

海事处对海上事故调查报告所作建议的跟进机制

主动调查报告摘要

背景

二〇一二年十月于南丫岛附近发生严重海上事故（「南丫事故」），经调查后发现，其中一艘肇事船只没有设置水密门，令该船只遭碰撞后入水并迅速沉没。其后，有报章报道，于二〇〇〇年曾有政府船只在船坞维修期间入水，由于船上水密舱壁不密封，该船只最终沉没。相关事故调查报告，已建议海事处检查同类船只的水密舱壁；南丫事故的发生，令人质疑海事处一向以来有否落实海上事故调查报告的建议。

2. 为此，申诉专员决定就海上事故调查报告所作建议的跟进机制，向海事处展开主动调查。鉴于行政长官会同行政会议委任了独立调查委员会，就南丫事故进行调查（其中包括确定事故起因），而该调查委员会亦已完成调查并向行政长官提交调查报告。因此，本主动调查不会涵盖南丫事故的肇事原因及责任谁属问题。

为海上事故立案调查

3. 在任何水域的香港注册远洋船舶，或在香港水域内的本地登记船舶及其他所有非本地船舶，当发生意外时，其船东 / 船长 / 船只拥有人或其代理须向海事处处长报告有关事故。

4. 海事处辖下海事意外调查及船舶保安政策部（「调查部」）负责调查因应前段所述的规定而接报的海上事故。调查的主要目的，并不是要追究责任或采取检控行动 / 纪律处分，而是要确定事发经过和肇事原因，以期改善海上人命安全，并且藉着公布调查结果，让业界汲取事故的教训，避免日后再次发生同类意外事故。

5. 完成海上事故调查后，调查部会撰写海上事故调查报告（「事故报告」）；通过审批的事故报告，若事故确定不涉及正在进行或将会进行的法律诉讼程序，便会上载于海事处网页，让公众浏览。

海上事故调查报告中的建议的跟进机制

6. 海事处于二〇一三年六月以前，在跟进事故报告建议方面可说是采取自由放任模式，主要倚赖相关科别职员和船公司 / 船主自行纠正不足之处，没有特定的跟进记录和监控系统。因应审计署于二〇一二年十月发表的第 59 号审计报告，海事处设立计算机系统，把事故报告中所作建议输入计算机系统，以便持续监察建议的推行进度；有关计算机系统于二〇一三年六月正式运作。此外，该处于二〇一四年十二月修订海上事故调查指引，新增有关跟进建议的内容，详列跟进建议的步骤及负责执行的人员。为方便讨论，本报告把该处设立上述计算机系统前后的运作机制分别称为「旧机制」和「新机制」。

自由放任的「旧机制」

7. 海事处于二〇一三年六月设立的计算机系统，并无将该日期前所完成的调查个案有关落实建议的数据输入计算机数据库。因应本署的要求，该处从不同科别汇集二〇〇五年至二〇一三年期间的记录，并以人手翻查以重新整理及综合与跟进事故报告建议有关的资料。所得数据显示，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月这八年多期间，海事处共完成 114 宗海上事故调查，合共提出 308 项建议。

8. 在「旧机制」下，海事处只会将事故报告中所作的建议通知相关机构和人士，由他们自行处理和执行，并无既定机制监察有关机构和人士有否落实建议。

9. 就海事处对上述 114 宗事故报告所提出建议的跟进，本署有以下观察所得：

于调查完成多年后海事处仍没有任何跟进行动

10. 有五宗个案在海事处完成调查多年后，竟没有作出任何跟进行动。其中延误最严重的一宗个案，海事处于完成调查八年七个月后才「补回」跟进事故报告中的建议。而另有三宗个案，则于完成调查逾七年后才「补回」跟进。

11. 至于余下的一宗个案，海事处在收到本调查报告的初稿后，再次翻查相关记录，发现事涉事故报告中的建议其实已获适时跟进，但该处在二〇一四年中应本署要求重新整理及综合资料时，却又未发现该「曾作跟进」的记录，于是再于同年七月「补回」跟进。其混乱情况，可见一斑。

12. 本署留意到，海事处「补回」跟进工作的日期均为二〇一四年七月之后，即本署要求该处翻查及整理旧记录之后。由此看来，若非本署进行主动调查，该处未必会发现遗漏跟进的情况。

海事处遗漏跟进部分建议

13. 一般而言，每宗事故报告会提出多于一项建议，本署留意到，海事处在跟进其中 11 宗个案时，每宗至少遗漏跟进一项建议，并于多年后才「补回」跟进。延误最严重的一宗个案，海事处于二〇〇五年五月完成调查并提出七项建议，该处于同月及翌年一月，只跟进其中三项建议，而其余四项建议则延至二〇一四年八月，即逾九年后才作跟进。

14. 与上文第 12 段提及的情况相若，海事处「补回」跟进工作的日期均为二〇一四年七月后，相信是应本署要求翻查记录后才发现有遗漏而作出补救跟进行动。

个案数据用漏、混乱不全

15. 根据海事处在调查期间向本署提供的记录，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月期间完成的事故报告，合共 114 宗（上文第 7 段）。然而，本署从海事处网页发现，除了上述 114 宗外，尚有另外六宗发生于二〇〇九年八月至二〇一二年十一月的海上事故，这些个案只提供了事故报告摘要，其他详情未明。

16. 与上文第 11 段提及的情况相若，海事处在收到本调查报告的初稿后，随即搜索并翻查出该六宗个案的档案。该处解释，最初应本署要求于二〇一四年十月提供个案数据时，事涉六宗个案均涉法律诉讼，故未能公布有关调查报告全文。

17. 然而，本署须指出，在调查期间海事处向本署提供了 191 宗有关海上事故调查的资料，当中不乏未完成法律诉讼的个案，但却没有提及上述的六宗个案。此外，由于该处的数据混乱，本署曾于二〇一五年十一月，明确要求海事处确认在调查期间向本署提供的数据及数据是否准确无误；该处于同年十二月回复本署，确认有关数据及数据准确无误，明显意味该处根本没有严谨翻查记录，亦反映该处的记录混乱不全。

「新机制」不无缺失

18. 根据海事处提供的记录，由二〇一三年六月至二〇一五年十一月的两年多期间，该处已完成事故报告共 77 宗，合共提出 215 项建议。在「新机制」下，海事处除了按「旧机制」将事故报告中所作的建议通知相关机构和人士外，并会把有关建议输入计算机系统，以便相关科别持续跟进，以及由管理层监察跟进进度，直至有关建议得以全面落实为止。

就非香港注册船舶及非本地登记船舶的建议跟进欠全面

19. 「新机制」实际上只适用于香港注册船舶及本地登记船舶，对于涉及非香港注册船舶的调查报告建议，海事处基本上仍是沿用「旧机制」，即将调查结果通知相关船旗国或船公司，再由他们自行处理和执行相关建议，该处一般不会再作跟进。

20. 本署明白，海事处对于监察非香港注册船舶及非本地登记船舶落实建议，有一定困难，但本署认为，该处最低限度应知悉有关船舶有否作出改善，以评估这些船舶再度进入香港水域时可能出现的海事安全风险。

未有严谨处理每宗个案

21. 在「新机制」下，海事处对落实建议的跟进，较「旧机制」有系统，但本署观察到，大部分在「新机制」下的个案，海事处在收到相关机构回复，指已经或将会落实有关建议后，跟进工作便告一段落，未有进一步核实落实情况。

22. 在处理较为严谨的小部分个案中，海事处会在收到相关机构提交的证明文件，又或派员进行审查以确定建议已落实后，才会结束跟进工作。在上文**第 18 段**提及的 77 宗个案中，这类处理较为严谨的个案只有 13 宗。

23. 本署认为，海事处应如上述 13 宗个案般，严谨地处理每一项涉及海上航行安全的建议，确保该些建议全面落实。

本署的评论

「旧机制」记录混乱不全、海事处跟进不足、监察不力

24. 在二〇一三年六月设立计算机系统以前，海事处并无设立建议数据库和监察建议落实的信息管理系统。为响应本署查核资料

的要求，该处整理分散于辖下不同科别的旧个案，再以人手翻查与跟进建议有关部分的资料，耗时半年才完成。更甚的是，从上文**第 11、15 至 17 段**所述的情况可见，该处的记录明显混乱不全，更遑论监察进度。

25. 在没有妥善记录的情况下，海事处的管理层实难以监察改善建议有否得以落实，又或跟进是否有遗漏情况。这差劣的情况一直延至审计署于二〇一二年十月发表审计报告，该处才作检讨跟进，显示该处一直以来不重视监察跟进工作的进展。

26. 即使有跟进建议，在「旧机制」下，海事处亦只是将事故报告中所作的建议通知相关机构和人士，任由他们自行处理和执行（上文**第 8 段**），海事处并无尽责去监督建议的推行，确保本港的海上安全。

「新机制」欠全面和严谨

27. 海事处在二〇一三年六月设立计算机系统，以适时向负责职员作出提示，而该处管理层又会定期监察仍未结束跟进的个案。本署认为，设立这系统是迈向有效监管的第一步。

28. 不过，本署留意到，除小部分个案外（见上文**第 22 段**），海事处主要仍是依赖船公司和相关机构汇报，以监察推行建议的情况。当收到回复指已落实建议，跟进工作便告一段落，亦不会进一步核实。本署重申，要确保海上安全，该处必须严谨跟进每项建议，于取得确切数据显示建议已获全面落实后才终结跟进工作。再者，该处对于涉及非香港注册船舶的建议，仍只作通知，并无监察落实情形，如问题船舶再进入香港水域，会造成一定风险，有欠理想（见上文**第 20 段**）。

海事处不将「新机制」用于旧个案

29. 海事处表示，已完成跟进「旧机制」下的 308 项建议（上文第 7 段）。在本署查询下，该处澄清，若套用「新机制」的运作模式于上述 308 项建议，则有 20 宗个案涉及 22 项建议需持续跟进。

30. 本署曾建议海事处，应一并把「新机制」用于二〇一三年六月计算机化以前完成调查的个案。然而，该处表示基于人手及资源所限，加上经逐一翻查事涉 20 宗个案后，确认没有发现同类事故重复发生于相关船只，因此，该处认为无需以「新机制」跟进该 22 项建议。

31. 本署认为，海事意外调查的目的，除了确定事发经过和肇事原因，亦是为避免同类意外再发生而危害生命财产安全，所谓「前事不忘，后事之师」；本署难以接纳该处以人手及资源所限，以及没有发现同类事故重复发生于相关船只为由，便决定不以「新机制」跟进该 22 项建议，这对本港海事安全可能构成风险。

有否「漏网之鱼」未获海事处跟进建议的个案存疑

32. 为响应本署要求查核以往跟进事故报告建议的情况，海事处耗时半年去整理旧记录，并再应本署其后的询问，确认有关记录准确无误。尽管如此，本署仍发现有六宗遗漏个案（见上文第 15 段），显示该处的记录明显混乱。直至本署将调查报告的初稿送交该处评论后，该处方再次翻查记录并向本署提供该六宗个案的数据（上文第 16 段）。在「旧机制」下，海事处并无制定跟进建议的工作指引，也没有监控跟进进度的信息管理系统，故此，是否仍有「漏网之鱼」的个案未获适切的跟进，以及以人手翻查所得记录是否齐全和准确等，顿成疑问。

本署的建议

33. 鉴于以上所述，申诉专员敦促海事处：

- (一) 主动核查事故报告建议是否已获全面落实，而非只依赖相关机构或人士的汇报，并将此程序加入为跟进建议的常规步骤（见上文**第 23 段**）。
- (二) 适当跟进非香港注册船舶及非本地登记船只落实建议的情况（见上文**第 20 段**）。
- (三) 在保障海上人命安全的前提下，重新考虑以「新机制」跟进上文**第 29 段**所述的 22 项事故报告建议（见上文**第 31 段**）。
- (四) 考虑再次复核「旧机制」下的个案数据，避免**第 11、15 至 17 段**所显示的记录混乱情况重演，并确保有关事故报告的建议获适当跟进。
- (五) 定时检讨「新机制」下跟进事故报告所作建议的情况，确保达到预期的效果。

34. 海事处接纳本署的建议，并已着手跟进。本署感谢该处在调查过程中予以合作，亦欣悉该处接纳本署的所有建议。本署会继续监察，直至该处全面落实建议。

申诉专员公署

二〇一六年六月