

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)540/17-18 號文件

檔號：CB1/BC/4/16

《2017 年水務設施(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《2017 年水務設施(修訂)條例草案》委員會("法案委員會")的商議工作。

背景

2. 根據《水務設施條例》(第 102 章)現行第 15(1)條，除性質輕微的更改或修理或水龍頭的更換墊圈工作，消防供水系統或內部供水系統只能由持牌水喉匠或水務監督授權的公職人員建造、安裝、保養、更改、修理或移動。據發展局在 2017 年 3 月 29 日發出的立法會參考資料摘要(檔號：DEVB(CR)(W)1-10/49)第 3 段所述，雖然法例用語如此，持牌水喉匠可由工人協助進行水管系統的建造、安裝、保養、更改、修理或移動(統稱為"建造等")，一直是相關政策的原意和業界過去數十年的作業模式。

3. 此外，食水含鉛超標調查委員會在其報告中建議，水務監督應考慮到《建造業工人註冊條例》(第 583 章)容許根據該條例註冊的工人¹進行水管裝置工程的相關條文，界定持牌水喉匠在《水務設施條例》下的職責。

¹ 該等工人包括有關指定工種分項下的註冊熟練技工或半熟練技工，以及其他在其指示及督導下工作的註冊建造業工人。

《2017 年水務設施(修訂)條例草案》

4. 基於上述背景，政府當局向立法會提交《2017 年水務設施(修訂)條例草案》("《條例草案》")，以修訂《水務設施條例》及《水務設施規例》(第 102A 章)，訂明除輕微更改或修理外，消防供水系統或內部供水系統的建造、安裝、保養、更改、修理或移動("指明水管工程")，不但可由持牌水喉匠或水務監督授權的公職人員進行，亦可由註冊水喉技工、註冊水喉技工(臨時)或在持牌水喉匠或註冊水喉技工的指示及督導下進行指明水管工程的人進行。

5. 《條例草案》建議，註冊水喉技工及註冊水喉技工(臨時)指根據《建造業工人註冊條例》註冊為指明工種分項的相關註冊熟練技工、註冊半熟練技工、註冊熟練技工(臨時)或註冊半熟練技工(臨時)。

6. 此外，《條例草案》建議，任何人若干犯《水務設施條例》第 14(3)條下關乎建造或安裝的罪行，除進行該建造或安裝的人外，指示及督導另一人進行該建造或安裝的人及有關持牌水喉匠亦屬犯罪，並建議為該等人士提供一項免責辯護。《條例草案》亦旨在就《水務設施條例》及《水務設施規例》作出其他相關修訂。

法案委員會

7. 內務委員會在 2017 年 4 月 28 日的會議上同意成立法案委員會研究《條例草案》。盧偉國議員及黃碧雲議員分別當選法案委員會的主席及副主席。法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。法案委員會曾舉行 6 次會議與政府當局進行討論，以及聽取團體代表的意見。曾向法案委員會表達意見的團體名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

8. 法案委員會支持當局透過《條例草案》修訂《水務設施條例》，以清楚界定負責進行水管系統建造等的人士(包括持牌水喉匠及工人)的角色、參與程度及責任。委員已研究水喉從業員在《條例草案》下的法律責任、澄清條文中重要語句的定義，以及考慮當局為配合《條例草案》的實施，在教育水喉從業員及公眾有關經《條例草案》修訂的《水務設施條例》的規定時，

所使用的方法是否有成效。下文各段載述法案委員會的主要商議工作。

水喉技工的法律責任及免責辯護條文

9. 根據《水務設施條例》現行第 14(3)條，任何人在建造或安裝消防供水系統或內部供水系統("水管工程")時，須按訂明的方式進行，而用於消防供水系統或內部供水系統的喉管及裝置的性質、大小及品質均須屬訂明者。根據《水務設施條例》現行第 14(4)條，任何人違反《水務設施條例》第 14(3)條的規定，即屬犯罪。據此，一名工人進行的水管工程若違反《水務設施條例》第 14(3)條，在現行制度下即屬犯罪。

10. 委員察悉，水喉技工對被控以《水務設施條例》擬議第 14(4)條下所訂罪行的風險存有疑慮。政府當局表示，《條例草案》並非旨在就上述工程對工人施加任何額外的法律責任。反之，為了在法例下為工人提供保障，避免他們因為一些不受其控制的原因而被定罪，政府當局已建議增訂一項新法定免責辯護條文(《水務設施條例》擬議新訂第 14(5)條)。該條文訂明，如被控犯《水務設施條例》擬議第 14(4)(b)條所訂罪行的人(包括工人)可證明本身相信進行該項水管工程不會違反《水務設施條例》第 14(3)條的規定，而他/她相信該情況，屬合理之舉，即為免責辯護(請參閱擬議新訂第 14(5)(b)條)。再者，控方無論在何時依然有責任於毫無合理疑點的情況下證明工人犯罪及無法援引上述免責辯護。水務監督考慮工人可援引的免責辯護後，若認為沒有足夠證據顯示有合理機會可將工人定罪，便不會提出檢控。為釋除委員的疑慮，政府當局已承諾在向水喉從業員發出的指引中，解釋工人在經《條例草案》修訂的《水務設施條例》下有何責任。

11. 儘管政府當局作出上述解釋，部分委員(包括麥美娟議員)仍然認為，《水務設施條例》擬議新訂第 14(5)條下擬議新訂法定免責辯護條文的現行草擬方式，不能有效地釋除水喉技工的疑慮，因為進行水管工程的水喉技工如違反《水務設施條例》第 14(3)條，將會難以證明，本身相信進行相關水管工程不會違反《水務設施條例》第 14(3)條屬合理之舉。該等委員建議政府當局可考慮修正《條例草案》，以訂明如發現水管工程項目有不符合規定的情況，除非工人進行有關的工程時故意不遵從其指導人的指示，否則他們不會被控犯罪。

12. 為處理委員及水喉業就水喉技工的法律責任所提出的上述關注事宜，政府當局會就《水務設施條例》擬議第 14(4)條提出一項全體委員會審議階段修正案("修正案")，以訂明水喉技工只會在知道進行有關工程會違反《水務設施條例》第 14(3)條的情況下才須負上法律責任。

檢控時限

13. 根據《裁判官條例》(第 227 章)第 26 條，現時有關《水務設施條例》或《水務設施規例》的檢控，須於罪行發生起計 6 個月內提出。據政府當局所述，在很多情況下，由於罪行發生的時間和其後發現有關罪行的時間差距超過 6 個月，以致因為超出可向犯罪者提出檢控的時限而未能提出檢控。為加強阻嚇作用，令涉及指明水管工程的人須遵守《水務設施條例》下的相關規定，政府當局建議在《水務設施條例》增訂第 36A 條，以訂明任何按《水務設施條例》提出的檢控，可於水務監督發現或知悉有關罪行當日起計 6 個月內提出。政府當局解釋，《升降機及自動梯條例》(第 618 章)第 142 條及《電力條例》(第 406 章)第 57 條亦有就檢控時限訂明相類安排。

14. 委員(包括邵家輝議員及麥美娟議員)關注到，《水務設施條例》擬議新訂第 36A 條實際上意味，若一個水管系統在安裝一段長時間後被發現有不符合規定的情況，持牌水喉匠須就相關情況負上法律責任。該等委員認為，有關規定對水喉從業員並不公平，因為在安裝有關水管系統後，可能另有其他人曾就該系統作出更改，而有關更改並非水喉從業員所能控制。

15. 委員察悉，水喉業亦曾表達類似的關注。業界擔心其從業員可能會因為一些並非他們所能控制的原因，而被控犯經《條例草案》修訂的《水務設施條例》就水管工程所訂罪行。水喉從業員在此方面的疑慮，或會令他們不願繼續從事水管工程行業。在考慮適當的檢控時限時，部分委員認為政府當局應顧及工人關注的事宜，即他們會難以就已完成一段長時間的水管工程保留紀錄或憶述相關的細節。該等委員促請政府當局考慮修正《條例草案》，以訂明在有關罪行發生當日的 6 年後，不得根據《水務設施條例》提出任何檢控。

16. 相反，黃碧雲議員認為，倘若業界從業員進行水管工程時已採取一切合理步驟遵從相關規定，《水務設施條例》擬議新訂第 36A 條未必一定會對其構成負擔。黃議員認為，如在《條例草案》指明較短的檢控時限，或會令政府當局無法就水務監督發現的水管工程違例事項提出檢控。如政府當局認為有必要修正《條例草案》以縮短有關時限，有關檢控時限不應少於 10 年。

17. 在考慮委員及業界的意見後，政府當局將建議在《水務設施條例》加入新訂第 36A(1A)條，以訂明就消防供水系統(或其任何部分)或內部供水系統(或其任何部分)的建造、安裝或更改("有關工程")而言，如《水務設施條例》擬議第 14(3)條遭違反，而水務監督於下述日期後的 6 年後，才發現或知悉該違例事項，則不得就該違例事項提出檢控：

- (a) 凡有根據《水務設施規例》擬議第 6(1)(a)或(2)條，就檢查與批准該消防供水系統或內部供水系統或該項更改，提出申請——該申請提出當日；或
- (b) 凡有關工程屬《水務設施條例》第 14(2)條所指的更改(即屬性質輕微的更改)，該違例事項發生當日。

18. 政府當局表示，在擬訂有關檢控時限的擬議修正案時，除法案委員會委員及業界關注的事宜外，政府當局亦已考慮通常需要多少時間就可能提出的檢控蒐證，並且參考本港其他法例就相若情況所訂的相關條文。政府當局認為，由於當局近年已加強檢查完成後的水管工程，水務監督應可在不遵從規定的事項發生當日後的 6 年內，確定有關工程的任何違例情況。

屬性質輕微的工作

19. 委員察悉，根據《水務設施條例》擬議第 15(2)條，水務監督認為是性質輕微的消防供水系統或內部供水系統的更改或修理工作，可由不屬條例訂明的人士進行。非指定人士若進行"屬性質輕微的工作"以外的指明水管工程，即屬犯罪。政府當局表示，根據《水務設施條例》，現時水務監督已有權力解釋何謂"屬性質輕微的工作"。就此，水務署一直以通函的形式通知持牌水喉匠，並在其網站公布有關"屬性質輕微的工作"的一般原則及例子一覽表，以供公眾和業界參考。若有需要，水務署會檢視和更新該一覽表。法案委員會曾研究政府當局把工作界定及分類為屬性質輕微的工作時所依循的原則，以及當局在何等程度上令業界及市民大眾知悉當局就此作出的界定/分類。

20. 政府當局表示，一般而言，就消防供水系統或內部供水系統作性質輕微的更改和修理，是指不會涉及使用軟焊方法連接銅喉管及不會拆除已安裝的水錶，以及不會引致下列情況的工作：

- (a) 嚴重改變已獲水務監督批核的水管裝置的一般安排，例如將間接供水改為直接供水；
- (b) 引致浪費、濫用及可能污染供水的情況，例如更改供水的目的或已獲批核的用途，或需要為用水器具設置防止回流裝置的情況；及
- (c) 嚴重影響水管系統內的水流情況，以致供水可能出現問題。

政府當局就屬性質輕微的工作提供的一些常見例子包括："一對一"更換喉管或裝置、更換水龍頭墊圈及收緊漏水喉管的接駁位等。

21. 政府當局初步認為，公布有關"屬性質輕微的工作"的一般原則及例子一覽表的現行做法一直行之有效，並保留靈活性，讓水務監督能快速應對水喉業的轉變。儘管政府當局作出上述解釋，部分委員(包括黃碧雲議員)仍然認為，當局應在《水務設施條例》清楚列明"屬性質輕微的工作"的定義，以確保該等工作不會影響供水系統的效率及水質。就此，政府當局已接納委員的建議，並會提出一項修正案，在《水務設施條例》加入新訂第 15AA 條，以訂明消防供水系統或內部供水系統的哪些更改或修理不得視為"屬性質輕微的工作"。

規管其他相關各方

22. 由於除持牌水喉匠及工人外，水管工程項目涉及相關多方，委員關注到，現行制度只明確訂明持牌水喉匠的角色，而《條例草案》則只是把有關規管擴展至包括工人。委員(包括黃碧雲議員及郭家麒議員)及水喉業團體代表認為，除清楚界定持牌水喉匠和工人的角色、參與程度及責任外，《條例草案》亦應清楚界定發展商、專業人士及承建商("其他相關各方")的角色、參與程度及責任。黃議員詢問，就參與進行大規模水管工程項目設計的屋宇裝備工程師而言，當局為何既沒有在《條例草案》指明他們的責任，亦沒有就他們不遵從規定的情況施加刑事制裁。

23. 政府當局解釋，在《條例草案》下提出的立法修訂建議，主要旨在清楚界定負責進行指明水管工程的人(包括持牌水喉匠及工人)的角色、參與程度及責任。與此同時，政府當局現正檢討其他相關各方(包括發展商、專業人士及承建商)在設計及建造水管工程項目方面的角色、參與程度及責任，以期制訂建議，在有需要時就他們作出規管(請亦參閱下文第 31 段)。

水喉從業員的培訓及發展

24. 在進行商議的過程中，委員藉機會研究為水喉從業員各階段的事業發展而設的持續進修課程。黃碧雲議員認為，為確保獲准在擬議制度下指示及督導其他人進行指明水管工程的人具備食水安全和相關法例的最新知識，當局應把參加相關持續進修課程列為他們申請牌照/註冊/續牌/註冊續期時須符合的先決條件。

25. 政府當局表示，發展局一直與建造業議會及職業訓練局合作，為水喉從業員籌辦持續進修課程。政府當局會繼續致力提升他們的技能和知識。當局會考慮黃碧雲議員的建議，即把培訓要求列為持牌水喉匠及水喉技工申請牌照/註冊/續牌/註冊續期的先決條件。

其他事宜

26. 政府當局亦會就《條例草案》若干條文提出其他修正案，包括因應委員的建議及意見，以及法案委員會的法律顧問所作查詢及觀察所得而提出的修正案，當中包括：

- (a) 在《水務設施條例》加入擬議新訂第 15A(6)條，以反映當局的政策原意為，任何人不得僅以遵從根據《水務設施條例》擬議新訂第 15A(2)條提出的要求可能會導致他入罪為理由，而獲豁免遵從該要求；政府當局認為，當局已在社會大眾的訴求和利益，以及個人的基本權利之間取得合理平衡；
- (b) 修正《水務設施條例》擬議新訂第 15A(2)(a)條，以容許獲授權人員進入擬議新訂第 15A(1)(a)條所提述的處所後，除拍攝照片外，亦可拍攝影片，以確定是否有人正在或曾經在違反《水務設施條例》擬議第 15 條的情況下於該處所進行指明水管工程；

- (c) 修正《水務設施條例》擬議新訂第 18A 條，以澄清當局的政策原意為，涉及有關免責辯護舉證責任的上述條文只適用於《水務設施條例》第 III 部所訂的法定免責辯護；
- (d) 修正《水務設施條例》擬議第 15(2)條及擬議新訂第 15(6)條，以處理《條例草案》及《建造業工人註冊條例》互有抵觸的情況。舉例而言，根據《建造業工人註冊條例》第 3A 條及附表 1A，屬消防設備技工(全科)工種分項或消防機械裝配工工種分項(統稱為"消防工種分項")的註冊熟練技工，可親自在建造工地進行涉及水喉工工種分項有關金屬喉管任何所規定技能的建造工作。根據《水務設施條例》擬議第 15 條及擬議新訂附表第 1 及 2 部第 2 條，屬任何一個消防工種分項的註冊熟練技工不獲准進行內部供水系統的訂明工程。然而，有關內部供水系統的訂明工程涉及水喉工工種分項的所需技能；及
- (e) 修正《水務設施條例》擬議新訂附表，以在第 1 及 2 部另訂條文，就可安裝水錶的人士作出規定。

實施事宜

生效日期

27. 當局原先在《條例草案》第 1 條建議，如《條例草案》獲通過，將會在自發展局局長指定的日期起實施。政府當局將會提出一項修正案，使《條例草案》獲立法會通過後，在刊登憲報為法例當日實施。委員對當局的修正案並無異議。

水喉從業員的指引

28. 關於發出指引協助水喉從業員(尤其是工人)了解經《條例草案》修訂的《水務設施條例》的規定，委員曾要求當局提供資料說明相關指引(如有的話)。為協助水喉技工避免違反《水務設施條例》，有關指引尤其應提供資料，說明在指示及督導下工作的工人，如何能確定其指導人是否為一名持牌水喉匠或註冊水喉技工。

29. 就此，委員曾研究當局將會刊印，以供公眾及水喉從業員(包括工人)參考的指引草稿。委員察悉，該指引的擬議內容將涵蓋(a)所有水喉從業員(包括僱主、承建商、持牌水喉匠和指定人士)的角色和責任；及(b)水喉從業員在進行指明水管工程時應採取的步驟。

30. 政府當局已表示，當局會與相關工會協作，以推行教育及宣傳活動，例如舉行簡介會及印製單張，以發布有關註冊水喉技工在經《條例草案》修訂的《水務設施條例》下的角色和責任的信息。

檢討《水務設施條例》

31. 在審議《條例草案》期間，法案委員會藉機會研究政府當局檢討《水務設施條例》及《水務設施規例》的整體計劃，即透過修訂法例配合水喉業、技術和作業模式的最新發展。據政府當局所述，《水務設施條例》和《水務設施規例》的修訂會按其重要性分階段進行。有關下階段的檢討工作會處理各範疇的事宜，當中包括：(a)審視涉及水管系統工程相關各方(包括發展商、承建商及其他人士)的角色、參與程度和責任；(b)審視有關負責水管系統建造等有關各方的牌照/註冊制度；(c)檢討及簡化有關水管系統設計、建造和批准的控制程序；及(d)檢討和加強水管物料的規管架構，以及交代相關的實施時間表和進度。

32. 委員察悉，政府當局正就相關的國際作業模式進行研究，並與關注有關事宜的各方合作，以透過改善現時的規管架構處理上述事。現行計劃是訂立一項全面的建議，以在 2018 年諮詢持份者、各政策局/部門及公眾，然後才着手進行所需的立法修訂工作。

全體委員會審議階段修正案

33. 政府當局將會提出多項修正案，以主要處理下列 4 項事宜：

- (a) 在《水務設施條例》擬議第 14(4)條當中，有關持牌水喉匠除外的人士違反《水務設施條例》擬議第 14(3)條的法律責任(請參閱上文第 9 至 12 段)；

- (b) 在《水務設施條例》擬議新訂第 36A 條當中，有關就《水務設施條例》擬議第 14(3)條的違例事項提出檢控的時限(請參閱上文第 13 至 18 段)；
- (c) 委員和法案委員會的法律顧問的其他意見和建議(請參閱，例如上文第 19 至 21 段及第 26(b)至(e)段)；及
- (d) 《條例草案》的生效日期(請參閱上文第 27 段)。

34. 法案委員會將不會就《條例草案》提出任何修正案。

恢復《條例草案》的二讀辯論

35. 法案委員會不反對在 2018 年 2 月 7 日的立法會會議上恢復《條例草案》的二讀辯論。

徵詢內務委員會意見

36. 法案委員會已於 2018 年 1 月 26 日向內務委員會匯報其商議結果。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 2 月 1 日

《2017 年水務設施(修訂)條例草案》

委員名單*

主席 盧偉國議員, SBS, MH, JP

副主席 黃碧雲議員

委員 梁志祥議員, SBS, MH, JP
梁繼昌議員
麥美娟議員, BBS, JP
郭家麒議員
潘兆平議員, BBS, MH
何君堯議員, JP
邵家輝議員
劉國勳議員, MH

(總數：10 名委員)

秘書 羅英偉先生

法律顧問 簡允儀女士

* 委員名單的變更載於附錄 I 的附件

《2017 年水務設施(修訂)條例草案》

委員名單的變更

委員	相關日期
梁繼昌議員	自 2017 年 11 月 17 日起

高等法院原訟法庭於 2017 年 7 月 14 日作出裁決，宣布梁國雄、羅冠聰、姚松炎及劉小麗自 2016 年 10 月 12 日起被取消就職立法會議員的資格，並已離任立法會議員的職位，無權以立法會議員身分行事。

《2017 年水務設施(修訂)條例草案》

曾向法案委員會表達意見的團體名單

1. 前線科技人員
2. 香港持牌水喉匠總會有限公司
3. 香港持牌水務專業學會有限公司
4. 香港水喉潔具業商會有限公司
5. 香港水務專業協會有限公司
6. 自由黨
7. 水務技術同學會
8. 法政匯思
9. 註冊小型工程承建商簽署人協會有限公司
10. 英國特許水務學會——香港分會
11. 香港機電工程商聯會
12. 香港建築師學會
13. 香港工程師學會
14. 香港給排水學會有限公司