

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（無論是食水管還是鹹水管）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覆爆裂。除了對市民構成不便，亦浪費大量食水或鹹水。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%），本港明顯落後。



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嚇性罰則；
- 沒有就恢復鹹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**。

主動調查報告

政府部門如何處理冷氣機滴水問題

申訴專員公署的主動調查發現，食物環境衛生署（「食環署」）跟進有關冷氣機滴水的投訴時有五項不足：

- 在發出「妨擾事故通知」後，沒有進入有關單位覆查冷氣機情況；天氣轉涼，冷氣機停用，便終止調查；
- 沒有就其職員每次測試冷氣機應持續多久訂定標準；
- 沒有依據投訴人所述滴水出現的時段進行巡查；
- 沒有按照工作指引跟進個案；
- 沒有妥善記錄視察所得。



解決冷氣機滴水問題的一個有效辦法是在大廈安裝冷氣機中央去水管。公署認為，屋宇署可藉「樓宇安全貸款計劃」及向業界發出《作業備考》，促使或鼓勵更多大廈在進行大維修時，安裝大廈冷氣機中央去水管。

申訴專員向食環署及屋宇署提出了共 8 項改善建議，期望從執法及源頭方面改善冷氣機滴水問題。

調查報告載於**附件二**。

全面調查報告
有關路政署及勞工處
處理政府基建工程
吊運安全措施不足的投訴

路政署是負責推展和監督政府大型基建工程的工務部門，必須對工程地盤的安全問責；勞工處則是職業安全及健康條例的執法部門，專責監管僱主及承建商須為工人提供安全的工作環境。

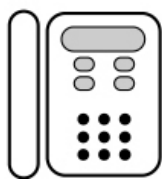


職業安全至為重要，在近月完成調查的一宗關於政府基建工程吊運安全的投訴個案中，本署發現，路政署及勞工處對同一地盤的安全措施是否足夠，出現明顯不同的判斷，反映出兩部門在工業安全問題上的溝通嚴重不足，路政署更沒有正視勞工處作為執法部門所提出的意見和警告。

申訴專員向路政署及勞工處提出共三項改善建議，包括認真審視現行監察工地安全的機制，及兩個部門之間的溝通機制有否不足之處。

調查報告的摘要載於**附件三**。

查詢



如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

二〇一八年四月十七日

水務署對政府水管的修護和危機處理 主動調查報告摘要

引言

香港的水資源十分珍貴。然而，近年來水管（無論是食水管還是鹹水管）的爆裂個案時有所聞，除了對市民構成不便，亦浪費大量食水或鹹水。

2. 此外，雖然現時本港水管的滲漏比率已由早年的 25% 下降至 15.2%，但與其他國家或城市相比（例如新加坡的 5% 和里斯本的 8%），明顯落後。香港過去六年的食水和鹹水總用水量分別為 58 億及 16 億立方米，平均每年用水量超過 9 億 6 千萬及 2 億 7 千萬立方米。假如水務署可以將香港的滲漏比率降低，例如與新加坡的 5% 看齊，每年可減少約 9 千 6 百多萬立方米的食水及 2 千 7 百多萬立方米的鹹水流失，相當於 38,429 個標準泳池的食水及 10,883 個標準泳池的鹹水。若以人均耗用食水量推算，上述數字的食水，足夠超過二百萬名香港人使用一年。以東江水三年平均價格（每立方米 5.5 港元）推算，可省回費用近 5 億 3 千萬港元。

調查所得

3. 水務署自二〇〇〇年開始分階段進行「更換及修復水管計劃」（「更換計劃」），在 15 年內更換 3,000 公里水管，而水管爆裂個案也由二〇〇〇年的約 2,500 宗，大幅下降至二〇一七年的 88 宗。水務署的努力，固然值得肯定。然而，「更換計劃」已於二〇一五年底大致完成，其後不會再有類似的大規模更換計劃。水務署表示，該署會以「智能管網」（「智管網」）繼續監察水管的滲漏情況。不過，根據水務署的最新估計，「智管網」於二〇二三年才可全面完成設立。

4. 這次主動調查揭示水務署在減少水管爆裂、跟進水管爆裂個案及減少水管滲漏等三方面，均有不足之處，應予改善。

(A) 減少水管爆裂

(1) 沒有重點監察和跟進爆喉熱點

5. 某些地點在數年間多次發生水管爆裂事故，水管經水務署維修不久後又再度爆裂，對附近居民構成極大影響。然而，水務署長期以來沒有重點監察和跟進這些爆喉熱點。

6. 水管老化或水管本身的質量問題，是引致水管爆裂的主要原因（佔 46.07%的水管爆裂個案）。然而，水務署至二〇一六年十二月（本署介入調查超過一年後），才把近年重複發生水管爆裂的街道路段列為「爆喉熱點」，以分析重複爆裂的原因及監察落實改善措施的進度。本署認為，水務署應繼續密切監察全港各區「爆喉熱點」的狀況，並且釐定優次，如「爆喉熱點」屬一些大型的供水區域，又或者發生水管爆裂會嚴重影響交通，則應盡快跟進。

(2) 對破壞水管的工程承辦商欠阻嚇性罰則

7. 就破壞水管的工程承辦商個案，水務署於二〇一二至一七年共追討 66 宗，涉及金額約 207 萬元，平均每宗個案涉及的賠償款額僅 31,000 元。本署認為，水務署的民事索償阻嚇力不足。該署應提醒相關的工程部門，利用現有評核承辦商表現的機制，切實反映承辦商破壞水管的差劣表現，針對屢犯的承辦商，應考慮將其整個評核報告評為差劣，此舉可有效影響該些承辦商日後承辦工程的機會。

(3) 衡量水管遭破壞風險的準則欠清晰

8. 水務署的專責視察隊以風險為本，將道路工程項目納入巡查之列。本署審研過相關指引，發現該指引沒有就如何衡量水管遭破壞的風險，例如水管是否易遭破壞、水管的重要性等，定下清晰明確的準則。若指引不清晰，在制訂巡查計劃時，不排除出現漏網之魚及不一致的情況。

(B) 跟進水管爆裂個案

(1) 沒有就恢復鹹水供應時間訂立服務指標

9. 水務署就食水管爆裂後須多久恢復供水，訂立了服務目標，但該署並沒有就鹹水管爆裂後恢復供水時間訂立指標。本署留意到，鹹水管爆裂的暫停供水時間，往往遠較食水個案為長。本署認為，水務署應就恢復供應鹹水的時間，研究是否有需要訂立具體的服務指標及相關可行性，並檢討鹹水管爆裂後恢復供水需時較長的原因，從而提出及落實改善措施。

(2) 跟進水管爆裂的服務目標複雜

10. 水務署就水管爆裂個案訂立的服務目標，以及在網頁上列出其服務成績的表達方式均有欠清晰，需要經過解釋及計算方能知悉該署的實際表現。以食水管爆裂的停水時間為例，就「85%個案在八小時內」的目標，該署在二〇一六／一七年度的達標率為96.26%，但原來該署要表達的是在該年度只有81.82%的個案(85% x 96.26%)的停水時間在八小時內，驟眼看來，令人摸不着頭腦。本署認為，政府部門應把服務目標訂得清晰易明，方能有助市民監察其工作表現。

(C) 減少水管滲漏

(1) 應積極研究引入世界各地最先進的測漏技術，加強水壓管理

11. 近年在監管供水設施方面有卓越表現的城市均致力透過各種最新的測漏和水壓控制等技術，以減低水管滲漏。例如新加坡會透過聲納探測，積極勘探地下滲漏，並透過研究滲漏數據等措施防止水管滲漏。本署認為，水務署應與時並進，在勘探、測漏技術以至水壓管理等多方面加倍努力，以降低香港的水管滲漏比率。

(2) 就減低水管滲漏比率定下指標，定期向外公布最新的滲漏比率，增加透明度及促進公眾監察

12. 要進一步改善水管滲漏比率，水務署有必要定下目標（如分階段逐步把滲漏比率降至5%甚至更低），推行一系列的改善措施

以達致有關目標。此外，水務署應定期公布最新的水管滲漏比率和水務署的目標比率，讓公眾監察其表現。

(3) 在「更換計劃」後沒有全盤措施確保供水網絡穩定

13. 水務署於二〇一五年完成「更換計劃」，更換了 3,000 公里水管。其後，水務署會以「智管網」繼續監察水管的滲漏情況。不過，「智管網」於二〇二三年才可全面完成設立。

14. 本署認為，未被「更換計劃」涵蓋的水管會繼續老化和耗損。水務署應參考國際的成功經驗，持續評估所有水管的爆漏風險，必要時重置一些風險高或重複出現爆漏的水管。此外，水務署應加快設立「智管網」，並在密切留意「智管網」設立進度的同時，全力推行各項地下水管資產管理措施，維持供水網絡穩定健康。

建議

15. 鑑於以上所述，申訴專員向水務署提出 10 項改善建議：

減少水管爆裂

- (1) 密切監察「爆喉熱點」的情況，並釐定優次，積極跟進及進行改善工程。
- (2) 提醒各相關工程部門，倘若承辦商曾破壞水管，應在評核報告中反映其差劣表現，增加阻嚇力。
- (3) 修改巡查道路工程項目的指引，訂立規劃巡查的客觀標準。

跟進水管爆裂個案

- (4) 檢討鹹水管爆裂個案的恢復供水時間遠較食水管個案為長的原因，提出和落實改善措施。
- (5) 就鹹水管爆裂個案研究訂立恢復供水時間的服務目標。

- (6) 檢討及簡化跟進水管爆裂個案的服務目標。

進一步減低水管滲漏比率

- (7) 參考在維護水管供應網絡健康方面有傑出表現的城市的經驗，進一步減低香港的水管滲漏比率。
- (8) 就減低滲漏比率定下指標，並定期向外公布最新的滲漏比率，以增加透明度及促進公眾監察。
- (9) 在設立「智管網」的同時，應全力推行各項地下水管資產管理措施，維持供水網絡穩定健康。
- (10) 加快推行「智管網」。

申訴專員公署

二〇一八年三月

目錄

章節	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
調查過程	1.3 – 1.4
2 相關法例及工作指引	
《公眾衛生及市政條例》	2.1
相關工作指引	2.2 – 2.12
3 個案研究	3.1
個案（一）：發出「妨擾事故通知」後，沒有進入單位覆查冷氣機情況	3.2 – 3.6
個案（二）：沒有就冷氣機測試應持續多久訂定標準	3.7 – 3.10
個案（三）：沒有按投訴人所提供滴水時段的資料集中進行巡查； 在發出「預約通知」後，沒有按照工作指引跟進	3.11 – 3.14 3.15 – 3.17
個案（四）：沒有妥善記錄視察所得	3.18 – 3.20
4 裝設大廈冷氣機中央去水管的需要	4.1 – 4.5
5 本署的評論及建議	5.1 – 5.2
本署的建議	5.3
鳴謝	5.4

背景

1.1 香港高樓大廈林立。由於夏季天氣炎熱潮濕，幾乎家家戶戶都裝設冷氣機。若安裝或維修不妥善，冷氣機往往有滴水問題，不單影響下層單位的住戶和途經的行人，亦會造成環境衛生滋擾。在二〇一三年至二〇一七年期間，本署接獲有關食物環境衛生署（「食環署」）沒有妥善跟進冷氣機滴水問題的投訴共 212 宗，平均每年 42 宗。在處理該些個案期間，本署留意到食環署的跟進行動有多項不足之處。

1.2 基於以上所述，申訴專員於二〇一七年九月十五日根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條展開主動調查，深入探究食環署跟進冷氣機滴水問題的情況，以期更具體向該署提出改善建議。本署亦於是項主動調查研究屋宇署可否引入措施，促使或鼓勵大廈在大維修時安裝大廈冷氣機中央去水管，以更徹底解決冷氣機滴水問題。

調查過程

1.3 本署分別向食環署和屋宇署作出查訊及索取資料，並詳細審研了多宗市民的冷氣機滴水投訴個案。

1.4 二〇一八年二月九日，本署將調查報告的初稿送交食環署和屋宇署置評。經考慮該兩個部門的意見後，本署於同年四月十一日完成這份報告。

2

相關法例及工作指引

《公眾衛生及市政條例》

2.1 根據《公眾衛生及市政條例》（「《條例》」）：

- (1) 任由冷氣機滴水對別人做成滋擾，乃屬違法；
- (2) 食環署有權進入任何處所，以確定該處所是否或曾否有冷氣機滴水；
- (3) 在進行冷氣機滴水調查或覆查期間，食環署若進入處所遇到困難，可向法庭申請進入有關處所的手令（下稱「入屋令」）；
- (4) 如證實有滴水情況，食環署可發出「妨擾事故通知」，着令有關處所的業主／住戶維修冷氣機，使其停止滴水；
- (5) 若有關人士不遵辦「妨擾事故通知」，該署可提出檢控；被定罪者可被罰款最高 10,000 元，以及每日罰款 200 元。

相關工作指引

2.2 根據食環署的工作指引（「工作指引」），在接獲有關冷氣機滴水的投訴後，該署當區的環境衛生辦事處（「環衛辦」）須派員到場視察。

實地調查

2.3 環衛辦職員須嘗試於不同時段到場調查（包括辦公時間以外、週末及公眾假期），並盡可能於投訴人所指滴水出現的時段到場調查。

2.4 環衛辦職員到懷疑有冷氣機滴水的單位調查時，如冷氣機正在運作，職員會觀察冷氣機有否滴水。如冷氣機不在運作，職員可根據《條例》賦予的權力開動冷氣機進行測試。若未能進入單位測試冷氣機，職員會在單位外圍（包括事涉大廈地面）或從其他單位進行觀察。

2.5 環衛辦職員首次到懷疑有冷氣機滴水的單位調查時，如單位無人應門，職員須將「預約通知」分別張貼於其門外顯眼處，以及放入該單位的信箱，要求單位佔用人與職員聯絡，讓職員可於 4 個工作天內入內調查。

2.6 如佔用人不作回應，職員須於發出「預約通知」後 7 個工作天再到訪。

2.7 職員再到訪時，如仍無人應門，或單位佔用人拒絕讓職員入內，職員須發出「擬進入處所通知書」，要求佔用人聯絡職員，讓職員可於 3 個工作天內入內調查。

2.8 如再到訪時仍無人應門，職員應向大廈管理員求助，以了解佔用人通常在其單位的時間，以便再安排到訪。

2.9 如單位佔用人對「擬進入處所通知書」不作回應，或拒絕職員入內，職員應發出「擬申請進入處所的手令通知書」。若仍未能進入單位，職員便須考慮向法庭申請「入屋令」（**第 2.1(3)段**）。

證實有冷氣機滴水的個案

2.10 若確定某單位的冷氣機滴水，環衛辦會發出「妨擾事故通知」（**第 2.1(4)段**），着令有關業主／佔用人於期限前減除妨擾事故。

2.11 期限過後，環衛辦職員會覆查確定「妨擾事故通知」是否已獲遵辦。如未能進入有關單位進行冷氣機測試，職員會根據現場情況（例如：從外圍（包括地面）或其他單位觀察，或從投訴人所提供的資料）以確定「妨擾事故通知」是否已獲遵辦，以及有否足夠理據向法庭申請「入屋令」。

未能證實哪單位冷氣機滴水的個案

2.12 對於未能證實哪單位冷氣機滴水的個案，環衛辦可發勸諭信提示所有被懷疑單位的佔用人：若其冷氣機有滴水情況，須以妥善的方法把水滴排走，以免滋擾他人。

3

個案研究

3.1 本署每年均接獲多宗有關冷氣機滴水問題的投訴（第 1.1 段），以下四宗凸顯了食環署在處理冷氣機滴水問題方面之不足。

個案（一）：發出「妨擾事故通知」後，沒有進入單位覆查冷氣機情況

3.2 二〇一六年七月，市民 A 女士投訴其住所對上的單位甲之冷氣機滴水。環衛辦經調查後確定有滴水情況，遂於九月上旬向單位甲的業主發出「妨擾事故通知」。同月下旬，A 女士指滴水問題持續。環衛辦於其後至十一月間 4 次派員到單位甲擬作覆查，但均無人應門，遂留下「預約通知」。

3.3 其間，由於該辦職員在事涉大廈地下及 A 女士的單位均未有見到單位甲的冷氣機滴水，而九月和十月的平均氣溫分別仍為攝氏 27.9 度及 26.8 度，該辦相信一般住戶是依然會使用冷氣機的，因而斷定單位甲已把冷氣機修理妥當，遵辦了「妨擾事故通知」。基於這樣的判斷，該辦認為再無需進入單位甲進行冷氣機測試以作覆查，亦無需向法庭申請「入屋令」。

3.4 本署認為，環衛辦以在單位甲外圍觀察不到該單位的冷氣機有滴水，便斷定單位甲已把冷氣機修理妥當，未免不穩妥。倘若單位甲根本沒有把冷氣機修理妥當，而只是因為某些原故暫停使用冷氣機，到翌年夏季來臨，該冷氣機便會重現滴水問題。

3.5 本署留意到，上述並非單一事件，食環署在處理一些同樣是發生於夏末秋初的個案時亦犯了同一毛病：在調查／覆查冷氣機滴水個案期間，天氣轉涼，該署便不進入有關單位進行冷氣機

測試，結果個案不了了之。最終是：在夏季再臨時，冷氣機滴水問題又重現，投訴人須重新作出投訴，該署又須重頭開始進行調查。

3.6 有投訴人指，如此情況週而復始，問題揮之不去，多年未獲徹底解決。

個案 (二)：沒有就冷氣機測試應持續多久訂定標準

3.7 市民 B 先生向食環署投訴其單位對上的單位乙及單位丙之冷氣機滴水。環衛辦職員分別到單位乙及單位丙觀察該兩個單位的冷氣機運作約 5 分鐘，未有發現滴水。因此，該辦斷定該兩部冷氣機均沒有滴水問題。

3.8 其後，B 先生向環衛辦投訴冷氣機滴水問題持續。在本署介入後，環衛辦因應本署的建議，再派員到單位乙及單位丙進行冷氣機測試約 30 至 40 分鐘。結果是：單位丙的冷氣機沒有滴水，但單位乙的冷氣機有滴水。

3.9 食環署表示，該署未有就冷氣機測試應持續多久訂定標準，理由如下：

- (1) 每宗冷氣機滴水個案的情況不同，冷氣機的型號、匹數、種類、是否有裝置盛水盆及接駁排水喉管，以及進行測試時的空氣濕度及相對濕度等，均可能影響冷氣機在開動後多少時間才出現滴水；
- (2) 調查人員應根據現場實際情況（包括：滴水發生的時間、事涉冷氣機的出水口位置、是否有接駁排水喉管及冷氣機是否正在運作等），以決定調查工作的細節，以及測試時間應持續多久才算合理。

3.10 本署認為，冷氣機測試所需的時間，或會因個案而異。若在測試開始後短時間內便出現滴水，測試自然無須繼續。然而，若在測試開始後未有在短時間內出現滴水，食環署職員便理應繼續測試，斷不能如上述個案（二）一般，在測試 5 分鐘後，便草率斷定冷氣機沒有滴水問題。本署認為，該署應就測試時間多久

訂定合理標準：若在測試初時未見滴水，便應把測試持續至（比如說）30分鐘，令測試結果較準確、更具說服力。職員如在評估個案的情況後，認為需要多於30分鐘的更長時間觀察測試結果，亦當然可按照其判斷延長測試時間。

個案（三）：沒有按投訴人所提供滴水時段的資料集中進行巡查

3.11 市民C先生的投訴個案涉及一幢舊式商住混合式唐樓。該大廈約40個面向行人路的單位裝設了近100部冷氣機。C先生向食環署投訴：他於早上約6時45分路經該大廈，發現該大廈面向行人路的單位之冷氣機滴水，對途人造成滋擾。

3.12 雖然C先生所指的冷氣機滴水情況是在清晨發生，但環衛辦到事涉大廈巡查的19次中，只有4次在清晨、其餘3次在傍晚，以及共12次在上午稍後或在下午進行。

3.13 該辦在清晨及傍晚的各次巡查皆有所發現：共有4個單位的冷氣機滴水，另有10個單位的冷氣機可能有滴水問題。該辦在上午稍後及在下午的所有巡查皆未有發現冷氣機滴水。

3.14 本署留意到，C先生向食環署投訴時已明確指出冷氣機滴水情況是在清晨時分出現（**第3.11段**），但環衛辦大部分的巡查卻是在其他的時段（上午稍後及下午）進行（**第3.12段**），結果當然是費時失事，徒勞無功（**第3.13段**）。

在發出「預約通知」後，沒有按照工作指引跟進

3.15 就個案（三）中10個懷疑有冷氣機滴水的單位，環衛辦在巡查當日只成功進入其中一個單位調查。就餘下未能入內的9個單位，該辦發出了「預約通知」（**第2.5段**）。但該辦在發出「預約通知」後，只重複從外圍觀察該些單位，沒有按照工作指引作出進一步跟進（包括再到訪有關單位，以及在仍然未能進入單位的情況下向單位的佔用人按序發出「擬進入處所通知書」、「擬申請進入處所的手令通知書」，以及向法院申請「入屋令」）（**第2.6至2.9段**）。

3.16 在發出「預約通知」兩個月後，環衛辦再作巡查。就上述 9 個已發出「預約通知」的單位之其中 3 個，該辦繼續懷疑其冷氣機滴水；至此該辦方作下一步的跟進：向該 3 個單位發出「擬進入處所通知書」（第 2.7 段）。最終，環衛辦職員於一個月後成功進入該些單位調查。

3.17 環衛辦不按照工作指引行事，沒有在發出「預約通知」後適時作出跟進，亦沒有盡快進入有關單位測試冷氣機，以確定該些冷氣機有否滴水。結果是：冷氣機滴水問題遲遲未獲徹底解決。

個案（四）：沒有妥善記錄視察所得

3.18 市民 D 先生多次向食環署投訴其對上的單位丁之冷氣機滴水。就該些投訴，環衛辦職員到單位丁共調查了 9 次。然而，在其中 4 次調查中，該辦竟無記錄顯示職員有否在單位內進行冷氣機測試，而管理層對此亦好像視而不見。

3.19 本署認為，食環署職員每次到場視察後，均有責任妥善記錄其所採取的行動及視察所得，以便日後翻查；否則該署日後便無法監察巡查有否適切地進行。此外，其上司或管理層亦不應容許職員外出巡查後，沒有記錄相關資料。

3.20 因應本署的建議，食環署表示會研究在其「投訴管理資訊系統」製備表格供職員記錄視察所得，包括開動冷氣機進行測試的時間，以及完成測試關掉冷氣機的時間。

4

裝設大廈冷氣機 中央去水管的需要

4.1 如第 1.1 段所述，本港高樓大廈林立，幾乎家家戶戶都裝設冷氣機，但較舊的大廈一般都沒有冷氣機中央去水管（「中央去水管」），讓住戶可把每一部冷氣機以膠喉接駁至中央去水管，將冷氣機的凝結水妥善排走。因此，無論食環署如何努力執法，其行動恐怕亦只能治標；大廈本身沒有中央去水管，大廈單位的冷氣機滴水問題便會容易出現，造成環境衛生滋擾。

4.2 目前，香港沒有法例規定大廈必須裝設中央去水管。有鑑於此，本署藉這項主動調查與屋宇署探討，可否透過其他辦法促使或鼓勵大廈在大維修時安裝中央去水管。

4.3 在屋宇署的「樓宇安全貸款計劃」（「貸款計劃」）下，業主可申請貸款，以便進行其樓宇（包括外牆飾面）的維修及修葺工程（不論有關工程是自願或根據法定命令而進行）。本署詢問屋宇署可否透過「貸款計劃」促使或鼓勵業主裝設中央去水管。該署同意，在進行樓宇外牆維修時，安裝中央去水管是合適的時機及合乎經濟效益。該署同意更新「貸款計劃」的網頁內容及申請須知，鼓勵大廈業主在大維修時，藉「貸款計劃」的資助趁機裝設中央去水管。

4.4 此外，屋宇署不時會就如何應用和執行《建築物條例》及其附屬規例的規定，以及其他有關施行《建築物條例》的行政和建議事宜向業界發出《作業備考》。鑑於不少較舊的大廈會進行大維修（包括樓宇外牆工程），本署認為，屋宇署可透過發出《作

業備考》, 提示認可人士在參與安排樓宇外牆維修工程時, 建議業主乘機裝設中央去水管。

4.5 食環署亦認同, 大廈裝設中央去水管, 會有助更徹底解決冷氣機滴水問題。該署本身會發信建議有冷氣機滴水問題的大廈之業主立案法團(「法團」)裝設中央去水管。此外, 該署會與相關部門, 包括民政事務總署及屋宇署合作推動業主裝設中央去水管, 以及提醒法團及物業管理公司定期檢查及維修已裝設的中央去水管。本署認為, 食環署也可透過傳媒向公眾宣傳裝設中央去水管的好處。

5

本署的評論及建議

5.1 綜合第 3 章所述，本署發現食環署在跟進有關冷氣機滴水問題的投訴有五項不足之處：

- (1) 在調查／覆查冷氣機滴水個案期間，一旦天氣轉涼，該署便不進入有關單位進行冷氣機測試，個案不了了之，以致未能徹底解決滴水問題（**個案（一），第 3.2 至 3.6 段**）；
- (2) 沒有就冷氣機測試應持續多久訂定合理標準，以致出現測試結果不穩妥的情況（**個案（二），第 3.7 至 3.10 段**）；
- (3) 沒有按投訴人所提供滴水時段的資料集中進行巡查，結果事倍功半（**個案（三），第 3.11 至 3.14 段**）；
- (4) 沒有按照工作指引徹底跟進冷氣機滴水問題，致令問題遲遲未獲徹底解決（**個案（三），第 3.15 至 3.17 段**）；
- (5) 沒有妥善記錄視察所得，管理層有責任監察巡查是否妥善地記錄（**個案（四），第 3.18 及 3.19 段**）。

5.2 此外，如第 4.1 段所述，若大廈沒有中央去水管，食環署對冷氣機滴水問題的執法行動便只能治標。本署認為，屋宇署可透過「貸款計劃」及發出《作業備考》，促使或鼓勵大廈在大維修時安裝中央去水管（**第 4.3 及 4.4 段**）。

本署的建議

5.3 基於以上的分析，申訴專員對食環署及屋宇署有以下建議：

食環署

- (1) 在調查／覆查冷氣機滴水個案（包括已發出「妨擾事故通知」的個案）期間，除非在有關單位外圍已清楚觀察到該單位的冷氣機滴水，否則務須進入有關單位進行冷氣機測試，並在有需要時，向單位的業主／佔用人發出進入單位的通知書，甚至向法庭申請「入屋令」（**第 5.1(1)段**）；
- (2) 就於夏末秋初仍未完成的個案，務須繼續調查，以免在翌年夏季來臨時投訴人須一再投訴以及該署須耗用資源就個案重新展開調查（**第 5.1(1)段**）；
- (3) 訂定冷氣機測試應持續多久的合理標準，讓職員有所依循（**第 5.1(2)段**）；
- (4) 靈活調派人手，盡量於投訴人所指的滴水時段進行巡查，並提示職員須嚴格按照工作指引跟進冷氣機滴水投訴（**第 5.1(3)及 5.1(4)段**）；
- (5) 在「投訴管理資訊系統」製備表格供職員記錄視察所得，以及探討透過該系統提升跟進冷氣機滴水投訴的效率（**第 3.20 及 5.1(5)段**）；
- (6) 考慮透過傳媒向公眾宣傳裝設中央去水管的好處；如有需要，可就宣傳內容徵詢屋宇署的意見（**第 4.5段**）；

屋宇署

- (7) 透過「貸款計劃」促使或鼓勵大廈業主在大維修時安裝中央去水管（**第 5.2 段**）；

- (8) 發出《作業備考》，提示認可人士在參與安排樓宇外牆維修工程時，建議業主乘機裝設中央去水管（**第 5.2 段**）。

鳴謝

5.4 本署進行調查期間，獲食環署及屋宇署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署

檔案：OMB/DI/414

二〇一八年四月

有關路政署及勞工處
處理政府基建工程
吊運安全措施不足的投訴
全面調查報告摘要

背景

一名地盤工人向路政署及勞工處投訴，其工作的政府基建工程地盤就吊運操作的安全措施不足。由於投訴人認為兩部門疏忽處理其投訴，於是向本署投訴。

2. 本署的調查發現，兩部門對同一地盤的安全措施是否足夠，竟出現明顯不同的判斷，路政署認為承建商所作的措施可接受、符合法例及合約規定，但勞工處則認為承建商涉嫌違反職業安全法例，須立即糾正。事件反映出兩部門在工業安全問題上的溝通嚴重不足，而路政署更是沒有正視勞工處作為執法部門所提出的意見和警告。

部門的職責及有關吊運安全的法例

勞工處

3. 勞工處負責執行《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》及其附屬規例。根據《工廠及工業經營條例》第 6A 條的一般性責任條款，僱主及其承建商須在切實可行範圍內為工人提供安全工作系統，以保障僱員的職業安全及健康。

4. 就吊運操作而言，根據《工廠及工業經營（起重機械及起重裝置）規例》，起重機械的移動或轉動部分與附近任何圍欄等固定附着物須保持 600 毫米無阻通道。如不切實可行，持責者須確保已採取合理步驟，防止有人在起重機正在使用時進入該地方。

路政署

5. 路政署是負責推展事涉工程的工務部門，須按照《土木工程管理手冊》及《建築地盤安全手冊》的規定，跟進承建商的工地安全表現。該署在與承建商的合約中訂明，承建商進行吊運作業時，必須按照現行法規，設置和維持安全的作業裝置及工作系統。

主要事件經過

二〇一六年

6. 十二月六日，投訴人致電 1823 投訴事涉工程地盤的吊運操作的安全措施不足，包括未有圍封吊運範圍及即場沒有安全指揮人員，獲轉介路政署跟進。

7. 十二月七日，路政署與駐工地人員及承建商進行視察，發現當日工地已設有無阻的安全通道予投訴人使用，該署確定當日的安全措施可接受。

8. 十二月八日，路政署要求駐地盤工程師及承建商進行內部調查。

9. 十二月十三日，路政署駐地盤工程師提交調查報告，解釋有關吊運操作有訊號員協助吊運、督導員監督操作、亦有人員防止其他工人進入吊運路線範圍。由於法例沒有規定吊運必須圍封有關工地範圍，該調查報告認為承建商已嚴格按照法例及合約規定施工。

10. 十二月二十日，投訴人致電勞工處作出相同投訴。勞工處同日到事涉地盤進行突擊巡查，發現工地有三部流動式起重機。但當時地盤沒有圍封吊運區、沒有張貼警告告示及沒有適當分隔機械及工人，涉嫌違法。由於當時沒有吊運工作正在進行，故該處未有對持責者提出檢控。

11. 十二月二十一日，路政署將調查結果回覆投訴人，表示沒有發現安全措施不足。

12. 十二月二十二日，勞工處致電投訴人交代巡查結果，承諾會敦促承建商採取相關安全措施，並會繼續跟進巡查。

13. 十二月二十三日，勞工處向承建商發出「建築地盤視察報告書」（「視察報告書」），要求承建商立即採取適當的安全措施，包括圍封吊運區、張貼警告告示及適當分隔機械及工人。勞工處並按既定程序將報告書抄送給路政署。

14. 十二月二十八日，投訴人向本署投訴兩部門疏忽處理其投訴。

二〇一七年

15. 一月二十六日，勞工處到事涉地盤進行跟進巡查，發現地盤有多部流動式起重機，但承建商仍然沒有採取圍封吊運區及張貼警告告示等多項安全措施。

16. 一月二十七日，勞工處根據巡查結果向承建商發出「敦促改善通知書」，在通知書內援引了《工廠及工業經營條例》第 6A 條的規定，指出承建商已經違法，要求承建商須採取上述安全措施。通知書亦抄送給路政署。

17. 二月一日，勞工處根據一月二十六日的巡查結果，向承建商發出第二份「視察報告書」，列明地盤違反法例的詳情，並將報告書抄送給路政署。

18. 二月七日，勞工處到事涉地盤作跟進巡查，沒有發現起重機進行吊運工作。

19. 三月一日，勞工處到事涉地盤作跟進巡查，發現承建商已將吊運區圍封及加上警告告示。

路政署的回應

20. 現行法例及事發時勞工處的《安全使用流動式起重機工作守則》（「《起重機工作守則》」）均沒有規定在吊運重物時必須圍封工地範圍。勞工處在二〇一六年十二月二十日巡查該地盤後

發出的「視察報告書」（上文**第 13 段**）亦未有指承建商違法，只在備註一欄寫上「於工地範圍的吊運區須有適當的圍封」。路政署指出，這是事涉工程自二〇一二年開展以來，勞工處首次要求承建商圍封吊運範圍，之前勞工處多次巡視事涉工程地盤，從未作出如此要求。

21. 路政署又指，勞工處是在二〇一七年九月更新《起重機工作守則》的內容時，才新增要求地盤須盡可能圍封所有吊運區，且訂明若地盤空間有限以致圍封不可行，則須採取其他有效措施以確保無人闖入吊運區。換言之，路政署認為，從新版守則的要求可見，雖然圍封吊運區是勞工處的首選措施，但並非唯一合法措施，還需配合工地實際環境及可行性。

22. 在這宗個案中，承建商已就吊運操作訂立安全守則，並安排吊運訊號員及督導員協助吊運，確保無人闖入吊運區，這安排與使用靜態的圍欄防止工人走近吊運區，同樣被確認為有效的安全措施，符合現行法規。

勞工處的回應

23. 勞工處負責執行有關僱員職業安全的法例。該處近年發出了多份有關使用流動式起重機的指引及宣傳刊物，均列明地盤必須劃設吊運區並加以圍封，以及張貼清晰的告示。接獲本案的投訴後，該處的職業安全主任（「職安主任」）實地往地盤了解有關吊運工序及工作系統、起重機的使用情況、吊運區域的環境及需吊運的負荷物等因素，確定現場有足夠空間進行圍封。

24. 勞工處除向承建商發出「視察報告書」外，亦發出「敦促改善通知書」，明確要求承建商盡快圍封吊運區、張貼警告告示及分隔起重機和工人。勞工處在其後兩次跟進巡查時發現承建商已遵從上述要求。據二〇一七年三月一日的跟進巡查所見，吊運區環境並無大轉變，承建商亦能按勞工處的要求圍封吊運區，可見圍封屬切實可行。

25. 勞工處解釋：新版的《起重機工作守則》所指空間有限而令圍封不可行（上文**第 21 段**），主要是針對在路旁進行短暫吊運工作，不能大幅圍封道路的情況。對建築地盤而言，圍封吊運區一般均切實可行。此外，用圍欄或路障圍封吊運區，屬工程類別的

安全措施（engineering control），類似在機器的危險部分加上護罩或棚架上的工作平台裝上護欄，作用是防止危險出現；而行政類別的安全措施（administrative control），如展示警告告示，作用是防止工人誤闖吊運區。前者因不涉人為因素，遠較後者有效及可靠。因此，除非圍封（工程類別的安全措施）不切實可行，承建商才應考慮其他安全措施。勞工處認為，如安排另有職責的吊運訊號員或督導員兼顧看守工作，會增加人為造成的風險，安全隱患明顯，不能接受。

本署的評論

26. 勞工處多份宣傳刊物及向事涉地盤發出的「視察報告書」均清楚訂明，吊運區須加以圍封，但路政署竟然因為勞工處在第一份「視察報告書」沒有指明地盤已經違法而認為承建商的安全措施可以接受，顯然是沒有重視勞工處作為執法部門所提出的意見。

27. 路政署指法例沒有明文規定必須圍封吊運區，但勞工處已解釋是在特殊情況下，如在路旁進行吊運，才可不用圍封。路政署作為政府大型基建工程的監察者，就工地安全問題應與勞工處有頻繁接觸，卻未能掌握吊運安全的規定，實在令人費解。

28. 路政署駐工地人員及承建商均有參與勞工處職安主任的安全巡查，應充分理解勞工處提出的安全事項，並有足夠時間及機會澄清其要求，亦可以循現行聯絡機制，包括邀請勞工處出席「工地安全及環境管理委員會」會議向該處查詢。然而，在有充足的溝通渠道下，路政署對勞工處「視察報告書」內容仍是一知半解，反映兩個部門的溝通嚴重不足。路政署固然沒有嘗試跟勞工處澄清，而勞工處的職安主任在巡查時若然能夠清晰表達對地盤安全問題的關注，路政署便不會連地盤的工序有否違法亦不清楚。

29. 從勞工處提供的意外調查個案資料及向地盤發出的警告記錄所見，該處一直積極要求地盤圍封吊運區及提出檢控。當中，本署發現，其實早在這宗個案之前，勞工處已於二〇一五年及二〇一六年兩度警告這項工程的地盤須圍封吊運區，顯示路政署在上文**第 20 段**的辯解謂「勞工處在二〇一六年十二月才首次要求事涉工程的承建商圍封吊運範圍」，並不成立。

30. 從勞工處的跟進過程所見，該處收到舉報後已立即巡視事涉地盤，並在發現吊運安全出問題時向承建商作出書面警告及按既定程序將有關警告文件複印給路政署。就有人對地盤圍封的要求仍有誤解的問題，勞工處在本署介入後修訂了《起重機工作守則》（上文**第 21 段**），避免再生誤會。

本署的結論

31. 基於以上所述，申訴專員認為：投訴人對路政署的投訴**成立**；對勞工處的投訴**不成立**，但顯示該處**另有缺失**。

建議

32. 本署建議（一）路政署及勞工處，需審視現行監察建築地盤安全的機制，探討為何兩個部門對巡查後「視察報告書」的內容的理解有如此大的落差，研究如何改善現行溝通機制，防止類似事件再發生；及（二）路政署加強其管理人員及駐工地人員對相關吊運安全法規的培訓，例如邀請勞工處出席研討會或講座，解釋相關法例。

申訴專員公署

二〇一八年四月