見，適用行政違法行為是一些嚴重性較低、無需受刑法約束的不法行為，但上述法令未有明確訂定較有效的檢控及處罰之程序規則，有關違例行為的界定及規範應透過單行法訂定。

基此，對於輕軌交通所發生的不能定為犯罪或輕微違反，又不具民事或紀律性質之不法行為，建議在《輕軌交通系統法》法案中訂定為行政違法行為，並訂定相關的檢控及處罰之程序規則。

◇ 檢控權：

廉政公署曾於 2005 年完成了《有關行政違例的檢控及執行處罰程序的若干問題之審查報告》，當中提及：

“近年來，無論從本署所收到的投訴，抑或在本署與一些公共部門合作的部門運作審查中，均發現有關行政違例的檢控及處罰程序的制度存在不少問題，其中較為突出的有：程序中的首次通知階段（例如，為查清違法者身份）、聽證辯護和強制執行處罰及科處附加罰等階段需時過長，以致整個程序曠日持久，部分個案甚至因超逾追究違例者責任或執行處罰的時效而告終。

.....在這些單行法中，尤為突出的是，以行政法規通過的《公共地方總規章》，此規章在可適用的處罰及相應的程序中，無可避免地引入了一些觸及市民權利及自由的新規定，其中值得強調的有：與現行民事及刑事的一般制度不協調的歸責制度；引入罰款以外的其他類型主罰；附加罰中有些措施對於其相對人而言似較主罰嚴厲，例如中止許可、牌照或執照效力的附加罰。

.....尚須強調的是，輕微違反程序雖具刑事性質，且相關的處罰亦較嚴厲，但對比行政違例程序而言，卻較為快捷，這正是導致公眾質疑當局處罰程序緩慢，效果不彰的一項重要原因。

.....《公共地方總規章》第52條至第57條建立了一個加快程序進行的機制，就是“檢控書”機制，對由當局人員親身目睹且即時識別違例者身份的違例行為採用檢控書，這種做法使處罰程序可即時展開，並進行檢控及將檢控通知違例者本人。

鑒於上述規定可使程序加快進行，在解決有關通知違例者行使聽證答辯權而產生的問題之餘，又不損該權利（或檢控答辯權）的行使，並可加快罰款的繳交.....”³。

從中可得知，廉政公署認為在處理行政違法行為時，宜賦予行使稽查、檢查或調查職能的人員享有執法權，以及賦予他們採取臨時或保全措施的權力。而當親身目睹且即時識別違例者身份時，宜引入“檢控書”機制，使處罰程序可即時展開，並進行檢控及將檢控通知違例者本人，以便其行使聽證答辯權或直接履行處罰，如繳交罰款，從而使有關程序得以加快進行。

另外，經參考其他國家及地區的經驗，為確保運營安全及維護乘客的合法權益，對於有礙城市軌道交通公共場所的秩序、容貌和環境衛生的違法行為，可直接和快捷地責令糾正及採取補救措施，一般均由城市軌道交通之經營單位依照有關的授權規定而負責，如上海、廣州、香港、台灣、新加坡及葡萄牙。

為此，由於輕軌系統的車站及列車內屬於公共場所，在運營期間預計會

³有關的審查報告第4至6、26頁。

充斥着大量人流。由於輕軌站點分佈於不同的位置，是有別於澳門其他的公共場所，經參考第 28/2004 號行政法規核准的《公共地方總規章》及第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》的規定，應以直接快捷的程序及具阻嚇性的目的以規範有關違反公共秩序的乘客及公眾。然而，考慮到若透過公共機關的工作人員執行有關的檢控，將需要龐大的公務人員隊伍才可應付有關的工作。因此，經參考其他國家及地區的經驗，在《輕軌交通系統法》法案內引入了由運營者透過其監察人員履行有關乘客及公眾遵守法律規定的義務之監察職能，以便當其發現涉嫌違法行為時，可即時採取適當措施以阻止或儘量減輕其後果，以及可有權決定涉嫌違法者是否需要離開列車或車站；倘若其親身目睹及有足夠跡象顯示存在違法行為時，則可行使檢控權。

◇ 處罰決定：

當監察人員向違反乘客及公眾義務之涉嫌違法者行使檢控權時，應即時編製控訴書及將控訴內容親自通知涉嫌違法者，並告知其有權自願繳付罰款，或在指定地點和特定期限內提交答辯書。倘若被控訴人在規定期限內繳付罰款，罰款金額可獲降低，例如減至罰款最低限額的一半。

倘若在規定期限內，被控訴人不提交答辯書，亦不自願繳納罰款，具權限的公共機關應審理卷宗，並決定可科處的處罰或將卷宗歸檔。

倘若在指定期限內被控訴人提交答辯書，具權限公共機關的預審員接獲答辯書及採取措施以查明是否存在違法行為後，應編製有關決定的建議書，並將之呈交具權限機關決定可科處的處罰或將卷宗歸檔。

倘若屬處罰的情況，如不在指定期限內繳付罰款，會根據第 52/99/M 號法令第十七條的規定按稅務執执行程序之規定進行強制徵收。

因此，有關的處罰決定權屬具權限公共機關之領導的職權，而非運營者或其監察人員，有關的監察人員只是單純行使檢控權。

換言之，除乘客及公眾違反義務或禁止行為所涉及的行政違法行為外，至於其他實體或運營者所涉及的行政違法行為，有關的檢控權及處罰決定權將按一般規定處理，即由具權限的公共機關之工作人員及領導負責相關的職權。

四、禁止行為

輕軌交通運營的安全與保證基礎設施、列車及系統的正常運作構成直接的關係。為了防止各類有可能危害輕軌交通基礎設施、列車及系統、妨害輕軌系統運營的危險行為，故需明確列舉禁止作出的行為；其違反將構成行政違法行為。諮詢文本建議禁止以下可能危害輕軌系統運營安全的行為：

- 1) 攜帶易燃、易爆、有放射性或腐蝕性的危險品；

- 2) 攜帶武器，但執法人員、獲允許或獲授權持有武器人士或使用及攜帶武器准照之持有人除外；
- 3) 向輕軌行車區域或列車內外投射任何物體；
- 4) 設置任何障礙物或阻礙車站、列車、收費區入口閘門或月台幕門出入口；
- 5) 動用緊急或安全裝置，在合理情況下除外；
- 6) 未經許可進入限制區，尤其是輕軌行車區域、設有子系統的區域、運營控制中心及車廠。

倘若涉及違反禁止攜帶易燃、易爆、有放射性或腐蝕性的危險品或攜帶武器的情况，諮詢文本亦建議除科處罰款外，有關的物品仍可被扣押、宣佈撥歸澳門特別行政區所有及命令將之出售或銷毀的附加處罰。

意見摘要

市民均認同上述建議。有個別意見認為在禁止攜帶的物品中應加入生化方面的物品。另有市民查詢倘若有關危險品引致火警，為何在是次諮詢文本中沒有相關責任的規定。

對於未經許可進入限制區而構成的行政違法行為，按照《刑法典》第一百八十五條（侵入限制公眾進入之地方）已有相應的規定，故有重複之處。

有政府部門之意見表示，應在禁止攜帶危險品方面，再加入如石棉及有毒物品等，而為着日後能易於增加禁止攜帶物品的種類，建議以行政長官批示對禁止攜帶的物品作規定。

另外，由於《刑法典》第二百六十二條（禁用武器及爆炸性物質）規定了將運輸具有爆炸性、放射性及有毒性等危險物質或者武器⁴的行為，明確定性為“犯罪”，因此，是次諮詢文本將有關行為定性為行政違法行為，建議在法案條文內加上“如按其他法律規定不構成犯罪，則有關行為視為行政違法行為”。

意見分析

市民對文本中提出的禁止行為並沒有反對意見。但同時亦有不少市民提出相關建議，例如建議補充禁帶物品的清單；另外，就刑事責任方面由於需考慮與現行《刑法典》之規定相配合，法案文本的內容中會參考上述意見並作謹慎分析，以完善法案內容。

➤ 增加其他禁止攜帶物品方面：

生化方面的物品具多樣性，它與某些物質結合在一起可能會產生毒性或對健康構成一定的威脅。

而石棉方面，塵狀的石棉可以對健康造成嚴重的影響，極其微小的石棉纖維飛散到空中被人體吸入後，經過多年的潛伏期會容易誘發具嚴重性的肺

⁴第 77/99/M 號法令核准的《武器及彈藥規章》已作出違禁武器及彈藥的類別之有關規定。

部疾病，故石棉公害的問題已在世界各國受到不同程度的關注，並認為石棉是有毒性的化學物質。

基於以上所述的物品均可能產生有毒的效果，而且會構成乘客及工作人員的生命安全及危害輕軌系統的運營安全，即有關的物品是屬危險品，亦應禁止攜帶。

考慮到現時科技發展迅速，並不排除往後有新增的危險物品，而對輕軌的運營構成影響，諮詢文本的建議主要是禁止攜帶危險品，有關易燃、易爆、有放射性或腐蝕性的物品只為舉例方式列舉危險品的不同性質。因此，未來立法時除禁止攜帶易燃、易爆、有放射性或腐蝕性的危險品外，亦會考慮禁止攜帶有毒性等的危險品。

另外，透過第 51/2017 號行政長官批示亦公佈了多種物品視為危險品，故未來禁止攜帶危險品中亦須遵守上述批示的規定。

➤ 刑事責任方面：

根據第 52/99/M 號法令第八條（違法行為競合）的規定，“如一事實同時構成犯罪或輕微違反及行政上之違法行為，則僅以犯罪或輕微違反處罰違法者，但不影響科處對行政上之違法行為所規定之附加處罰。”，由此可見，因同一事實而構成的違法行為必須遵守一事不二罰原則，即同時構成犯罪及行政違法行為時，則應僅以犯罪作處罰，但不妨礙對該行為仍可科處行政違法行為制度所規定的附加處罰。因此，在將來立法時，政府會審慎考慮因攜帶危險品或武器而牽涉的刑事及行政違法責任問題之處理。

另外，倘若有關的危險品造成火警，將可能再觸犯《刑法典》第二百六十四條（造成火警、爆炸及其他特別危險行為）之規定；因此，現行法例已有相關的規定，無需在是次立法中再訂定。

關於根據《刑法典》第一百八十五條（侵入限制公眾進入之地方）之規定“未經有權者同意或許可，進入或逗留在附於住宅且設有圍障之庭院、花園或空間，船隻或其他交通工具，設有圍障而供公共部門或公營企業用、供運輸服務用、或供從事職業或義務用之地方，又或任何設有圍障且公眾不可自由進入之地方者，處最高三個月徒刑，或科最高六十日罰金。”，可見，上述條文所規定的犯罪構成要件，亦適用於未經有權者同意或許可而進入或逗留輕軌的限制區之情況，故將來立法時會作相應考慮。

五、周邊保護區域

為確保輕軌系統設施及運營的安全，以及位於輕軌周邊區域之公眾及財產之安全，應在輕軌行車區域及基礎設施的相鄰土地設置周邊保護區域，諮詢文本建議禁止在未經具權限的公共機構表示贊同意見之情況下在周邊保護區域進行下

列工程，尤其是：

- 1) 新建、重建、擴建、改建或拆除建築物；
- 2) 裝設或加強綜合管網或線網，包括：變電站、分站，又或燃料及其他具爆炸性、易燃性或腐蝕性等危險物的儲存地方；
- 3) 挖掘、爆破、地基加固或打井、疏浚及其他沿軌道進行的工作；
- 4) 堆置物件及設置廣告物。

倘若發現違反上述意見的情況下進行任何工程，諮詢文本亦建議土地工務運輸局應命令禁制、拆卸有關工程，同時亦可命令將土地恢復至施工前的條件狀況，相關費用則由有關工程所有人負責支付。

意見摘要

市民均認同有必要在輕軌行車區域及基礎設施的相鄰土地設置周邊保護區域。當中大部分市民及政府部門均關注周邊保護區域的具體範圍；而有個別市民表示訂定該範圍不宜太大，且該範圍是涉及安全標準。為滿足澳門地區的情況，政府應邀請專家提供專業的意見。

有部分意見表示輕軌始終是公共交通工具，對於在周邊保護區內進行簡單工程應儘量避免進行有關的諮詢意見程序。另外，實施渠務工程及設置廣告物的權限實體是民政總署，故可能會涉及到另一部門的權責。有個別市民表示需劃定機動車的禁入區域。

有政府部門之意見表示為確保公共服務的可靠、穩定和持續性，建議在訂定有關保護區域時，應以不妨礙電力和天然氣等專營公司依法及根據專營合同的規定進行常規或緊急的維護工作，如僅須透過簡單程序便可具備條件即時進出上述保護區域進行有關工作，或可由具權限處理相關工程申請和對工程進行監督的實體簡化或進一步優化申請流程。另外，在上述保護區域範圍內實施有關的活動或工程前，仍須聽取輕軌系統運營者的意見。

意見分析

根據上述諮詢結果可見，市民均認同設立周邊保護區域。未來法案中應明確保護區域的定義、目的和受限制的活動或工程，以及未經必須的同意下進行該等活動或工程的後果。有關周邊保護區域的具體範圍，以及相關的行政程序，將來立法時會作出考慮。

其實在周邊保護區域內是允許進行工程建設的。諮詢文本的建議只是在原來的法定審批機制上加了一個額外的程序，就是需要事前諮詢監管輕軌的公共機構，以確保有關的工程實施是不影響輕軌系統設施和運營的安全，以及該區域之公眾和財產之安全。因此，由於在周邊保護區內的限制僅針對可能影響輕軌運營安全的活動及工程，車輛進出並不會造成影響。

換言之，從限制的活動及工程來看，原來法定的審批機制將涉及不同的部門，例如：土地工務運輸局、民政總署，故監管輕軌運營的公共機構對有關的活動及工程表示贊同意見後，仍須按法定程序向具權限審批部門申請相關的准照或許可；然而，倘若違反監管輕軌運營的公共機構的意見而進行任何活動或工程，則經作出必要配合後補充適用由八月二十一日第 79/85/M 號法令《都市建築總章程》中關於禁制和拆卸工程的規定處理，即由土地工務運輸局作出命令禁制、拆卸有關工程，又或命令將土地恢復至施工前的條件狀況。

由於運營者是負責輕軌系統的運營，即其只具權限處理輕軌運營範圍內的事務，而對於輕軌行車區域及基礎設施的相鄰土地並非在運營範圍內，因此，宜由具權限監管輕軌運營的公共機構直接處理有關的諮詢意見程序。

第三章 義務

一、運營者對乘客的義務

為確保運營者可提供高質素及安全的服務，諮詢文本建議規定運營者負有一系列較重要的義務，而該義務某程度上亦構成乘客的權利，包括：

- 1) 提供作為合同標的、安全及優質的服務；
- 2) 在向公眾出售運輸憑證的地點及其網站上，清晰易明地公開各種票價；
- 3) 公佈適用法例所訂定的權利和義務；
- 4) 需暫時停止提供客運服務時，以適合的方式通知乘客；
- 5) 劃分殘疾、長者、孕婦、抱嬰者的優先座；
- 6) 提供所有必要的資訊；
- 7) 在車站及月台向行動不便的乘客提供協助。

意見摘要

市民均認同訂定上述義務是具有需要性的。有部分意見認為應增加月台及車廂之秩序和整潔的管理，而運營者所提供的必要資訊需有圖像或語言，且廣播語言應包括廣東話、葡文、英文和國語；另有個別市民建議每年應進行事故演習，以及增設專用車廂（如：女性車廂、學生車廂）。

有政府部門之意見表示，由於乘客應包括各類的傷殘人士，因應聯合國之《殘疾人權利公約》自 2008 年 8 月 31 日起在澳門生效，故輕軌站及車廂均須符合十月三日第 9/83/M 號法律《建築障礙的消除》的規定，除了消除建築障礙之外，還應針對視障、聽障等人士，完善引導、廣播及標識等配套系統；另外，在輕軌網站和出售車票的站點，以及在列車內標示的文字應考慮以中文、葡文及英文顯示。意見分佈詳見下圖所示。

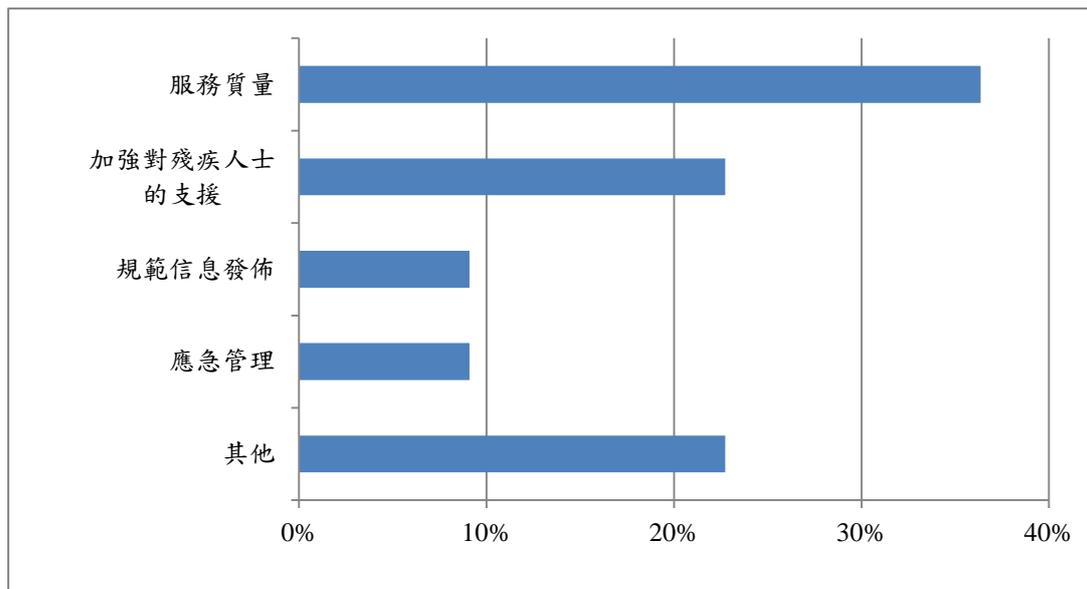


圖 3：「運營者對乘客的義務」意見之分佈圖

意見分析

諮詢期間的意見大多是關於運營者日常細則性工作的要求或期望，而相關內容都可體現為提供安全及優質的服務的一部分，因此，有關意見會在訂定批給合同的規範時予以考慮。

在諮詢文本建議的運營者義務中，其是必須確保能提供優質的服務，而保持月台及車廂之秩序和整潔，以及向公眾和乘客以適當方式提供必要的資訊，都是可保證優質服務的方法，故提供優質的服務是可從多方面作出體現。

此外，應急處理的相關內容已包含在前述第二章第一點的“安全技術規定”內，並會透過補充性行政法規作具體的規範；而事故演習屬應急處理的其中一個主要部分，故將來在補充性行政法規中會作考慮。

經參考其他國家及地區的經驗，並非所有城市軌道交通均設置專用車廂。是否有需要設置專用車廂需考慮當地的社會狀況及安全系數等因素，而且亦未見其他國家及地區透過立法作出有關的規管。因此，是否需要設置專用車廂應由運營者視乎實際情況而定。

對於傷殘人士方面，諮詢文本建議運營者負有義務在車站及月台向行動不便的乘客提供協助。另外，在輕軌系統設計和建設過程中，亦已作出了相關的適當考慮，例如：站內設有導盲磚以助視障人士辨識前往售票機和月台等方向、自動售票機設有語音導購及凸字，車內有廣播系統語音提示到站訊息，車門打開時會有燈號及提示音作提醒，以及列車內設有供輪椅使用者停泊的位置。

二、乘客及公眾的義務

由於輕軌交通系統的車站及列車內屬於公共場所，乘客及公眾應負有遵守公

共秩序的義務及責任，在享有使用一些如車站等基礎設施之權利的同時，不得作出違反公序良俗的行為，當中諮詢文本建議的義務如下：

- 1) 涉及妨礙良好秩序的行為，尤其是：
 - 擅自開啟列車車門或月台幕門，或妨礙其正常運作；
 - 車輛運行時或響起關門聲號後進出車廂；
 - 進入車廂時妨礙欲下車的乘客下車；
 - 未持有有效運輸憑證而進入付費區；
 - 佔用殘疾、長者、孕婦、抱嬰者的優先座，除非明顯無讓座需要；
 - 於付費區或車廂內飲食；
 - 不適當地在驗票閘門及自動售票設備、自動扶梯或其他出入口逗留；
 - 未獲運營者批准擅自集會或示威；
 - 進行未獲運營者批准的籌款、組織募捐、收集簽名或調查；
 - 未獲運營者事先批准而從事任何有報酬或帶盈利目的的活動或提供服務；
 - 未獲運營者批准而進行任何形式的廣告，張貼或派發海報、小冊子或其他刊物；
 - 躺臥於車站或車廂內，但因健康原因者除外。
- 2) 涉及滋擾其他乘客的行為，尤其是：
 - 攜帶其性質、形狀、體積或氣味能對其他乘客造成滋擾的行李；
 - 攜帶動物，但導盲犬除外；
 - 使用音響設備或製造嘈音，對其他乘客或公眾造成滋擾；
 - 吸煙；
 - 作出滋擾其他乘客或公眾的行為或發言。
- 3) 涉及損害公物的行為，尤其是：
 - 作出任何弄髒或破壞車站或列車的行為；
 - 攜帶其性質、形狀或體積能對列車造成損害的行李。

諮詢文本亦建議違反上述規定將被科處罰款。

意見摘要

大部分市民都不認同沒有讓座需要作出處罰。有意見認為難以訂定佔用優先座的準則，例如難以識別沒有表面特徵但確實有需要使用座位的人士，這將會引起其他的社會問題，故讓座文化應從公民教育着手。另外，亦有市民對於在車廂不擁擠時可否攜帶具滋擾性的大型物品提出疑問。

有部分意見認為可攜帶寵物乘搭輕軌，但要確保關於籠內，又或考慮設置寵物專用車廂。另外，亦有意見指出，一些特殊人士（如智障或自閉人士）在乘坐輕軌時可能會不自主地對乘客構成滋擾，希望能有酌情或免責處理。

有意見表示，現時很多人都喜歡在車廂裡自拍或拍攝一些其個人不喜歡的行為，認為應對該等行為作出限制；亦有意見認為在輕軌系統範圍內進行籌款或收

集簽名應屬政府審批的事項。

有政府部門之意見表示對於組織募捐、安裝廣告及攜帶動物的行為，應考慮法制的整體性及不同法例之間的適用性。另外，環境衛生是確保輕軌正常運營上不可忽視的一環，如垃圾有機會落入軌道中對營運構成影響，建議參照現有的法規作監管。根據第 8/2014 號法律《預防和控制環境噪音》，及第 28/2004 號行政法規核准之《公共地方總規章》內有管制公共地方產生的噪音之相關內容及罰則，故《輕軌交通系統法》中應清晰相關法律之間的適用性，以及車站範圍內應定義是否屬於公共地方。意見分佈詳見下圖所示。

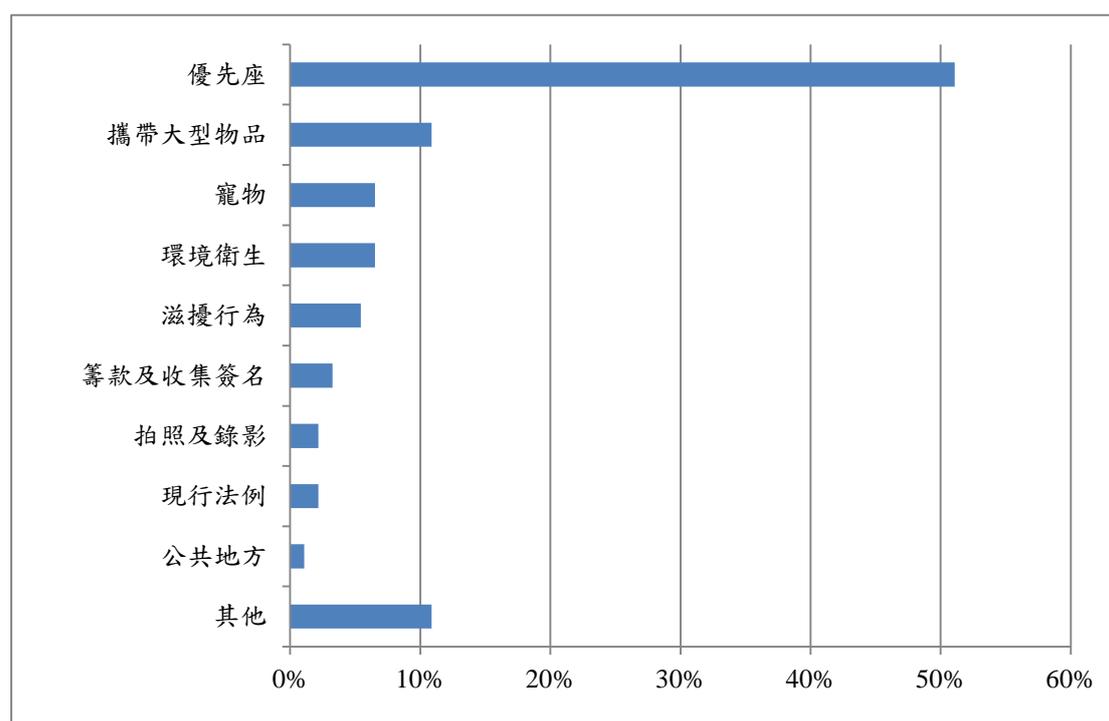


圖 4：「乘客及公眾的義務」意見之分佈圖

意見分析

乘客及公眾的義務是諮詢期內收到最多意見的部分，其中最受關注的包括優先座的使用。大部分市民認為無需要針對不合理佔用優先座位的情況引入罰則，同時亦有就攜帶大型物品和寵物的具體規範提出意見，並認為可多參考鄰近地區的處理方式。政府在後續立法時會依此方向作考慮。另外，有關滋擾、拍照及錄影、籌款及收集簽名等方面的意見或疑問，以下有較完整的解釋及說明。

➤ 優先座方面：

優先座主要是對有需要的人士作劃分，而且該有需要的人士亦為市民大眾一般可預見會讓座的。為防止濫用優先座的情況出現，諮詢文本建議針對不合理佔用優先座位的情況引入罰則。其實讓座是一種道德的體現，而讓座的行為應從基本教育着手，由於有關的行為並不會對運營安全構成影響，故將來立法時會作出考慮。

➤ 攜帶大型物品方面：

輕軌未來的運營是以運載乘客為主，考慮到不同人士的需要，以及路線會途經各個出入境口岸，故車廂的設計在空間上已就乘客攜帶大型物品作出考慮；而至於未來是否及如何就大型物品的定義及處理作出規範，將會參考鄰近地區的經驗，由運營者作出釐訂。

➤ 寵物方面：

由於輕軌交通未來的對象為社會大眾，不同人士對寵物的定義及接受程度不一。一般情況下，寵物包括貓和狗，但亦有蛇、鼠、鳥等，有些可能帶有攻擊性，主人自己不害怕，但不排除別人會害怕，將它放在籠內亦可能令別人產生不安或恐懼感，故從社會大眾的角度考慮，不應攜帶寵物乘坐輕軌，亦未見有需要設置寵物專用車廂。但經參考聯合國《殘疾人權利公約》之規定，輔助失明乘客的導盲犬將作例外容許。

➤ 滋擾方面：

雖然對於不自主人士（如智障、自閉或精神失常之人士）的滋擾行為在諮詢文本內並沒有相關的提述，但根據第 52/99/M 號法令第三條第三款適用制度的規定，“如第一款所指法律或規章未有規定，則依次補充適用本法規之規定，以及經必要配合之《行政程序法典》之有關規定、刑法及刑事訴訟法之一般原則。”例如，倘若該不自主人士作出的滋擾行為是因精神失常而所導致行政違法行為，將根據刑法上的過錯原則以及《刑法典》第 19 條（因精神失常之不可歸責性）之規定處理，即現行法例已有相關的規定，無需在是次立法中再訂定。

➤ 拍照及錄影方面：

市民倘若不法進行拍照及錄影，亦可能觸犯《刑法典》第一百九十一條（不法之錄制品及照片）之規定，因此，現行法例已有相關的規定，無需在是次立法中再訂定。

➤ 籌款及收集簽名方面：

由於輕軌車站屬一公共場所，運營者須考慮籌款或收集簽名的行為應否在人流密度高的時間或地點進行，以及對運營及乘客的安全會否構成影響。同時，運營者亦需安排工作人員協助疏散人流，以及就是否有需要請求警察當局維持治安等相關一系列的措​​施作出考慮及安排，因此，有關行為由運營者作審批會較切合實際的情況。

➤ 環境衛生方面：

任何情況下，乘客或公眾均禁止向輕軌行車區域或列車投擲任何物品，因為這些行為除對環境衛生構成影響外，輕則會阻礙輕軌的運營，重則會危害乘客的生命安全。因此，倘若投擲物品是向行駛中的車輛作出，會涉及危害乘客的生命安全，應構成犯罪行為。至於投擲物品單純是向輕軌行車區域

作出，有關的行為會妨害輕軌運營，亦可能會危害運營人員或乘客的生命安全，對系統運營的安全存在隱憂，應構成行政違法行為。由於現行法例並未對上述行為作相應規範，故須透過立法方式明確規管有關的行為。

➤ 公共地方方面：

根據第 28/2004 號行政法規第三條(一)項的規定，“公共地方：包括公共設施及主要供公眾使用並屬澳門特別行政區或澳門特別行政區其他公法人所有的地方或區域，如行人道、廣場、公共道路、公園、沙灘及自然保護區等；”，由於輕軌車站是供乘搭輕軌的乘客使用，並非公眾可隨意使用的，故不屬於上述行政法規所述的公共地方。輕軌交通的法例將對此作出規範，屆時將有清晰的標示以釐清公共地方的部分。

➤ 現行法例方面：

特區政府未來立法時定必考慮現行已生效法例的相關規定，尤其是：十月二十六日第 47/98/M 號法令、九月四日第 7/89/M 號法律、第 28/2004 號行政法規核准的《公共地方總規章》、第 8/2014 號法律《預防和控制環境噪音》及第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》。

第四章 運輸憑證及票價制度

一、運輸憑證

輕軌系統的運營主要收入來自票收，故乘客必須購買及持有運輸憑證，並由監察人員進行監察。諮詢文本建議對非有效的運輸憑證作出規定，尤其是：當運輸憑證不屬於乘客、運輸憑證有效期已屆滿、運輸憑證沾上瑕疵（即其特徵曾被修改或偽造的運輸憑證）、運輸憑證的保存狀況令人無法識別其有效期或其持有人的身份或運輸憑證未獲賦予效力時，均被視為非有效。

意見摘要

有部分意見認為運輸憑證的設計要完善，以便能在不同運輸系統互聯互通，而參考周邊的國家及地區，已經接受先進的支付方式，如支付寶、手機支付、微信支付等，將來運輸憑證亦應考慮以澳門通或電子支付的技術作為運輸憑證。另外，有市民建議運輸憑證採取實名制方式，倘若列車或輕軌出現問題時，都可以對嫌疑人作出追查。意見分佈詳見下圖所示。

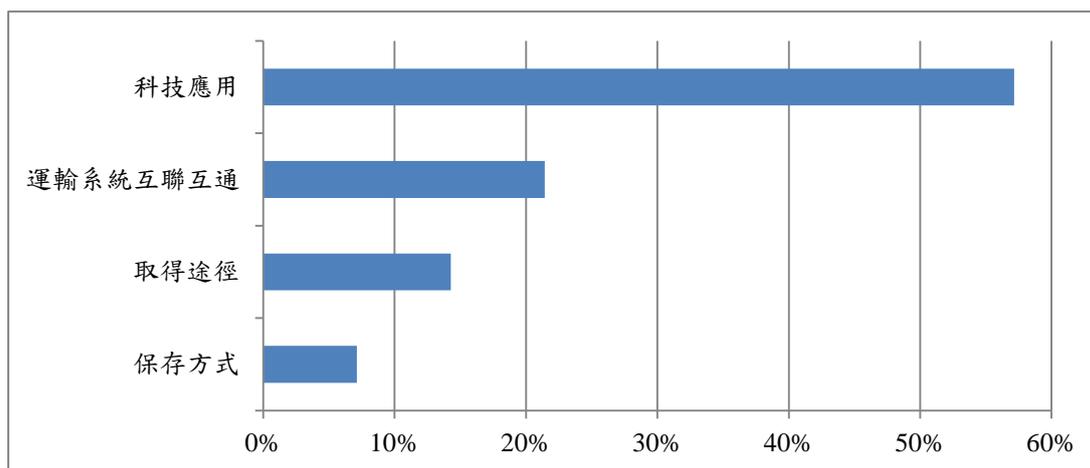


圖 5：「運輸憑證」意見之分佈圖

意見分析

就運輸憑證收集到的諮詢意見主要是從取得途徑、保存方式，以及科技應用等方面提出，而法案內容主要考慮規範運輸憑證的必要性和有效性。為着有關條文更具操作性及靈活性，以配合未來科技發展，故具體規定將由行政長官批示制定。

在輕軌的付費模式方面，特區政府與運營者將會考慮現時流行的電子模式收費系統，以及亦會考量不同公共交通工具間的轉乘安排，以便市民能一票多用。至於有關的運輸憑證是否採取實名制，特區政府將參考鄰近地區的類似做法，但目前未擬透過立法方式作規管。

二、票價制度

具體票價須考慮推動社會和經濟效益的平衡和收取價格的公平性，並反映路線距離及每位乘客的經營成本，故諮詢文本建議票價制度應由政府訂定，運營者必須在票價實施日期之前，適當地向公眾公佈票價，尤其是在向公眾售票的地點及其網站上公佈。

意見摘要

市民均認同訂定票價制度應由政府訂定。有部分意見認為本澳引入輕軌的目的是改善交通，為吸引市民選用輕軌，票價應與巴士相若；且票價不能隨意調整，須根據經濟及營運的狀況作考慮，而調整票價時必須向公眾公開有關的理據。同時，票價制度亦應包括按次搭乘計算、月票計算、專程優惠，以及老人、殘疾者和學生票，當中大部分市民都表示澳門居民與旅客的票價應作區分。

大部分意見認為應允許運營者在車站、車廂、軌道支柱賣廣告，以及在站內加入商業元素，如設自動售賣機等，藉以增加收入補貼營運開支，特別是彌補票價較低所造成的經營壓力。

有個別意見表示運營者於票價實施日期之前要適當地向公眾公佈，但是實施

之前究竟是否有時間的規限？另外，“適當地向公眾公佈”是指於售票地點或網站公佈？亦應否向媒體公佈？而對於有關的公佈方式會否作出規管，以讓市民在日後更加了解輕軌的票價狀況？意見分佈詳見下圖所示。

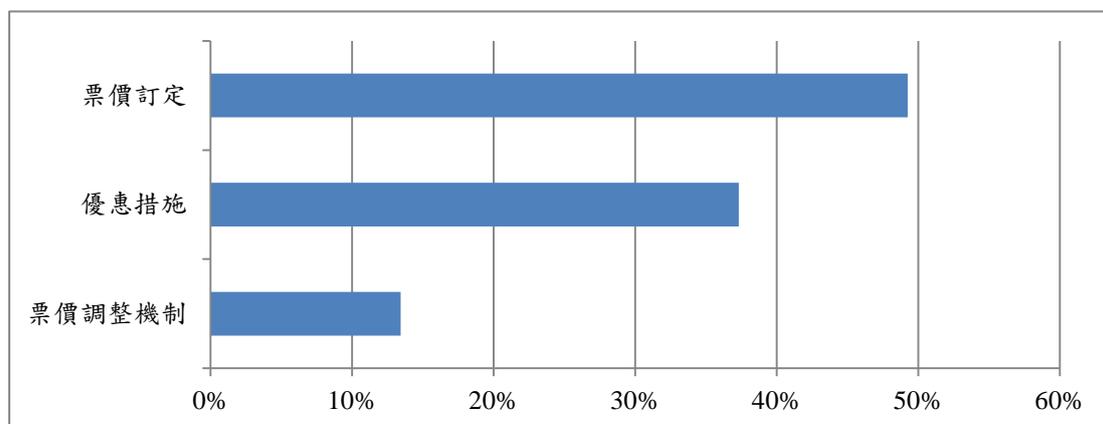


圖 6：「票價制度」意見之分佈圖

意見分析

市民普遍認同票價制度由政府透過行政長官批示訂定，同時亦有意見要求明確規範運營公司向公眾公佈票價的期限，法案內容將以此方向作跟進。另外，市民亦關注票價制度訂定的理據，並建議票價應考慮平衡社會利益、運營成本、現有公共巴士票價及優惠，以及其他收益補貼等方面。未來政府進行其他相關工作時會審慎考慮。

未來輕軌的票價制度會由政府訂定，而運營者則負責票價管理。在綜合社會的經濟情況，以鼓勵及方便市民出行為目的的前提下，政府訂定最適合的價格以吸引市民乘搭輕軌。未來的票價制度將透過行政長官批示訂定。

由於輕軌的票價是市民最關注的事宜之一，在票價實施前須向公眾公佈，而公佈的時間規限是涉及公眾和乘客知悉票價的權利，故將來立法時會作出考慮。

至於除在售票的地點及網站上公佈外，是否仍需向媒體公佈，則屬運營者的運營行為，未來可透過批給合同作規範。

另外，在廣告設置方面，特區政府在過往已有考慮，例如在列車車廂內部的設計上已預留可用作廣告的位置，至於是否容許在其他位置設置廣告及增設自動售賣機等商業行為，亦可於作出有關批給時作綜合考慮。

第五章 責任制度

一、刑事責任

為使乘客和公眾的權利能獲得保障及社會安定得以維持，諮詢文本建議某些

特定的行為應被界定為犯罪，當中包括：劫持列車、妨害運營安全、危險駕駛、向列車投射物體、運營人員棄職及違令進行禁制工程之行為。

意見摘要

市民均認同有需要針對危害人身安全和社會安定的行為定為刑事責任。有個別意見認為，由於有關的行為可足以對全車乘客及站內人士造成無法估量的惡性影響，因此應當提高徒刑或罰金的量刑幅度。

有政府部門之意見表示參照《刑法典》中規定危險駕駛的犯罪主體是駕駛者，但基於輕軌系統是採用無人駕駛方式，即沒有駕駛者，故諮詢文本中所規定的危險駕駛犯罪主體不明確；又或者倘若支配運營控制中心的行為人是犯罪主體，則犯罪構成之行為人對運營控制中心作出了支配行為，並非危險駕駛行為；而考慮到罪刑法定原則的規定，刑事的法律規範需要嚴謹和清晰，使能在字面上清楚其含意。

意見分析

諮詢期間市民對妨礙輕軌運營安全，且危害人身安全和社會安定的行為定為刑事責任沒有反對意見；但同時有市民及政府部門都對本法案中涉及刑事責任的條文如何配合現行《刑法典》的相關規定表示關注，並提出關於罰則的強度、犯罪主體的界定、是否與《刑法典》規定有重複部分之疑慮等方面的意見。相關意見於法案草擬的階段都會吸納與分析，並作出倘需要的調整。

目前航空、航海及鐵路（火車）運輸的相關犯罪行為已於《刑法典》中作出規定，具體於以下條文作出規定：第二百七十五條（劫持航空器、船舶或火車又或使之偏離路線）、第二百七十六條（妨害運輸安全）、第二百七十七條（危險駕駛交通工具）、第二百八十條（向交通工具投射物體）、第三百一十二條（違令）及第三百五十條（棄職）。按《刑法典》所定的罪刑法定原則，鑑於上述條文所定的犯罪構成要件不適用於輕軌交通的相關情況，因此，為保障乘客和公眾之權利及維持輕軌運輸的安全，有必要針對劫持列車、妨害運營安全、危險駕駛、向列車投射物體、運營人員棄職及違令進行禁制工程之特定行為定性為犯罪；另外對該等犯罪所定的刑罰幅度，乃經參考《刑法典》上述條文中的規定而訂定。

另外，對於現時諮詢文本中所建議“危險駕駛”的違法者方面，將來立法時會作出更明確的規定。

二、行政違法行為的責任

對於違反《輕軌交通系統法》而不構成犯罪的行為，尤其是乘客及公眾作出被禁止的行為或不遵守法定義務的行為，諮詢文本建議將該等行為定性為行政違法行為，並科處相應罰款及倘有的附加處罰；而有關罰款金額則按違法行為的嚴重程度，以及所引致的損害、違法者的過錯及其經濟能力釐定。

意見摘要

有部分意見表示違反乘客及公眾義務情況的罰款金額上下限差距太大，令人無所適從。

亦有個別意見認為，對於違法者在規定期限內繳付罰款，該罰款金額可獲減至最低的限額一半之情況，除了極少數罰款(如違泊)有此規定作鼓勵性作用外，其他如亂拋垃圾等條例都沒設相關優惠，故不贊成訂定扣減規定。

意見分析

市民對上述內容並沒有反對意見，但認為就不同的違法行為之罰款金額應該有更清晰的程度區分；而個別罰款的金額上下限差距亦不宜太大，且要參考其他現有法規的罰則，於未來法案訂定時需作更詳細的界定。至於在指定期限內自願繳納罰款可減輕罰款方面，由於有關規定乃參考現行法例的規定作處理，尤其考慮到自願繳納罰款制度具有鼓勵及正面的作用，因此，建議按原來方向推進後續立法工作。

➤ 罰款金額方面：

釐定有關行政違法行為的罰款金額須考慮之因素為：對運營者、其他乘客或公眾造成損失的嚴重程度、有否對運營安全構成影響、引致後果的損害程度、違法者的過錯情況（如故意或過失），以及違法者的經濟能力。

經綜合考慮上述因素後，對於違法程度較嚴重的行為，訂定科處的罰款金額亦相對較高，尤其涉及妨害輕軌運營安全方面的違法行為，包括：擅自開啟列車車門或月台幕門，或妨礙其正常運作，又或作出任何破壞車站或列車的行為。因此，對於違反乘客及公眾義務的不同行為將訂定不同的罰款幅度，將來立法時會審慎考慮。

另外，在擬定有關的罰款金額時，亦會參考現時已生效的法例針對相類似的違法行為之罰款金額，例如：第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》第二十三條第一款(一)項的規定。

➤ 減輕罰款方面：

經參考現行法例亦有訂定特別的繳付罰款制度，例如：第 28/2004 號行政法規核准的《公共地方總規章》第 54 條規定，即時繳付罰款只須繳付的金額相當於罰款下限的金額，又或可申請即時分期繳付罰款；第 5/2011 號法律《預防及控制吸煙制度》第 32 條規定，在法定期限內自願繳付罰款，僅須繳付罰款金額的一半；第 3/2007 號法律《道路交通法》第 137 條規定，在法定期限內自願繳付罰款，只須繳付三分之二的罰款。

由此可見，現行法例中亦有規範關於在法定期限內違法者自願繳付罰款的特別制度。

針對乘客或公眾違反法定義務而被科處罰款的違法行為，現時《輕軌交通系統法》法案建議採取自願繳付罰款措施，該金額可獲減至最低罰款限額的一半。

另外，當監察人員親身目睹且即時能識別違法者身份時，為著達至教育及阻嚇的作用，以及簡化相關的處罰程序，建議可即時對其作出檢控，以及引入在法定期限內自願繳納者可獲減輕罰款的措施。

三、運營者的民事責任

就運營者的民事責任方面，可分為合同責任、風險責任及客觀責任。

合同責任是運營者根據運送合同與每位乘客建立法律關係而產生的。因此，諮詢文本建議運營者須對乘客在乘車時或其因輕軌設備的瑕疵或故障而遭受的損害承擔相應的責任，尤其是在列車上發生或在乘客登上或離開列車的任何操作過程中發生的意外所引致的乘客死亡、受傷或其他身體上的損傷，又或行李的毀滅或損壞等，但僅以損害是在列車上發生或由基礎設施或設備的瑕疵或故障所導致為限。

風險責任及客觀責任並不取決於行為人的過錯，是因輕軌系統運營的自身風險而產生，故諮詢文本建議運營者須就由列車及其脫落物、基礎設施或設備對第三人造成的損害承擔責任。

意見摘要

市民均認同上述建議。

意見分析

諮詢期間並沒有收到對上述內容的反對意見，將以此為基礎進一步訂定法案內容。

第六章 意外及事故的技術調查

由於輕軌屬集體運輸交通工具，每天乘搭的人數眾多，若發生意外及事故，可能造成嚴重後果及引致人們擔心輕軌的運行和安全條件，故諮詢文本建議應對有關的意外及事故作技術調查，以查明原因並避免同類事件再次發生；而有關的技術調查應獨立於任何根據《刑事訴訟法典》而由司法當局或警察當局同時進行的調查。

意見摘要

市民認同有關意外及事故的調查應獨立進行。有部分意見認為有關的調查員不能由一般人士擔任，調查委員會需要由專業人士組成，當中可以包括政府或運營公司以外的專業人士或機構；而對於調查結果，需確保政府具有監察權，使運

營者落實有關建議。另外，相關的調查工作亦可參考澳門民航方面的處理方法。至於調查的細則可考慮採用行政法規的立法形式訂定。

意見分析

市民普遍對需要就意外及事故作技術調查沒有反對意見。市民提出進一步的意見以完善有關法案內容，包括法案應規定負責調查的實體、調查的獨立性、調查人員的專業性、調查報告的完成期限，以及向公眾披露調查結果的期限等，並且需要確保政府具有監察權，使運營者落實有關建議。為此，後續法案草擬會吸納以上各項意見，並將審慎分析及作詳細規範。

為避免任何利益衝突，特區政府應負責技術調查輕軌交通系統運營時發生的意外及事故，以確定其發生的原因或促成因素，並提出避免再次發生意外及事故的建議。同時，對於每宗意外或事故的調查，特區政府亦應指定一名調查負責人，使其對技術調查享有獨立性及絕對權力。如有需要，特區政府可指定其他調查員，並組成調查委員會，該委員會須在調查負責人的指導下執行工作；因此，有關的事宜將來立法時會作出考慮。

在擬定有關技術調查的法案內容時，除參考其他國家及地區有關軌道交通的意外及事故之技術調查外，亦參考了本澳民航的第 2/2013 號法律《民航意外事故調查及航空安全資料保護法》的詳細規範，而考慮到航空交通是澳門目前唯一有相關規定的集體運輸系統，有關相同事宜之法例公佈方式理應具一致性，因此，對於輕軌方面的意外及事故調查機制亦將以法律形式作出規範。

第三部分 諮詢文本內容以外的意見和建議

在諮詢過程中，社會上也提出了不少諮詢文件內容以外的意見和建議。現根據合法性和可行性的原則，列出其中比較重要的意見和建議進行分析。

一、連帶責任

意見摘要

有意見認為未來輕軌採用無人駕駛技術，整個系統均由運營控制中心人員監控，倘發生事故時，上述人員應有連帶責任。

意見分析

若有關的意外或事故是由於運營控制中心人員在履行職務時實施違反法律規定的行為所引起，且其存有過錯，則應負有相關的法律責任；但若其沒有任何過錯，而需其承擔法律責任，則明顯違背公平合理的歸責原則。況且對於刑事責任方面，行為人在無過錯下所實施的行為亦不應負上有關的刑事責任。因此，將不考慮訂立有關的規定。

二、運營人員

意見摘要

有意見關注擔任重要崗位的運營人員之能力，如何確保輕軌運營安全，及相關單位如何監管等問題。

意見分析

運營人員中的調度員、駕駛員及特殊工序的操作人員等重要崗位，必須對輕軌系統及列車的運作有深入的認識，使其能按正常程序對列車進行操作。倘其操作有誤，則可能會令列車偏離正常路線，將對乘客及公眾的安全構成威脅。因此，有關崗位的人員具重要性，必須經過培訓及考試合格才可擔任，將來立法時宜作出審慎考慮。

三、噪音及光的管制

意見摘要

有意見提出現行第 8/2014 號法律《預防和控制環境噪音》共對七類噪音源進行管制，但當中並沒有包括軌道交通噪音及車站廣播噪音之管制標準，因此，可參考前期之研究及相關監測評估數據，以便在是次法案中加入相應之噪音管制標準及測量方法。

另外，亦應考慮加入輕軌列車之光亮度規範，以減低列車燈光及照明對輕軌沿線周邊敏感受體之影響。

意見分析

現時列車和廣播系統之音量，以及列車之光亮度，已透過獨立第三方進行檢測，並符合環評報告所述的標準範圍，且有關環評報告所要求遵循的準則已相對全面；因此，未見有需要透過法律形式對有關事宜作出規範，但可於將來的批給合同中作相應的考慮。

第四部分 結語

建設中的輕軌在澳門是一項嶄新的集體運輸工具，故有必要建立有關的基本規範。基此，特區政府持續推進《輕軌交通系統法》的擬定工作，並已於 2017 年 2 月 13 日至 4 月 13 日進行了為期 60 天的公眾諮詢。

在此感謝市民的踴躍參與、相關社會團體和公共部門的鼎力支持，讓這次諮詢活動取得良好的成果。

資料收集方面，本次諮詢期間透過舉辦諮詢解釋會、電郵、信函、電話、意見收集箱、電視電台及網絡意見收集等方式，合共收集到 234 份意見；經整理和分析後，與諮詢文本內容相關的意見共有 379 條，為日後完成法案草擬工作提供了更全面的參考基礎。

文本內容分別從運營、安全、義務、運輸憑證及票價制度、責任制度、意外及事故的技術調查這六個方面作出規範。當中諮詢期內的意見都普遍認同設立私營公司負責輕軌運營、訂立聯合服務合同有助促進整體公交服務的使用、訂定安全技術規定來具體規範運營、強制民事責任保險合同保障運營風險、設立周邊保護區保障運營安全，以及文本中的刑事和行政違法行為的責任制度等主要內容。因此，相關事宜已得到社會大眾的認同，政府將遵循此方向繼續進行有關工作。

透過是次《輕軌交通系統法》的公開諮詢及其相關討論，可讓市民更深入地思考運營的事宜，當中最受關注的事宜為乘客及公眾的義務，而大部分市民認為無需要針對不合理佔用優先座位作出處罰，同時，諮詢意見也對運營者執行監察的方式、強制民事責任保險合同的保險金金額、刑事和行政違法的處罰幅度、周邊保護區的操作，以及意外及事故調查的程序等提出了多項建議。將對有關意見進行審慎分析，完善法案相關內容及作出所需的調整。

另一方面，諮詢期內亦收集到市民和相關團體對輕軌運營其他方面的進一步意見，尤其關注日後監管運營公司的開支和提供的服務質量，以至日常進行的工作的細則要求、專業人員的聘用與培訓、訂定票價制度的考慮因素、運輸憑證的科技應用等，並提供了寶貴看法，因此，政府未來進行相關工作時會積極考慮。

公眾諮詢的順利完成，有利儘快完成《輕軌交通系統法》法案的草擬，並向立法會提交法案，爭取早日完成是項立法工作，為輕軌的運營訂定基本的法律規範。

網頁 Website : 運輸基建辦公室GIT www.git.gov.mo
交通事務局 DSAT www.dsat.gov.mo

電郵 E-mail : 運輸基建辦公室GIT consultation@git.gov.mo
交通事務局 DSAT info@dsat.gov.mo

電話 Telefone : 運輸基建辦公室GIT 2881 3721
交通事務局 DSAT 8866 6363

語音留言 Correio de voz : 8506 6191

傳真 Fax : 運輸基建辦公室GIT 2881 3260
交通事務局 DSAT 2875 0626

郵寄 Correio postal : 澳門羅保博士街1-3號國際銀行大廈26樓運輸基建辦公室
GIT - Rua do Dr. Pedro José Lobo, n.º 1-3, Edifício Banco Luso Internacional, 26.º andar, Macau
澳門馬交石炮台馬路33號地下交通事務局
DSAT - Estrada de D. Maria II, n.º 33 R/C, Macau