

2013 年 11 月 25 日
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

《2012 年 10 月 1 日南丫島附近撞船事故調查委員會報告》 跟進工作的最新情況

目的

本文件向委員闡述政府當局就《2012 年 10 月 1 日南丫島附近撞船事故調查委員會（調查委員會）報告》發表後，各項跟進工作的最新情況。當局上次向本委員會匯報是於本年 7 月 22 日。

背景

2. 《調查委員會報告》於 2013 年 4 月 30 日發表，報告就事故起因進行研究和確定、對海事處就本地載客船隻的監管作出批評，以及提出一系列改善建議。其後，運輸及房屋局（“運房局”）聯同海事處於今年 5 月 27 日委員會會議上就跟進報告內各項建議作出第一次匯報，當中包括運房局宣布成立「海事處制度改革督導委員會」（“督導委員會”）全面檢討該部門的管理和改革，及由運房局常任秘書長（運輸）領導內部調查小組，就海事處人員在過往執行職務時可能涉及的具體問題展開調查；交代提升海上安全的即時覆核和改進工作，以及各項短、中、長期改善措施建議。在今年 7 月 22 日，我們再向委員會匯報海事處在推行各項加強海上安全改善措施的具體進展；並在 9 月 17 日的委員會特別會議上，聽取海事業界團體代表對擬議措施的意見和建議。

最新進展

(一) 改革督導委員會

3. 由運房局局長所主持的督導委員會，自 2013 年 5 月成立以來至 11 月中已舉行過六次會議，督導委員會同意循兩個大方向進行全面檢視：

- (a) 有關處方在工作程序及安全標準上的改進；及
- (b) 有關制度性和結構性的事項，包括人力和培訓事宜。

4. 針對部門的長遠發展，委員會特別關注海事處兩個專業職系（即海事主任和驗船主任）人手短缺的情況。由於只有少數年輕人願意投身航海業，香港海事業界在過去多年一直嚴重缺乏具備航海背景的專業人員。鑒於海員（包括驗船師）需要實習經驗才可取得專業資格，而海事處職位又要求申請人有額外的工作經驗，再加上私人市場提供的薪酬優厚，海事處要吸引本地合資格海員加入部門非常困難。就此，督導委員會認為海事處須着手調整現時兩個專業職系的入職要求，以便招攬剛考取所需學歷的年輕人提早加入部門工作。海事處會檢討和加強現時對新入職人員的培訓計劃，讓他們獲取所需的專業技能和經驗。海事處在諮詢相關專業團體後會進一步制訂有關建議。

5. 此外，就檢討海事處的運作模式和工作程序方面，督導委員會邀請了效率促進組現正就部門進行組織性檢討。第一階段的檢討工作已經展開，主要檢視海事處發牌、發證和監管本地船隻的工作。初步結果顯示海事處在運作效率與效能、內部溝通與合作、資訊透明度和對外溝通及檔案管理方面均有改善空間。效率促進組現正整理第一階段的檢討結果，並會於 2013 年年底擬定改善建議。督導委員會屆時會仔細研究相關建議。待第一階段完成後，效率促進組會開展下一階段的檢討，範圍將包括海事處其他方面的規管工作。

6. 同時，督導委員會亦詳細討論海事處在提升海上安全方面的跟進工作，包括第一階段及第二階段的改善措施。這些措施的詳情載於下文第二部分。

(二) 海事處跟進工作

7. 在提升海上安全措施方面，自 7 月海事處向委員會所作匯報至今，處方與業界透過「本地船隻諮詢委員會」、其轄下的小組委員會及與其他業界代表先後舉行了十次會議，就各項短、中、長期改善措施的落實計劃進行討論，包括建議措施的技術可行性和相關配套安排等。海事處重申推行改善措施以提升海上安全的決心，並會繼續與業界商討，以期共同解決業界面對的困難。海事處亦考慮到業界對一系列改善措施的承受能力，因此建議分階段推行各項措施。

第一階段的改善措施

8. 經過多次商討後，「本地船隻諮詢委員會」在 10 月 23 日的會議上，通過於第一階段實施以下五項具體措施，以提升海上安全：

- (a) 規定所有載客超過 100 人的船隻，在一些特定情況下除船長外須有一名船員協助瞭望；
- (b) 規定所有載客超過 100 人的載客船隻必須備存應變部署表；
- (c) 檢討渡輪及小輪的最低安全船員人數；
- (d) 加強船上救生衣的相關說明和指示；以及
- (e) 規定主甲板以下的水密門須裝設警報器，而警報顯示器須設於駕駛室，目的在於顯示水密門的開關狀況，並在水密門處於開啓狀態時發出警報。

9. 基於以上措施不涉及修訂法例，海事處將通過行政安排和修訂相關工作守則予以實施。海事處預期在 11 月底藉憲報公布經修訂的工作守則。(d)項會在新修訂的工作守則公布三個月後實施，而(b)和(e)項則會在新修訂的工作守則公布六個月後實施。至於涉及增聘船員和相關培訓的措施（即(a)和(c)項），所有經營者須於新修訂的工作守則公布一年後全面遵從。

建議第二階段的改善措施

10. 此外，《調查委員會報告》亦建議多項中、長期海事安全改善措施，經與業界磋商後，海事處建議在第二階段集中處理以下兩項工作：

- (a) 規定有關船隻安裝三種有助提升航行安全的設備（即船舶自動識別系統（AIS）、雷達和甚高頻無線電）；以及
- (b) 規定為船上每名兒童配備兒童救生衣。

(a) 建議安裝AIS、雷達和甚高頻無線電

11. 海事處現時只強制規定某些本地船隻¹必須裝設 AIS、雷達和甚高頻無線電。為防止日後再發生相類撞船事故，《調查委員會報告》建議應規定所有獲准載客超過 12 人的渡輪或小輪設有甚高頻無線電，而獲准載客超過 100 人的船隻，亦須安裝 AIS 和雷達。海事處同意安裝上述導航設備，將有助提升整體的海上安全水平和船上乘客安全：

- (i) AIS 自動發送船隻資料予其他船隻及航行監察中心。裝設 AIS 的船隻能讓其他船隻（包括遠洋船隻）檢測到其航行情況，在有需要時及早作出避碰行動。此外，裝設 AIS 的船隻如遇有緊急情況，其所在位置和身份更容易獲得確定，讓搜救行動可更迅速進行。AIS 的航行資料也可作日後交通管理規劃及意外調查之用；

¹ 獲發「速度管制豁免」的高速渡輪和在 2010 年 6 月後獲發牌照而又長度超過 50 米的石油運輸船須安裝 AIS。至於雷達，在維多利亞港口以外航行的專營服務或領牌服務的渡輪和小輪均須安裝。在內地或澳門註冊而又總噸位超過 300 噸來往香港進行貿易的船隻、參與船隻航行監察服務的本地船隻和在維多利亞港口以外航行的渡輪須配備甚高頻無線電。

- (ii) 雷達可讓船隻偵測到交通狀況，有助預測與其他船隻是否有碰撞風險並可及早採取避讓行動，提升航行安全。雷達於能見度不佳（如濃霧或大雨）時，其效能更為顯著；以及
- (iii) 甚高頻無線電可讓船隻於緊急情況下向航行監察中心及鄰近船隻尋求協助或與前來處理海上緊急情況的政府船隻（如水警輪和滅火輪）對話和通報情況。

12. 一些本地船隻的經營者和船長或認為 AIS 未能為他們帶來十分明顯的直接裨益。基於本地船隻的限制，AIS 較大程度上是方便遠洋船隻確定附近裝有 AIS 本地船隻的位置，以便採取避碰行動，而本地船隻使用 AIS 去確定附近船隻的位置並不如遠洋船隻般方便；然而，AIS 對提升整體海上安全水平和船上乘客安全依然有實質幫助。至於業界所關注的額外安裝費用和技能培訓，海事處會與業界進一步商討實施細節，並會在有需要時提供適切協助。同時，海事處亦正在與業界聯繫，安排相關的培訓課程。

(b) 建議為船上每名兒童提供兒童救生衣

13. 根據現行法例，本地船隻一般均須為船上所有人配備成人救生衣，並須為船上 5% 人配備兒童救生衣。換言之，在一些情況下，法例規定的兒童救生衣數目有可能較船上兒童實際人數為少。《調查委員會報告》建議須為船上每名兒童備存足夠的兒童救生衣。現時多個海外司法管轄區也規定船上每名兒童須獲提供兒童救生衣，例如英國修咸頓和澳洲悉尼。此外，《國際海上人命安全公約》規定，兒童救生衣的數量須“至少相等於船上乘客總數的 10%，或為每個兒童配備一件救生衣而可能需要的更多數量”。雖然該公約僅適用於遠洋船隻，但其規定也可作參考。

14. 業界對落實以上建議表示有困難，擔心實際上難以預計和確定船上兒童乘客的準確人數，因而無法符合新的要求；此問題對渡輪經營者尤甚。海事處理解業界在營運上的限制，故此會與業界進一步商討實施有關安排的可行細節，以期共同解決執行上的問題。

諮詢

15. 以上第二階段的建議改善措施將會涉及法例修訂。政府當局計劃在 2013 年 12 月／2014 年 1 月就有關措施最後細節諮詢「本地船隻諮詢委員會」，並會因應諮詢結果，於 2014 年第一季徵求立法會經濟發展事務委員會支持，以期在 2014 年內開始擬備立法建議。

其他中期及較長期措施

16. 除了第一和第二階段實施的改善措施之外，海事處正積極跟進《調查委員會報告》內及其他海事專家所提出其他中期及較長期改善措施，包括船員作息安排、船長實際駕駛操作測試、成立海上交通意外援助基金、提高第三者風險保險的保額，以及有關海事處審批圖則和驗船的若干技術修訂。海事處會於 2014 年繼續就上述措施諮詢業界。

(三) 內部調查工作

17. 就《調查委員會報告》內提述關於海事處人員在過往執行職務時可能涉及的具體問題，包括可能出現行政失當及失職等情況，運房局局長已指示運房局常任秘書長（運輸）領導內部調查，並成立調查小組，找出責任所在，並確保調查工作全面、徹底及公平地進行。

18. 調查小組自 6 月下旬成立至今，正全速進行工作。是次調查須追查的時段頗長，並涉及較多人員，調查小組須要翻查大量自 1995、96 年起的部門文書檔案，並需徵詢法律意見。目前調查小組已大致完成對基本文書檔案的查核，並分批向相關人員索取資料，逐一會見。被邀請協助提供資料的人員數目，較早前向獨立調查委員會作供的二十三名為多，基本上包括十多年來所有曾經處理「南丫四號」的相關人員，包括在職及已退休人員，當中有首長級的，亦有非首長級的。

19. 為盡快完成調查，調查小組現正同時在多個關注範疇，包括圖則審批、檢驗船隻及船上救生設備等推進調查工作。運房局一貫的立場是，在內部調查過程中，若發現有任何牽涉刑事成分的事情，會轉交予執法機關處理，而不會待整個內部調查完成後才進行轉介。若內部調查結果有證據顯示有人員涉嫌在過往執行相關職務時失職、失責、行為不當或涉及管理責任的問題，則不論所涉人員職級，我們會按既定程序對有關人員採取紀律行動，包括建議公務員事務局依據《公務人員（管理）命令》及相關的規例對有關人員展開紀律研訊²。根據現時的工作進度及情況估計，預期調查小組在明年第一季內向運房局局長提交報告。

（四） 刑事調查

20. 至於刑事調查方面，警方正就南丫島撞船事故進行全面調查，並會循各方面調查事件是否涉及或可能涉及的刑事責任。警方會繼續就有關調查工作與律政司保持緊密聯絡。當局重申，就海難事件涉及的刑事調查工作及日後任何進一步刑事檢控，無論是否涉及政府人員，亦不論其職位之高低，律政司必定會以公平及不偏不倚的手法秉公辦理。

（五） 與家屬的聯繫

21. 運房局局長和副局長分別在過去六個月先後四次與海難家屬會面，每次出席人數約三十至五十人，就雙方關注事項進行溝通，包括內部調查工作進度、責任及賠償問題、民事索償及法援、督導委員會工作的進展及海事處在提升載客船隻和海上安全多方面的跟進工作等。運房局也有協助個別家庭提出的訴求，而社會福利署亦繼續跟進有需要支援的家庭，包括提供情緒輔導和跟進福利需要。此外，律政司司長及刑事檢控專員亦曾與家屬會晤。

² 按照《公務人員（管理）命令》（“命令”）所定及相關的規例而展開的對涉嫌行為不當人員紀律研訊，將裁定所指稱的不當行為是否確立，並依命令對所確立的不當行為施加懲罰。

22. 政府知悉有家屬打算向政府當局提出民事訴訟追討賠償。應家屬要求，律政司作出配合安排，已經指派了一名律師，專責與家屬的法律代表聯繫。

徵詢意見

23. 請委員備悉政府以上跟進工作及提出意見。

運輸及房屋局
海事處
2013年11月