

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)94/09-10(04)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2009年10月27日會議

關於升降機安全的背景資料簡介

目的

本文件載述有關升降機的規管制度及政府當局自2008年12月以來就升降機安全所建議／推行的改善措施，並概述議員在立法會會議席上及相關事務委員會的會議席上所提出的關注事項及意見。

現行規管制度

私人樓宇

2. 私人樓宇的升降機安全事宜由《升降機及自動梯(安全)條例》(第327章)(下稱"《安全條例》")作出規管。該條例規定須就升降機制訂定期保養、定期檢驗及定期測試的周期。只有註冊升降機工程師和註冊升降機承建商才有資格進行升降機工程，包括升降機的建造和安裝，以及就升降機提供維修保養服務。升降機裝置中使用的主要安全部件亦須由認可的獨立測試機構進行測試及發出證明書。機電工程署(下稱"機電署")是負責對私人樓宇升降機作出規管的有關當局。除了備存合資格工程師和承建商名冊外，機電署亦須就私人樓宇的升降機進行抽樣巡查，以及作出突擊檢查，從而確保工程師和承建商的服務水平符合《升降機及自動梯設計及建造實務守則》和《升降機工程及自動梯工程實務守則》所訂的標準。

政府建築物

3. 政府建築物的升降機獲得豁免，無需受到《安全條例》的規管。該等升降機的維修保養工作由機電署轄下的機電工程營運基金(下稱"營運基金")負責。營運基金按照《安全條例》所訂明的規定及技術標準安排進行有關工程，並適當地監督該等工程。

公共屋邨

4. 由香港房屋委員會(下稱"房委會")管理的公共屋邨內的升降機亦不受《安全條例》所規管。然而，房屋署既屬負責監管和保養公共屋邨升降機的政府部門，亦是以《安全條例》的規定作為對該等屋邨的升降機事宜作出規管的基礎。房屋署亦會聘請根據《安全條例》註冊的升降機承建商，按該條例及機電署指引所訂明的所有規定和標準，進行升降機的維修保養工作。

議員在2008年年底的立法會會議席上所提出的質詢

5. 鑒於在2008年年底期間所發生的多宗升降機事故，議員曾先後在2008年11月19日、12月3日及12月10日的立法會會議席上提出連串質詢，質詢的內容涵蓋下列主要事宜 ——

- (a) 當局現時如何監管各類型樓宇內的升降機的維修和保養工作；
- (b) 政府如何監管管理公司公布升降機故障的安排；
- (c) 房屋署以何準則甄選承辦商負責安裝及保養公共屋邨的升降機；及
- (d) 鑒於房屋署會在"租者置其屋計劃"屋邨(下稱"租置屋邨")成立業主立案法團後，把屋邨的管理權交回業主立案法團，房屋署有否監察這些屋邨的升降機的保養水平，以保障租戶的安全。

6. 據政府當局表示，就由房委會負責管理的公共屋邨的升降機而言，有關的升降機建造工程(亦即購置及安裝升降機)招標合約內容亦包括日後的維修保養工作，以確保升降機可獲原廠保養。此外，即使因個別樓宇落成日期或期數不同而在同一屋苑裝置有不同品牌的升降機，房屋署仍會按原廠保養的原則，由有關承建商各自負責屬於其代理品牌的升降機的日常維修及保養工作。房屋署不會要求承建商負責非本身代理品牌的升降機的日常維修及保養工作。

7. 至於租置屋邨方面，政府當局表示所有租置屋邨均已成立業主立案法團(下稱"法團")。租置屋邨與私人屋苑無異，其管理及維修保養的工作由法團負責，而法團的日常事務則由管理委員會(下稱"管委會")處理。由於房委會是該等屋邨尚未出售單位的業主，因此會透過委派1名房屋署職員出任管委會成員，以參與管理屋邨的工作。房委會的代表會盡量協助法團妥善和有效地管理屋邨，以及鼓勵各業主以屋邨的整體利益為依歸，從而保障所有業主和房委會的權益。

相關事務委員會所作討論

8. 在發展事務委員會與房屋事務委員會於2008年12月8日及2009年2月24日舉行的聯席會議上，委員曾討論就升降機安全事宜作出的規管。

9. 在上述兩次事務委員會聯席會議席上，政府當局表示已採取多管齊下的措施，加強升降機安全事宜的現行規管架構。該等措施包括——

- (a) 加強巡查——機電署透過發展局提供的額外資源，把抽樣巡查和突擊檢查私人樓宇升降機的比例，以按風險評估作為基礎的方法，由十分之一提高至七分之一，為期15個月，至2010年3月止；
- (b) 加強升降機安全實務守則——機電署已經就加強現行的實務守則與升降機承建商和工人代表達成協議，藉以處理多項事宜，例如進行指明維修保養工作的次數和所需時間、最少須由兩名工人進行的維修保養項目、向公眾公布承建商的表現、突擊檢查的安排，以及承建商向機電署報告嚴重的事故等；
- (c) 提升工人的能力——機電署已推行一項計劃，讓擁有足夠技術及工作經驗，但沒有接受正統學術訓練或工藝訓練的工人成為《安全條例》所訂的"合資格的升降機工人"。他們在完成擬議計劃的培訓課程後會被視為"合資格的升降機工人"，而此項資格並不需要獲得註冊升降機承建商的認可；
- (d) 修訂政府合約的招標安排——營運基金已停止採用"網綁式"招標安排(亦即通過單一合約委聘單一承建商為不同品牌的升降機提供維修保養服務)，使每項升降機維修保養服務合約只包括單一品牌的升降機；
- (e) 提供招標文件範本以供公眾參考——機電署已編製一份招標文件範本，說明升降機維修保養服務的所需範圍及規格，以便樓宇業主及管理公司適當採辦有關服務；
- (f) 公布嚴重升降機事故——機電署已承諾在確認發生事故後的12小時內，公布升降機擁有人所呈報的涉及死亡、重傷、懸吊纜索斷裂，以及升降機的制動器、限速器或安全鉗發生故障的嚴重升降機事故；

- (g) 確保維修保養工作的質素 —— 機電署已要求業界採用一系列新的守則，以確保保養質素，其中包括規定註冊升降機承建商須向升降機擁有人或大廈管理公司提供他們預計每月定期維修升降機的時數。此外，指定保養項目中要求由最少兩名工人進行的項目亦由兩項增加至10項；及
- (h) 公開註冊升降機承建商表現的資料 —— 機電署將會透過部門網頁公開有關資料。這些資料是以當局經諮詢業界後新制定的"升降機承建商保養表現評級"標準為基礎。有關資料應能為供升降機擁有人提供有用的參考材料。

10. 政府當局亦已表示將會對《安全條例》進行嚴謹而全面的檢討，有關檢討的主要範圍如下 ——

- (a) 有關讓升降機技工成為"合資格的升降機工人"的安排；
- (b) 成為註冊升降機工程師所需的資格與經驗；
- (c) 《安全條例》所訂明的罰則；及
- (d) 紀律研訊程序及機電署就巡查時發現的違規事項所簽發的改善通知書。

11. 此外，政府當局亦表示，機電署會對租置屋邨內的升降機進行百分百的審核巡查，並會加強宣傳升降機維修保養工作。¹

12. 鑒於政府當局所推行／建議的各項改善措施，個別委員曾提出下列關注事項及意見 ——

- (a) 相關的工會雖然歡迎有關設立升降機工人註冊制度的建議，但亦有工人關注到若進行註冊的資格準則過高，可能會影響現職升降機工人的生計；
- (b) 補充課程的學費應訂定於合理水平，並應彈性安排有關課程，以方便需要長時間工作的升降機工人修讀；
- (c) 鑒於根據經改善的《升降機工程實務守則》，須由最少兩名工人進行的維修保養工作的項目會由兩項增加至10項，在全港約共有57 000部升降機的情況下，進行升降機維修保養服務的人手或會出現供不應求的問題；

¹ 政府當局在2009年4月提供一份資料文件(立法會CB(1)1359/08-09(01)號文件)，述明租置屋邨屋邨升降機的覆檢結果，以及機電署為協助升降機擁有人管理升降機保養工作所採取的其他行動。

- (d) 大廈管理公司有必要加強監察升降機承建商所進行的維修保養工作；
- (e) 房委會堅持聘用原廠承建商提供維修保養服務的做法或會有礙公平競爭，並導致原廠承建商壟斷升降機維修保養服務的局面。若部分生產商操控零件的價格，情況將更加嚴重。最重要的是機電署就維修保養服務的標準制訂清晰而切實可行的指引；
- (f) 《安全條例》現行的制裁及罰則可能不足以發揮阻嚇作用；及
- (g) 招標文件範本除訂明昂貴的備用零件及替換配件作為必需或選擇進行的維修保養項目外，亦應訂明更換不同零件(例如懸吊纜索)的時間表。

近期事態發展

13. 申訴專員在2009年8月27日公布由申訴專員公署就機電署對升降機安全的規管制度所進行的主動調查的結果。有關的主動調查報告摘要載於**附錄I**。政府當局於2009年8月28日為回應調查結果所發出的新聞公報載於**附錄II**。

14. 政府當局將會在2009年10月27日的發展事務委員會會議席上，向委員匯報各項改善措施的最新情況，並徵詢委員對建議修訂《安全條例》的意見。有關修訂所涵蓋的部份範圍包括升降機／自動梯工人註冊制度，提高註冊升降機／自動梯工程師的資格要求，以及罰則水平。政府當局計劃在2011年5月提交有關的立法建議。

相關文件

15. 相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2009年10月21日

主動調查報告摘要

機電工程署對升降機安全的規管制度

背景資料

二零零八年十月以來，本港發生了多宗升降機事故，引起市民高度關注。有見及此，申訴專員遂于本年一月十五日宣佈進行主動調查，審研機電工程署（「機電署」）對升降機安全的規管制度，調查範圍包括：

- (a) 《升降機及自動梯（安全）條例》（第 327 章）對升降機檢查工作的規定；
- (b) 機電署的監察措施；
- (c) 規管架構的成效；以及
- (d) 可予改善之處。

本港對升降機安全的規管

2. 升降機安全規管架構有賴三個組成部分。

(A) 法定證明書制度

3. 升降機擁有人須安排註冊升降機工程師（「註冊工程師」）最少每 12 個月一次檢查升降機。註冊工程師若滿意檢查結果，便會透過註冊升降機承建商（「註冊承建商」，通常是他的雇主）發出升降機證明書，然後由升降機擁有人把證明書送交機電署加簽。加簽後的證明書會交回升降機擁有人，以便展示在升降機內的顯眼位置。上述各步驟均訂有嚴格的時間規定。機電署可發出表格 9 的命令，飭令升降機擁有人安排檢查升降機，並可進一步發出表格 16 的命令，禁止使用該升降機。

(B) 承建商及工程師登記制度

4. 只有已向機電署登記的承建商及升降機工程師（即註冊工程師及註冊承建商），才合資格進行升降機維修及保養工程。機電署訂立了一套違例記分行政制度（稱為「表現監測記分制度」），可以把註冊承建商或註冊工程師轉交紀律審裁委員會。該委員會

可決定採取制裁行動，包括將有關註冊承建商或註冊工程師從名冊刪除。

(C) 直接巡查及執法行動

5. 機電署人員會巡查升降機，若有記分制度所列舉的違規事項，便會發出警告信。然而，在二零零五至零八年期間，機電署只曾發出兩份表格 9 的命令，以及曾經考慮把一宗個案轉交紀律審裁委員會。

機電署的改善措施

6. 升降機事故發生後，機電署已即時採取行動，加強規管措施，包括檢討註冊工程師登記制度及違規罰則的法例，加緊升降機巡查工作，進行突擊巡查以核實註冊工程師曾否親自檢查升降機，又確保儘快公佈升降機事故，並透過表現評分制度披露註冊承建商及註冊工程師的工作表現，同時加強公眾教育，提高市民對升降機安全的認識。

7. 於本署展開調查後，機電署更推出進一步措施，包括提早向註冊承建商及／或升降機擁有人發出催辦通知書，提醒他們檢查升降機，發現逾期個案時及早進行實地巡查，並適時發出檢查升降機的命令。假如升降機證明書逾期 12 星期仍未送達，該署會進行調查。倘若註冊承建商及註冊工程師屢次延誤檢查升降機，便會向他們發出警告信。此外，該署若在巡查時發現違規事項，不但會向有關註冊承建商及註冊工程師給予違例記分，亦會將違規事項通知升降機擁有人。

發現的問題及本署觀察所得

8. 發生連串升降機事故後，機電署已增加直接巡查次數，採取果斷的執法行動，這點值得讚揚。然而，政府不可能亦不應單獨承擔全港所有升降機的維修和安全責任。機電署應提倡「共同責任」原則及實行「使用者監察」。

9. 升降機擁有人亦是升降機使用者。由於涉及切身的利益，他們固然應為升降機安全肩負主要責任，但註冊承建商及註冊工程師受聘維修及保養升降機，亦應共同承擔責任。升降機證明書是實行「使用者監察」的主要憑據，假如記錄妥善完整，證明書既能證明升降機安全，亦是反映升降機現況的主要資料來源。機

電署提高對註冊承建商採取紀律行動記錄的透明度，即可讓升降機擁有人作出明智的選擇，而業界亦會視此舉為鼓勵他們保持服務水準。消費者的選擇有助業務發展，而市場競爭更是有效的品質保證。

標準、統計數字、監察及趨勢分析

10. 機電署必須訂明有關升降機檢查及提交安全證明書方面的維修標準及時間規定，以便監察註冊承建商及註冊工程師的工作表現，並針對違例個案採取執法行動。然而，機電署訂立的標準及時間規定並不清晰，又沒有備存重要資料和統計數位。本署在調查期間，留意到該署人員的處事態度及方法均轉趨積極。我們希望該署能夠投入時間和人力，訂定明確的標準及建立運作資料庫。

處理逾期個案

11. 本署留意到，機電署發出催辦通知書的時限很長（升降機檢查逾期七個星期後才會發出），亦與該署發出表格 9 的命令（五個星期）及禁止令（八個星期）的法定時限不相符。儘管該署已加強監察升降機的檢查及催辦仍未辦妥的升降機證明書，但仍須監督和定期評估這些措施的成效。

追查延誤提交證明書的責任

12. 本署注意到，機電署未能確定哪方面須為延誤提交升降機證明書負責，也沒有設定時限，規定註冊承建商須於何時之前加簽證明書，然後送交升降機擁有人。在當局修訂法例以堵塞有關漏洞之前，機電署應規定註冊承建商須記錄向升降機擁有人發出證明書的日期，並對屢次延誤提交證明書的違例者予以行政制裁。

公開紀律行動記錄

13. 當局披露表現評分制度下的紀律行動記錄，為升降機擁有人在選擇註冊承建商時提供了有用的參考。註冊承建商及註冊工程師為維護聲譽及不致業務受損，定會積極注意，以免被列入機電署的黑名單。本署建議，機電署可通知保險業界，該署的網頁載有上述制度的資料，以進一步鼓勵註冊承建商遵從良好工作守則及維持高標準的服務。

展示升降機證明書

14. 本署留意到，升降機證明書許多時並非展示在容易看到的顯眼位置，而字體亦較小。機電署應修訂證明書的格式，使字體更清晰可見，尤其是有效日期更應以粗黑體和標準格式顯眼地展示。

紀律行動的漏洞

15. 假如有註冊承建商或註冊工程師在 12 個月內接到三封警告信，機電署一般應採取紀律行動。在機電署曾考慮對某註冊承建商採取紀律行動的唯一的個案中，本署發現下述問題：

- (a) 負責覆檢個案的工程師沒有向上司報告結果，而有關個案其後亦未有跟進；
- (b) 由於電腦系統出錯，儘管符合有關準則，機電署亦沒有發出四封警告信；
- (c) 由於電腦系統出錯，機電署錯誤發出五封警告信。

16. 機電署應檢討並加強有關程式，以及訂明關於採取紀律行動的職責。此外，該署亦應檢討根據表現監測記分制度發出警告信的程式和準則，並在檔上列明規則及理據，同時更新記分制度的有關文件及向業內人士公佈。

建議

17. 申訴專員向機電工程署署長提出 13 項建議，當中包括：

- (i) 加強公眾教育及宣傳活動，推廣升降機安全的「共同責任」及「使用者監察」的原則；
- (ii) 修訂升降機證明書的格式，並加強執行「展示在顯眼位置」的規定；
- (iii) 提醒保險業界，該署已推行表現評分制度；
- (iv) 投入時間和人力以訂定標準及建立資料庫；
- (v) 在六個月內檢討關於跟進逾期檢查升降機和發出證明書的違例個案的機制；
- (vi) 要求註冊承建商提交向升降機擁有人發出證明

書的日期等資料，並對違例者予以制裁；

(vii) 考慮制定適當的工作守則及責任等級，以決定是否對註冊承建商或註冊工程師採取紀律行動，包括監察紀律研訊的進度；以及

(viii) 檢討根據表現監測記分制度發出警告信的程式和準則，並在檔上列明規則及理據，同時更新記分制度的有關文件及向業內人士公佈。

18. 機電署接納本署的建議，並提供了落實各項有關措施的暫定時間表。

申訴專員公署
二零零九年八月

新聞公報

政府採取多方面措施確保升降機安全

發展局發言人今日（八月二十八日）回應申訴專員有關升降機安全規管制度的直接調查報告時，重申政府非常重視本港升降機的安全。

發言人表示：「在二〇〇八年年底發生數宗升降機事故後，局方已要求全面檢討升降機的規管制度，並密切監察機電工程署（機電署）推出的改善措施。」

發展局與機電署於二〇〇八年十二月及二〇〇九年二月向立法會發展事務委員會匯報了改善措施的進度。在得到立法會的支持及發展局提供的額外資源，機電署已推行了多項改善措施。

發言人說：「局方已準備在立法會復會後向立法會議員匯報進展，特別是修訂《升降機及自動梯（安全）條例》的建議，以加強法定架構。」

這些修訂建議由兩個機電署帶領的專責小組經詳細討論後提出。小組成員包括香港電梯業總工會、兩個本港的升降機及自動梯承建商協會、建造業工人註冊管理局、職業訓練局、香港工程師學會和國際電梯工程師協會（香港－中國分會）的代表。

發言人說：「發展局局長已接納兩個專責小組的建議，並會諮詢立法會和業界有關條例修訂的意見。」

條例修訂建議包括：

（一）為升降機及自動梯工人引入一套註冊制度，以確認工人的資格和能力。新制度會取代現有制度。現時有 75%（約 5,000）的工人，已按法例獲註冊升降機及自動梯承建商確認其資格。

（二）為提升註冊升降機及自動梯工程師的資格要求，將採納現時相關學科的註冊專業工程師的資格要求，註冊升降機及自動梯工程師必須具備至少兩年相關工作經驗。

(三) 將違反條例最高可處罰款由 5,000 元增加至 200,000 元，以加強阻嚇作用。

(四) 簡化紀律處分程序，將授權機電工程署署長對輕微的違規事件採取紀律處分，署長可譴責違規人士/團體。

(五) 給予署長法定權力，當升降機及自動電梯擁有人未能在「改善通知書」規定限期內修理輕微故障，可行使制裁行動。現行的「改善通知書」只屬勸喻性質。

(六) 在完成定期檢查及測試後，需要在升降機內當眼地方張貼附有註冊升降機工程師簽名的安全標籤，以證明升降機處於安全操作狀態，從而提高公眾的意識。該安全標籤需符合一定規格及容易明白。

發言人表示：「我們相信加強法例監管系統會提升香港升降機的安全及推動『共同責任』的原則。」

「機電署亦會致力做好執法及巡查的工作，並推動公眾對『用者監察』的教育。」

由二〇〇八年十一月起，機電署已增加了八名員工，加強審核巡查，抽查升降機的比例由十抽一提高至七抽一，並使用網上平台資料系統進行突擊巡查。透過使用這資料系統和業界的合作，更有效跟進升降機的檢驗工作。在二〇〇九年遞交升降機證明書的情況已有顯著改善，由去年的 18,660 宗，下降至今年(至八月底)的 304 宗。機電署亦即時全面執行簽發表格九，要求擁有人盡快進行檢驗升降機及準時遞交檢查證明書。

為協助升降機擁有人採購升降機保養服務及監察承建商的表現，機電署更新了「上落平安」小冊子，並於今年四月派發給公眾，又提供合約規格樣本給業主參考。

由二〇〇九年六月一日起機電署已要求業界採用一系列守則，以確保保養質素，其中包括註冊升降機承建商需向升降機擁有人或大廈管理公司提供他們預計每月定期維修升降機的時數。此外，指定保養項目中要求由至少兩名工人進行的項目由兩項增加至十項。

由二〇〇九年九月起機電署會透過部門網頁公開註冊升降機承建商表現的資料。這些資料是根據新的「升降機承建商保養表現評級」標準及諮詢業界後制定，以供升降機擁有人參考。

發言人表示：「我們歡迎申訴專員的建議，並會繼續與機電署落實申訴專員報告中提出的改善措施。我們將會在二〇〇九年年底前向立法會匯報最新進度。」

完

2009年8月28日（星期五）

香港時間 21 時 58 分

升降機安全的規管制度

相關文件一覽表

日期	會議／事項	參考資料
2008年11月19日	涂謹申議員於立法會會議席上就升降機安全提出一項質詢。	http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/agenda/cm20081119.htm#q_4 http://www.info.gov.hk/gia/general/200811/19/P200811190241.htm
2008年11月19日	劉江華議員於立法會會議席上就升降機安全提出一項質詢。	http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/agenda/cm20081119.htm#q_17 http://www.info.gov.hk/gia/general/200811/19/P200811190210.htm
2008年12月3日	陳鑑林議員於立法會會議席上就升降機安全提出一項質詢。	http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/agenda/cm20081203.htm#q_1 http://www.info.gov.hk/gia/general/200812/03/P200812030128.htm
2008年12月8日	發展事務委員會與房屋事務委員會於聯席會議席上就有關"升降機安全"的課題進行討論。	討論文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/devhg1208cb1-318-1-c.pdf 資料摘要 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/devhg1208cb1-342-1-c.pdf 會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/devhg20081208.pdf

日期	會議／事項	參考資料
2008年12月10日	葉偉明議員於立法會會議席上就升降機安全提出一項質詢。	http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/counmtg/agenda/cm20081210.htm#q_4 http://www.info.gov.hk/gia/general/200812/10/P200812100141.htm
2009年2月24日	發展事務委員會與房屋事務委員會於聯席會議席上再就有關"升降機安全"的課題進行討論。	<p>討論文件</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/hgdev0224cb1-826-1-c.pdf</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/hgdev0224cb1-809-1-c.pdf</p> <p>背景資料簡介</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/hgdev0224cb1-814-1-c.pdf</p> <p>會議紀要</p> <p>http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/devhg20090224.pdf</p>
2009年4月28日	政府當局就"租者置其屋計劃屋邨升降機覆檢工作"提交一份資料文件	http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/devcb1-1359-1-c.pdf
2009年8月27日	申訴專員公布就升降機安全的規管制度所進行的調查的結果。	<p>調查報告摘要</p> <p>http://www.ombudsman.gov.hk/tc/concluded/2009_08_01.doc</p> <p>報告全文</p> <p>http://www.ombudsman.gov.hk/concluded/f2009_08_01.pdf</p>

日期	會議／事項	參考資料
2009年8月28日	政府當局就採取多管齊下的措施以確保升降機安全發出新聞公報。	http://www.info.gov.hk/gia/general/200908/28/P200908280322.htm