

## 申訴專員公署

二〇一八 / 一九報告年度第一期

(二〇一八年四月十七日)



### 主動調查報告

#### 水務署對政府水管的修護和危機處理

申訴專員就水務署對水管的修護和危機處理，完成了一項主動調查。

近年水管（無論是食水管還是咸水管）的爆裂個案時有所聞，更出現爆喉熱點，有些地區水管在短時間內重複爆裂。除了對市民構成不便，亦浪費大量食水或咸水。此外，現時水管的滲漏比率為 15.2%，與其他國家或城市相比（例如新加坡的 5% 和里斯本的 8%），本港明顯落后。



本主動調查揭示水務署在減少水管爆裂、跟進水管爆裂個案、減少水管滲漏等三方面，均有不足之處。例如：

- 水務署沒有重點監察和跟進水管重複爆裂個案；對破壞水管的承辦商欠阻吓性罰則；
- 沒有就恢復咸水供應時間訂立服務指標；跟進水管爆裂的服務目標複雜，市民難以監察；
- 沒有就減低水管滲漏比率定下目標；在完成「更換及修復水管計劃」後再沒有全盤措施確保供水網絡穩定等。

就此，申訴專員向水務署提出了 10 項改善建議。調查報告摘要載於附件一。

## 主动调查报告 政府部门如何处理冷气机滴水问题

申诉专员公署的主动调查发现，食物环境卫生署（「食环署」）跟进有关冷气机滴水的投诉时有五项不足：

- 在发出「妨碍事故通知」后，没有进入有关单位覆查冷气机情况；天气转凉，冷气机停用，便终止调查；
- 没有就其职员每次测试冷气机应持续多久订定标准；
- 没有依据投诉人所述滴水出现的时段进行巡查；
- 没有按照工作指引跟进个案；
- 没有妥善记录视察所得。



解决冷气机滴水问题的一个有效办法是在大厦安装冷气机中央去水管。公署认为，屋宇署可藉「楼宇安全贷款计划」及向业界发出《作业备考》，促使或鼓励更多大厦在进行大维修时，安装大厦冷气机中央去水管。

申诉专员向食环署及屋宇署提出了共 8 项改善建议，期望从执法及源头方面改善冷气机滴水问题。

调查报告载于附件二。

**全面调查报告**  
**有关路政署及劳工处**  
**处理政府基建工程**  
**吊运安全措施不足的投诉**

路政署是负责推展和监督政府大型基建工程的工务部门，必须对工程地盘的安全问责；劳工处则是职业安全及健康条例的执法部门，专责监管雇主及承建商须为工人提供安全的工作环境。

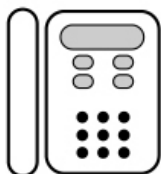


职业安全至为重要，在近月完成调查的一宗关于政府基建工程吊运安全的投诉个案中，本署发现，路政署及劳工处对同一地盘的安全措施是否足够，出现明显不同的判断，反映出两部门在工业安全问题上的沟通严重不足，路政署更没有正视劳工处作为执法部门所提出的意见和警告。

申诉专员向路政署及劳工处提出共三项改善建议，包括认真审视现行监察工地安全的机制，及两个部门之间的沟通机制有否不足之处。

调查报告的摘要载于附件三。

**查询**



如有查询，请与高级行政主任（外务）陈锡霞女士联络（电话：2629 0565；电邮：[kathleenchan@ombudsman.hk](mailto:kathleenchan@ombudsman.hk)）。

申诉专员公署  
二〇一八年四月十七日

## 水务署对政府水管的修护和危机处理 主动调查报告摘要

### 引言

香港的水资源十分珍贵。然而，近年来水管（无论是食水管还是咸水管）的爆裂个案时有所闻，除了对市民构成不便，亦浪费大量食水或咸水。

2. 此外，虽然现时本港水管的渗漏比率已由早年的 25% 下降至 15.2%，但与其他国家或城市相比（例如新加坡的 5% 和里斯本的 8%），明显落后。香港过去六年的食水和咸水总用水量分别为 58 亿及 16 亿立方米，平均每年用水量超过 9 亿 6 千万及 2 亿 7 千万立方米。假如水务署可以将香港的渗漏比率降低，例如与新加坡的 5% 看齐，每年可减少约 9 千 6 百多万立方米的食水及 2 千 7 百多万立方米的咸水流失，相当于 38,429 个标准泳池的食水及 10,883 个标准泳池的咸水。若以人均耗用食水量推算，上述数字的食水，足够超过二百万名香港人使用一年。以东江水三年平均价格（每立方米 5.5 港元）推算，可省回费用近 5 亿 3 千万港元。

### 调查所得

3. 水务署自二〇〇〇年开始分阶段进行「更换及修复水管计划」（「更换计划」），在 15 年内更换 3,000 公里水管，而水管爆裂个案也由二〇〇〇年的约 2,500 宗，大幅下降至二〇一七年的 88 宗。水务署的努力，固然值得肯定。然而，「更换计划」已于二〇一五年底大致完成，其后不会再有类似的大规模更换计划。水务署表示，该署会以「智能管网」（「智管网」）继续监察水管的渗漏情况。不过，根据水务署的最新估计，「智管网」于二〇二三年才可全面完成设立。

4. 这次主动调查揭示水务署在减少水管爆裂、跟进水管爆裂个案及减少水管渗漏等三方面，均有不足之处，应予改善。

## (A) 减少水管爆裂

### (1) 没有重点监察和跟进爆喉热点

5. 某些地点在数年间多次发生水管爆裂事故，水管经水务署维修不久后又再度爆裂，对附近居民构成极大影响。然而，水务署长期以来没有重点监察和跟进这些爆喉热点。

6. 水管老化或水管本身的质量问题，是引致水管爆裂的主要原因（占 46.07%的水管爆裂个案）。然而，水务署至二〇一六年十二月（本署介入调查超过一年后），才把近年重复发生水管爆裂的街道路段列为「爆喉热点」，以分析重复爆裂的原因及监察落实改善措施的进度。本署认为，水务署应继续密切监察全港各区「爆喉热点」的状况，并且厘定优次，如「爆喉热点」属一些大型的供水区域，又或者发生水管爆裂会严重影响交通，则应尽快跟进。

### (2) 对破坏水管的工程承办商欠阻吓性罚则

7. 就破坏水管的工程承办商个案，水务署于二〇一二至一七年共追讨 66 宗，涉及金额约 207 万元，平均每宗个案涉及的赔偿款额仅 31,000 元。本署认为，水务署的民事索偿阻吓力不足。该署应提醒相关的工程部门，利用现有评核承办商表现的机制，切实反映承办商破坏水管的差劣表现，针对屡犯的承办商，应考虑将其整个评核报告评为差劣，此举可有效影响该些承办商日后承办工程的机会。

### (3) 衡量水管遭破坏风险的准则欠清晰

8. 水务署的专责视察队以风险为本，将道路工程项目纳入巡查之列。本署审研过相关指引，发现该指引没有就如何衡量水管遭破坏的风险，例如水管是否易遭破坏、水管的重要性等，定下清晰明确的准则。若指引不清晰，在制订巡查计划时，不排除出现漏网之鱼及不一致的情况。

## **(B) 跟进水管爆裂个案**

### **(1) 没有就恢复咸水供应时间订立服务指标**

9. 水务署就食水管爆裂后须多久恢复供水，订立了服务目标，但该署并没有就咸水管爆裂后恢复供水时间订立指标。本署留意到，咸水管爆裂的暂停供水时间，往往远较食水个案为长。本署认为，水务署应就恢复供应咸水的时间，研究是否有需要订立具体的服务指标及相关可行性，并检讨咸水管爆裂后恢复供水需时较长的原因，从而提出及落实改善措施。

### **(2) 跟进水管爆裂的服务目标复杂**

10. 水务署就水管爆裂个案订立的服务目标，以及在网页上列出其服务成绩的表达方式均有欠清晰，需要经过解释及计算方能知悉该署的实际表现。以食水管爆裂的停水时间为例，就「85%个案在八小时内」的目标，该署在二〇一六 / 一七年度的达标率为96.26%，但原来该署要表达的是在该年度只有81.82%的个案(85% x 96.26%)的停水时间在八小时内，骤眼看来，令人摸不着头脑。本署认为，政府部门应把服务目标订得清晰易明，方能有助市民监察其工作表现。

## **(C) 减少水管渗漏**

### **(1) 应积极研究引入世界各地最先进的测漏技术，加强水压管理**

11. 近年在监管供水设施方面有卓越表现的城市均致力透过各种最新的测漏和水压控制等技术，以减低水管渗漏。例如新加坡会透过声纳探测，积极勘探地下渗漏，并透过研究渗漏数据等措施防止水管渗漏。本署认为，水务署应与时俱进，在勘探、测漏技术以至水压管理等多方面加倍努力，以降低香港的水管渗漏比率。

### **(2) 就减低水管渗漏比率定下指标，定期向外公布最新的渗漏比率，增加透明度及促进公众监察**

12. 要进一步改善水管渗漏比率，水务署有必要定下目标（如分阶段逐步把渗漏比率降至5%甚至更低），推行一系列的改善措施

以达致有关目标。此外，水务署应定期公布最新的水管渗漏比率和水务署的目标比率，让公众监察其表现。

(3) 在「更换计划」后没有全盘措施确保供水网络稳定

13. 水务署于二〇一五年完成「更换计划」，更换了 3,000 公里水管。其后，水务署会以「智管网」继续监察水管的渗漏情况。不过，「智管网」于二〇二三年才可全面完成设立。

14. 本署认为，未被「更换计划」涵盖的水管会继续老化和耗损。水务署应参考国际的成功经验，持续评估所有水管的爆漏风险，必要时重置一些风险高或重复出现爆漏的水管。此外，水务署应加快设立「智管网」，并在密切留意「智管网」设立进度的同时，全力推行各项地下水管资产管理措施，维持供水网络稳定健康。

## 建议

15. 鉴于以上所述，申诉专员向水务署提出 10 项改善建议：

### 减少水管爆裂

- (1) 密切监察「爆喉热点」的情况，并厘定优次，积极跟进及进行改善工程。
- (2) 提醒各相关工程部门，倘若承办商曾破坏水管，应在评核报告中反映其差劣表现，增加阻吓力。
- (3) 修改巡查道路工程项目的指引，订立规划巡查的客观标准。

### 跟进水管爆裂个案

- (4) 检讨咸水管爆裂个案的恢复供水时间远较食水管个案为长的原因，提出和落实改善措施。
- (5) 就咸水管爆裂个案研究订立恢复供水时间的服务目标。

- (6) 检讨及简化跟进水管爆裂个案的服务目标。

### **进一步减低水管渗漏比率**

- (7) 参考在维护水管供应网络健康方面有杰出表现的城市  
的经验，进一步减低香港的水管渗漏比率。
- (8) 就减低渗漏比率定下指标，并定期向外公布最新的渗  
漏比率，以增加透明度及促进公众监察。
- (9) 在设立「智管网」的同时，应全力推行各项地下水管  
资产管理措施，维持供水网络稳定健康。
- (10) 加快推行「智管网」。

申诉专员公署

二〇一八年三月



# 1

## 引言

### 背景

**1.1** 香港高楼大厦林立。由于夏季天气炎热潮湿，几乎家家户户都装设冷气机。若安装或维修不妥善，冷气机往往有滴水问题，不单影响下层单位的住户和途经的行人，亦会造成环境卫生滋扰。在二〇一三年至二〇一七年期间，本署接获有关食物环境卫生署（「食环署」）没有妥善跟进冷气机滴水问题的投诉共 212 宗，平均每年 42 宗。在处理该些个案期间，本署留意到食环署的跟进行动有多项不足之处。

**1.2** 基于以上所述，申诉专员于二〇一七年九月十五日根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条展开主动调查，深入探究食环署跟进冷气机滴水问题的情况，以期更具体向该署提出改善建议。本署亦于是项主动调查研究屋宇署可否引入措施，促使或鼓励大厦在大维修时安装大厦冷气机中央去水管，以更彻底解决冷气机滴水问题。

### 调查过程

**1.3** 本署分别向食环署和屋宇署作出查讯及索取资料，并详细审研了多宗市民的冷气机滴水投诉个案。

**1.4** 二〇一八年二月九日，本署将调查报告的初稿送交食环署和屋宇署置评。经考虑该两个部门的意见后，本署于同年四月十一日完成这份报告。

# 2

## 相关法例及工作指引

### 《公众卫生及市政条例》

**2.1** 根据《公众卫生及市政条例》（「《条例》」）：

- (1) 任由冷气机滴水对别人做成滋扰，乃属违法；
- (2) 食环署有权进入任何处所，以确定该处所是否或曾否有冷气机滴水；
- (3) 在进行冷气机滴水调查或覆查期间，食环署若进入处所遇到困难，可向法庭申请进入有关处所的手令（下称「入屋令」）；
- (4) 如证实有滴水情况，食环署可发出「妨碍事故通知」，着令有关处所的业主 / 住户维修冷气机，使其停止滴水；
- (5) 若有关人士不遵办「妨碍事故通知」，该署可提出检控；被定罪者可被罚款最高 10,000 元，以及每日罚款 200 元。

### 相关工作指引

**2.2** 根据食环署的工作指引（「工作指引」），在接获有关冷气机滴水的投诉后，该署当区的环境卫生办事处（「环卫办」）须派员到场视察。

## **实地调查**

**2.3** 环卫办职员须尝试于不同时段到场调查（包括办公时间以外、周末及公众假期），并尽可能于投诉人所指滴水出现的时段到场调查。

**2.4** 环卫办职员到怀疑有冷气机滴水的单位调查时，如冷气机正在运作，职员会观察冷气机有否滴水。如冷气机不在运作，职员可根据《条例》赋予的权力开动冷气机进行测试。若未能进入单位测试冷气机，职员会在单位外围（包括事涉大厦地面）或从其他单位进行观察。

**2.5** 环卫办职员首次到怀疑有冷气机滴水的单位调查时，如单位无人应门，职员须将「预约通知」分别张贴于其门外显眼处，以及放入该单位的信箱，要求单位占用人与职员联络，让职员可于 4 个工作日内入内调查。

**2.6** 如占用人不作回应，职员须于发出「预约通知」后 7 个工作日再到访。

**2.7** 职员再到访时，如仍无人应门，或单位占用人拒绝让职员入内，职员须发出「拟进入处所通知书」，要求占用人联络职员，让职员可于 3 个工作日内入内调查。

**2.8** 如再到访时仍无人应门，职员应向大厦管理员求助，以了解占用人通常在其单位的时间，以便再安排到访。

**2.9** 如单位占用人对「拟进入处所通知书」不作回应，或拒绝职员入内，职员应发出「拟申请进入处所的手令通知书」。若仍未能进入单位，职员便须考虑向法庭申请「入屋令」（第 2.1(3)段）。

## **证实有冷气机滴水的个案**

**2.10** 若确定某单位的冷气机滴水，环卫办会发出「妨碍事故通知」（第 2.1(4)段），着令有关业主 / 占用人于期限前减除妨碍事故。

**2.11** 期限过后，环卫办职员会覆查确定「妨碍事故通知」是否已获遵办。如未能进入有关单位进行冷气机测试，职员会根据现场情况（例如：从外围（包括地面）或其他单位观察，或从投诉人所提供的资料）以确定「妨碍事故通知」是否已获遵办，以及有否足够理据向法庭申请「入屋令」。

### ***未能证实哪单位冷气机滴水的个案***

**2.12** 对于未能证实哪单位冷气机滴水的个案，环卫办可发劝谕信提示所有被怀疑单位的占用人：若其冷气机有滴水情况，须以妥善的方法把水滴排走，以免滋扰他人。

# 3

## 个案研究

**3.1** 本署每年均接获多宗有关冷气机滴水问题的投诉（第 1.1 段），以下四宗凸显了食环署在处理冷气机滴水问题方面之不足。

**个案（一）：** 发出「妨碍事故通知」后，没有进入单位覆查冷气机情况

**3.2** 二〇一六年七月，市民 A 女士投诉其住所对上的单位甲之冷气机滴水。环卫办经调查后确定有滴水情况，遂于九月上旬向单位甲的业主发出「妨碍事故通知」。同月下旬，A 女士指滴水问题持续。环卫办于其后至十一月间 4 次派员到单位甲拟作覆查，但均无人应门，遂留下「预约通知」。

**3.3** 其间，由于该办职员在事涉大厦地下及 A 女士的单位均未有见到单位甲的冷气机滴水，而九月和十月的平均气温分别仍为摄氏 27.9 度及 26.8 度，该办相信一般住户是依然会使用冷气机的，因而断定单位甲已把冷气机修理妥当，遵办了「妨碍事故通知」。基于这样的判断，该办认为再无需进入单位甲进行冷气机测试以作覆查，亦无需向法庭申请「入屋令」。

**3.4** 本署认为，环卫办以在单位甲外围观察不到该单位的冷气机有滴水，便断定单位甲已把冷气机修理妥当，未免不稳妥。倘若单位甲根本没有把冷气机修理妥当，而只是因为某些原故暂停使用冷气机，到翌年夏季来临，该冷气机便会重现滴水问题。

**3.5** 本署留意到，上述并非单一事件，食环署在处理一些同样是发生于夏末秋初的个案时亦犯了同一毛病：在调查 / 覆查冷气机滴水个案期间，天气转凉，该署便不进入有关单位进行冷气机测试，结果个案不了了之。最终是：在夏季再临时，冷气机滴水

问题又重现，投诉人须重新作出投诉，该署又须重头开始进行调查。

**3.6** 有投诉人指，如此情况周而复始，问题挥之不去，多年未获彻底解决。

### 个案（二）：没有就冷气机测试应持续多久订定标准

**3.7** 市民 B 先生向食环署投诉其单位对上的单位乙及单位丙之冷气机滴水。环卫办职员分别到单位乙及单位丙观察该两个单位的冷气机运作约 5 分钟，未有发现滴水。因此，该办断定该两部冷气机均没有滴水问题。

**3.8** 其后，B 先生向环卫办投诉冷气机滴水问题持续。在本署介入后，环卫办因应本署的建议，再派员到单位乙及单位丙进行冷气机测试约 30 至 40 分钟。结果是：单位丙的冷气机没有滴水，但单位乙的冷气机有滴水。

**3.9** 食环署表示，该署未有就冷气机测试应持续多久订定标准，理由如下：

- (1) 每宗冷气机滴水个案的情况不同，冷气机的型号、匹数、种类、是否有装置盛水盆及接驳排水喉管，以及进行测试时的空气湿度及相对湿度等，均可能影响冷气机在开动后多少时间才出现滴水；
- (2) 调查人员应根据现场实际情况（包括：滴水发生的时间、事涉冷气机的出水口位置、是否有接驳排水喉管及冷气机是否正在运作等），以决定调查工作的细节，以及测试时间应持续多久才算合理。

**3.10** 本署认为，冷气机测试所需的时间，或会因个案而异。若在测试开始后短时间内便出现滴水，测试自然无须继续。然而，若在测试开始后未有在短时间内出现滴水，食环署职员便理应继续测试，断不能如上述个案（二）一般，在测试 5 分钟后，便草率断定冷气机没有滴水问题。本署认为，该署应就测试时间多久订定合理标准：若在测试初时未见滴水，便应把测试持续至（比

如说) 30 分钟, 令测试结果较准确、更具说服力。职员如在评估个案的情况后, 认为需要多于 30 分钟的更长时间观察测试结果, 亦当然可按照其判断延长测试时间。

### 个案 (三): 没有按投诉人所提供滴水时段资料集中进行巡查

**3.11** 市民 C 先生的投诉个案涉及一幢旧式商住混合式唐楼。该大厦约 40 个面向行人路的单位装设了近 100 部冷气机。C 先生向食环署投诉: 他于早上约 6 时 45 分途经该大厦, 发现该大厦面向行人路的单位之冷气机滴水, 对途人造成滋扰。

**3.12** 虽然 C 先生所指的冷气机滴水情况是在清晨发生, 但环卫办到事涉大厦巡查的 19 次中, 只有 4 次在清晨、其余 3 次在傍晚, 以及共 12 次在上午稍后或在下午进行。

**3.13** 该办在清晨及傍晚的各次巡查皆有所发现: 共有 4 个单位的冷气机滴水, 另有 10 个单位的冷气机可能有滴水问题。该办在上午稍后及在下午的所有巡查皆未有发现冷气机滴水。

**3.14** 本署留意到, C 先生向食环署投诉时已明确指出冷气机滴水情况是在清晨时分出现 (第 3.11 段), 但环卫办大部分的巡查却是在其他的时段 (上午稍后及下午) 进行 (第 3.12 段), 结果当然是费时失事, 徒劳无功 (第 3.13 段)。

### 在发出「预约通知」后, 没有按照工作指引跟进

**3.15** 就个案 (三) 中 10 个怀疑有冷气机滴水的单位, 环卫办在巡查当日只成功进入其中一个单位调查。就余下未能入内的 9 个单位, 该办发出了「预约通知」(第 2.5 段)。但该办在发出「预约通知」后, 只重复从外围观察该些单位, 没有按照工作指引作出进一步跟进 (包括再到访有关单位, 以及在仍然未能进入单位的情况下向单位的占用人按序发出「拟进入处所通知书」、「拟申请进入处所的手令通知书」, 以及向法庭申请「入屋令」) (第 2.6 至 2.9 段)。

**3.16** 在发出「预约通知」两个月后，环卫办再作巡查。就上述 9 个已发出「预约通知」的单位之其中 3 个，该办继续怀疑其冷气机滴水；至此该办方作下一步的跟进：向该 3 个单位发出「拟进入处所通知书」（第 2.7 段）。最终，环卫办职员于一个月后成功进入该些单位调查。

**3.17** 环卫办不按照工作指引行事，没有在发出「预约通知」后适时作出跟进，亦没有尽快进入有关单位测试冷气机，以确定该些冷气机有否滴水。结果是：冷气机滴水问题迟迟未获彻底解决。

#### 个案（四）：没有妥善记录视察所得

**3.18** 市民 D 先生多次向食环署投诉其对上的单位丁之冷气机滴水。就该些投诉，环卫办职员到单位丁共调查了 9 次。然而，在其中 4 次调查中，该办竟无记录显示职员有否在单位内进行冷气机测试，而管理层对此亦好像视而不见。

**3.19** 本署认为，食环署职员每次到场视察后，均有责任妥善记录其所采取的行动及视察所得，以便日后翻查；否则该署日后便无法监察巡查有否適切地进行。此外，其上司或管理层亦不应容许职员外出巡查后，没有记录相关资料。

**3.20** 因应本署的建议，食环署表示会研究在其「投诉管理资讯系统」制备表格供职员记录视察所得，包括开动冷气机进行测试的时间，以及完成测试关掉冷气机的时间。



# 4

## 装设大厦冷气机 中央去水管的需要

**4.1** 如第 1.1 段所述，本港高楼大厦林立，几乎家家户户都装设冷气机，但较旧的大厦一般都没有冷气机中央去水管（「中央去水管」），让住户可把每一部冷气机以胶喉接驳至中央去水管，将冷气机的凝结水妥善排走。因此，无论食环署如何努力执法，其行动恐怕亦只能治标；大厦本身没有中央去水管，大厦单位的冷气机滴水问题便会容易出现，造成环境卫生滋扰。

**4.2** 目前，香港没有法例规定大厦必须装设中央去水管。有鉴于此，本署藉这项主动调查与屋宇署探讨，可否透过其他办法促使或鼓励大厦在大维修时安装中央去水管。

**4.3** 在屋宇署的「楼宇安全贷款计划」（「贷款计划」）下，业主可申请贷款，以便进行其楼宇（包括外墙饰面）的维修及修葺工程（不论有关工程是自愿或根据法定命令而进行）。本署询问屋宇署可否透过「贷款计划」促使或鼓励业主装设中央去水管。该署同意，在进行楼宇外墙维修时，安装中央去水管是合适的时机及合乎经济效益。该署同意更新「贷款计划」的网页内容及申请须知，鼓励大厦业主在大维修时，藉「贷款计划」的资助趁机装设中央去水管。

**4.4** 此外，屋宇署不时会就如何应用和执行《建筑物条例》及其附属规例的规定，以及其他有关施行《建筑物条例》的行政和建议事宜向业界发出《作业备考》。鉴于不少较旧的大厦会进行大维修（包括楼宇外墙工程），本署认为，屋宇署可透过发出《作

业备考》，提示认可人士在参与安排楼宇外墙维修工程时，建议业主乘机装设中央去水管。

**4.5** 食环署亦认同，大厦装设中央去水管，会有助更彻底解决冷气机滴水问题。该署本身会发信建议有冷气机滴水问题的大厦之业主立案法团（「法团」）装设中央去水管。此外，该署会与相关部门，包括民政事务总署及屋宇署合作推动业主装设中央去水管，以及提醒法团及物业管理公司定期检查及维修已装设的中央去水管。本署认为，食环署也可透过传媒向公众宣传装设中央去水管的好处。

# 5

## 本署的评论及建议

**5.1** 综合第 3 章所述，本署发现食环署在跟进有关冷气机滴水问题的投诉有五项不足之处：

- (1) 在调查 / 覆查冷气机滴水个案期间，一旦天气转凉，该署便不进入有关单位进行冷气机测试，个案不了了之，以致未能彻底解决滴水问题（个案（一），第 3.2 至 3.6 段）；
- (2) 没有就冷气机测试应持续多久订定合理标准，以致出现测试结果不稳妥的情况（个案（二），第 3.7 至 3.10 段）；
- (3) 没有按投诉人所提供滴水时段的资料集中进行巡查，结果事倍功半（个案（三），第 3.11 至 3.14 段）；
- (4) 没有按照工作指引彻底跟进冷气机滴水问题，致令问题迟迟未获彻底解决（个案（三），第 3.15 至 3.17 段）；
- (5) 没有妥善记录视察所得，管理层有责任监察巡查是否妥善地记录（个案（四），第 3.18 及 3.19 段）。

**5.2** 此外，如第 4.1 段所述，若大厦没有中央去水管，食环署对冷气机滴水问题的执法行动便只能治标。本署认为，屋宇署可透过「贷款计划」及发出《作业备考》，促使或鼓励大厦在大维修时安装中央去水管（第 4.3 及 4.4 段）。

## 本署的建议

**5.3** 基于以上的分析，申诉专员对食环署及屋宇署有以下建议：

### 食环署

- (1) 在调查 / 覆查冷气机滴水个案（包括已发出「妨碍事故通知」的个案）期间，除非在有关单位外围已清楚观察到该单位的冷气机滴水，否则务须进入有关单位进行冷气机测试，并在有需要时，向单位的业主 / 占用人发出进入单位的通知书，甚至向法庭申请「入屋令」（**第 5.1(1)段**）；
- (2) 就于夏末秋初仍未完成的个案，务须继续调查，以免在翌年夏季来临时投诉人须一再投诉以及该署须耗用资源就个案重新展开调查（**第 5.1(1)段**）；
- (3) 订定冷气机测试应持续多久的合理标准，让职员有所依循（**第 5.1(2)段**）；
- (4) 灵活调派人手，尽量于投诉人所指的滴水时段进行巡查，并提示职员须严格按照工作指引跟进冷气机滴水投诉（**第 5.1(3)及 5.1(4)段**）；
- (5) 在「投诉管理资讯系统」制备表格供职员记录视察所得，以及探讨透过该系统提升跟进冷气机滴水投诉的效率（**第 3.20 及 5.1(5)段**）；
- (6) 考虑透过传媒向公众宣传装设中央去水管的好处；如有需要，可就宣传内容征询屋宇署的意见（**第 4.5 段**）；

### 屋宇署

- (7) 透过「贷款计划」促使或鼓励大厦业主在大维修时安装中央去水管（**第 5.2 段**）；

- (8) 发出《作业备考》，提示认可人士在参与安排楼宇外墙维修工程时，建议业主乘机装设中央去水管（**第 5.2 段**）。

## 鸣谢

**5.4** 本署进行调查期间，获食环署及屋宇署全力配合，申诉专员谨此致谢。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/414**

二〇一八年四月

## 有关路政署及劳工处 处理政府基建工程 吊运安全措施不足的投诉 全面调查报告摘要

### 背景

一名地盘工人向路政署及劳工处投诉，其工作的政府基建工程地盘就吊运操作的安全措施不足。由于投诉人认为两部门疏忽处理其投诉，于是向本署投诉。

2. 本署的调查发现，两部门对同一地盘的安全措施是否足够，竟出现明显不同的判断，路政署认为承建商所作的措施可接受、符合法例及合约规定，但劳工处则认为承建商涉嫌违反职业安全法例，须立即纠正。事件反映出两部门在工业安全问题上的沟通严重不足，而路政署更是没有正视劳工处作为执法部门所提出的意见和警告。

### 部门的职责及有关吊运安全的法例

#### 劳工处

3. 劳工处负责执行《职业安全及健康条例》及《工厂及工业经营条例》及其附属规例。根据《工厂及工业经营条例》第 6A 条的一般性责任条款，雇主及其承建商须在切实可行范围内为工人提供安全工作系统，以保障雇员的职业安全及健康。

4. 就吊运操作而言，根据《工厂及工业经营（起重机械及起重装置）规例》，起重机械的移动或转动部分与附近任何围栏等固定附着物须保持 600 毫米无阻通道。如不切实可行，持责者须确保已采取合理步骤，防止有人在起重机正在使用时进入该地方。

#### 路政署

5. 路政署是负责推展事涉工程的工务部门，须按照《土木工程管理手册》及《建筑地盘安全手册》的规定，跟进承建商的工地

安全表现。该署在与承建商的合约中订明，承建商进行吊运作业时，必须按照现行法规，设置和维持安全的作业装置及工作系统。

## 主要事件经过

### 二〇一六年

6. 十二月六日，投诉人致电 1823 投诉事涉工程地盘吊运操作的安全措施不足，包括未有围封吊运范围及即场没有安全指挥人员，获转介路政署跟进。

7. 十二月七日，路政署与驻工地人员及承建商进行视察，发现当日工地已设有无阻的安全通道予投诉人使用，该署确定当日的安全措施可接受。

8. 十二月八日，路政署要求驻地盘工程师及承建商进行内部调查。

9. 十二月十三日，路政署驻地盘工程师提交调查报告，解释有关吊运操作有讯号员协助吊运、督导员监督操作、亦有人员防止其他工人进入吊运路线范围。由于法例没有规定吊运必须围封有关工地范围，该调查报告认为承建商已严格按照法例及合约规定施工。

10. 十二月二十日，投诉人致电劳工处作出相同投诉。劳工处同日到事涉地盘进行突击巡查，发现工地有三部流动式起重机。但当时地盘没有围封吊运区、没有张贴警告告示及没有适当分隔机械及工人，涉嫌违法。由于当时没有吊运工作正在进行，故该处未有对持责者提出检控。

11. 十二月二十一日，路政署将调查结果回复投诉人，表示没有发现安全措施不足。

12. 十二月二十二日，劳工处致电投诉人交代巡查结果，承诺会敦促承建商采取相关安全措施，并会继续跟进巡查。

13. 十二月二十三日，劳工处向承建商发出「建筑地盘视察报告书」（「视察报告书」），要求承建商立即采取适当的安全措施，

包括围封吊运区、张贴警告告示及适当分隔机械及工人。劳工处并按既定程序将报告书抄送给路政署。

14. 十二月二十八日，投诉人向本署投诉两部门疏忽处理其投诉。

## 二〇一七年

15. 一月二十六日，劳工处到事涉地盘进行跟进巡查，发现地盘有多部流动式起重机，但承建商仍然没有采取围封吊运区及张贴警告告示等多项安全措施。

16. 一月二十七日，劳工处根据巡查结果向承建商发出「敦促改善通知书」，在通知书内援引了《工厂及工业经营条例》第 6A 条的规定，指出承建商已经违法，要求承建商须采取上述安全措施。通知书亦抄送给路政署。

17. 二月一日，劳工处根据一月二十六日的巡查结果，向承建商发出第二份「视察报告书」，列明地盘违反法例的详情，并将报告书抄送给路政署。

18. 二月七日，劳工处到事涉地盘作跟进巡查，没有发现起重机进行吊运工作。

19. 三月一日，劳工处到事涉地盘作跟进巡查，发现承建商已将吊运区围封及加上警告告示。

## 路政署的回应

20. 现行法例及事发时劳工处的《安全使用流动式起重机工作守则》（「《起重机工作守则》」）均没有规定在吊运重物时必须围封工地范围。劳工处在二〇一六年十二月二十日巡查该地盘后发出的「视察报告书」（上文第 13 段）亦未有指承建商违法，只在备注一栏写上「于工地范围的吊运区须有适当的围封」。路政署指出，这是事涉工程自二〇一二年开展以来，劳工处首次要求承建商围封吊运范围，之前劳工处多次巡视事涉工程地盘，从未作出如此要求。



21. 路政署又指，劳工处是在二〇一七年九月更新《起重机工作守则》的内容时，才新增要求地盘须尽可能围封所有吊运区，且订明若地盘空间有限以致围封不可行，则须采取其他有效措施以确保无人闯入吊运区。换言之，路政署认为，从新版守则的要求可见，虽然围封吊运区是劳工处的首选措施，但并非唯一合法措施，还需配合工地实际环境及可行性。

22. 在这宗个案中，承建商已就吊运操作订立安全守则，并安排吊运讯号员及督导员协助吊运，确保无人闯入吊运区，这安排与使用静态的围栏防止工人走近吊运区，同样被确认为有效的安全措施，符合现行法规。

## 劳工处的回应

23. 劳工处负责执行有关雇员职业安全的法例。该处近年发出了多份有关使用流动式起重机的指引及宣传刊物，均列明地盘必须划设吊运区并加以围封，以及张贴清晰的告示。接获本案的投诉后，该处的职业安全主任（「职安主任」）实地往地盘了解有关吊运工序及工作系统、起重机的使用情况、吊运区域的环境及需吊运的负荷物等因素，确定现场有足够空间进行围封。

24. 劳工处除向承建商发出「视察报告书」外，亦发出「敦促改善通知书」，明确要求承建商尽快围封吊运区、张贴警告告示及分隔起重机和工人。劳工处在其后两次跟进巡查时发现承建商已遵从上述要求。据二〇一七年三月一日的跟进巡查所见，吊运区环境并无大转变，承建商亦能按劳工处的要求围封吊运区，可见围封属切实可行。

25. 劳工处解释：新版的《起重机工作守则》所指空间有限而令围封不可行（上文第 21 段），主要是针对在路旁进行短暂吊运工作，不能大幅围封道路的情况。对建筑地盘而言，围封吊运区一般均切实可行。此外，用围栏或路障围封吊运区，属工程类别的安全措施（engineering control），类似在机器的危险部分加上护罩或棚架上的工作平台装上护栏，作用是防止危险出现；而行政类别的安全措施（administrative control），如展示警告告示，作用是防止工人误闯吊运区。前者因不涉人为因素，远较后者有效及可靠。因此，除非围封（工程类别的安全措施）不切实可行，承建商才

应考虑其他安全措施。劳工处认为，如安排另有职责的吊运讯号员或督导员兼顾看守工作，会增加人为造成的风险，安全隐患明显，不能接受。

## 本署的评论

26. 劳工处多份宣传刊物及向事涉地盘发出的「视察报告书」均清楚订明，吊运区须加以围封，但路政署竟然因为劳工处在第一份「视察报告书」没有指明地盘已经违法而认为承建商的安全措施可以接受，显然是没有重视劳工处作为执法部门所提出的意见。

27. 路政署指法例没有明文规定必须围封吊运区，但劳工处已解释是在特殊情况下，如在路旁进行吊运，才可不用围封。路政署作为政府大型建设工程的监察者，就工地安全问题应与劳工处有频繁接触，却未能掌握吊运安全的规定，实在令人费解。

28. 路政署驻工地人员及承建商均有参与劳工处职安主任的安全巡查，应充分理解劳工处提出的安全事项，并有足够时间及机会澄清其要求，亦可以循现行联络机制，包括邀请劳工处出席「工地安全及环境管理委员会」会议向该处查询。然而，在有充足的沟通渠道下，路政署对劳工处「视察报告书」内容仍是一知半解，反映两个部门的沟通严重不足。路政署固然没有尝试跟劳工处澄清，而劳工处的职安主任在巡查时若然能够清晰表达对地盘安全问题的关注，路政署便不会连地盘的工序有否违法亦不清楚。

29. 从劳工处提供的意外调查个案资料及向地盘发出的警告记录所见，该处一直积极要求地盘围封吊运区及提出检控。当中，本署发现，其实早在这宗个案之前，劳工处已于二〇一五年及二〇一六年两度警告这项工程的地盘须围封吊运区，显示路政署在上文**第 20 段**的辩解谓「劳工处在二〇一六年十二月才首次要求事涉工程的承建商围封吊运范围」，并不成立。

30. 从劳工处的跟进过程所见，该处收到举报后已立即巡视事涉地盘，并在发现吊运安全出问题时向承建商作出书面警告及按既定程序将有关警告文件复印给路政署。就有人对地盘围封的要求仍有误解的问题，劳工处在本署介入后修订了《起重机工作守则》（上文**第 21 段**），避免再生误会。

## 本署的结论

31. 基于以上所述，申诉专员认为：投诉人对路政署的投诉**成立**；对劳工处的投诉**不成立**，但显示该处**另有缺失**。

## 建议

32. 本署建议（一）路政署及劳工处，需审视现行监察建筑地盘安全的机制，探讨为何两个部门对巡查后「视察报告书」的内容的理解有如此大的落差，研究如何改善现行沟通机制，防止类似事件再发生；及（二）路政署加强其管理人员及驻工地人员对相关吊运安全法规的培训，例如邀请劳工处出席研讨会或讲座，解释相关法例。

申诉专员公署

二〇一八年四月