

## 海事處對海上事故調查報告所作建議的跟進機制

### 主動調查報告摘要

#### 背景

二〇一二年十月於南丫島附近發生嚴重海上事故（「南丫事故」），經調查後發現，其中一艘肇事船隻沒有設置水密門，令該船隻遭碰撞後入水並迅速沉沒。其後，有報章報道，於二〇〇〇年曾有政府船隻在船塢維修期間入水，由於船上水密艙壁不密封，該船隻最終沉沒。相關的事故調查報告，已建議海事處檢查同類船隻的水密艙壁；南丫事故的發生，令人質疑海事處一向以來有否落實海上事故調查報告的建議。

2. 為此，申訴專員決定就海上事故調查報告所作建議的跟進機制，向海事處展開主動調查。鑑於行政長官會同行政會議委任了獨立調查委員會，就南丫事故進行調查（其中包括確定事故起因），而該調查委員會亦已完成調查並向行政長官提交調查報告。因此，本主動調查不會涵蓋南丫事故的肇事原因及責任誰屬問題。

#### 為海上事故立案調查

3. 在任何水域的香港註冊遠洋船舶，或在香港水域內的本地登記船舶及其他所有非本地船舶，當發生意外時，其船東／船長／船隻擁有人或其代理須向海事處處長報告有關事故。

4. 海事處轄下海事意外調查及船舶保安政策部（「調查部」）負責調查因應前段所述的規定而接報的海上事故。調查的主要目的，並不是要追究責任或採取檢控行動／紀律處分，而是要確定事發經過和肇事原因，以期改善海上人命安全，並且藉着公布調查結果，讓業界汲取事故的教訓，避免日後再次發生同類意外事故。

5. 完成海上事故調查後，調查部會撰寫海上事故調查報告(「事故報告」)；通過審批的事故報告，若事故確定不涉及正在進行或將會進行的法律訴訟程序，便會上載於海事處網頁，讓公眾瀏覽。

## 海上事故調查報告中的建議的跟進機制

6. 海事處於二〇一三年六月以前，在跟進事故報告建議方面可說是採取自由放任模式，主要倚賴相關科別職員和船公司／船主自行糾正不足之處，沒有特定的跟進記錄和監控系統。因應審計署於二〇一二年十月發表的第 59 號審計報告，海事處設立電腦系統，把事故報告中所作建議輸入電腦系統，以便持續監察建議的推行進度；有關電腦系統於二〇一三年六月正式運作。此外，該處於二〇一四年十二月修訂海上事故調查指引，新增有關跟進建議的內容，詳列跟進建議的步驟及負責執行的人員。為方便討論，本報告把該處設立上述電腦系統前後的運作機制分別稱為「舊機制」和「新機制」。

### 自由放任的「舊機制」

7. 海事處於二〇一三年六月設立的電腦系統，並無將該日期前所完成的調查個案有關落實建議的資料輸入電腦資料庫。因應本署的要求，該處從不同科別彙集二〇〇五年至二〇一三年期間的記錄，並以人手翻查以重新整理及綜合與跟進事故報告建議有關的資料。所得資料顯示，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月這八年多期間，海事處共完成 114 宗海上事故調查，合共提出 308 項建議。

8. 在「舊機制」下，海事處只會將事故報告中所作的建議通知相關機構和人士，由他們自行處理和執行，並無既定機制監察有關機構和人士有否落實建議。

9. 就海事處對上述 114 宗事故報告所提出建議的跟進，本署有以下觀察所得：

### **於調查完成多年後海事處仍沒有任何跟進行動**

10. 有五宗個案在海事處完成調查多年後，竟沒有作出任何跟進行動。其中延誤最嚴重的一宗個案，海事處於完成調查八年七個月後才「補回」跟進事故報告中的建議。而另有三宗個案，則於完成調查逾七年後才「補回」跟進。

11. 至於餘下的一宗個案，海事處在收到本調查報告的初稿後，再次翻查相關記錄，發現事涉事故報告中的建議其實已獲適時跟進，但該處在二〇一四年中應本署要求重新整理及綜合資料時，卻又未發現該「曾作跟進」的記錄，於是再於同年七月「補回」跟進。其混亂情況，可見一斑。

12. 本署留意到，海事處「補回」跟進工作的日期均為二〇一四年七月之後，即本署要求該處翻查及整理舊記錄之後。由此看來，若非本署進行主動調查，該處未必會發現有遺漏跟進的情況。

### **海事處遺漏跟進部分建議**

13. 一般而言，每宗事故報告會提出多於一項建議，本署留意到，海事處在跟進其中 11 宗個案時，每宗至少遺漏跟進一項建議，並於多年後才「補回」跟進。延誤最嚴重的一宗個案，海事處於二〇〇五年五月完成調查並提出七項建議，該處於同月及翌年一月，只跟進其中三項建議，而其餘四項建議則延至二〇一四年八月，即逾九年後才作跟進。

14. 與上文第 12 段提及的情況相若，海事處「補回」跟進工作的日期均為二〇一四年七月後，相信是應本署要求翻查記錄後才發現有遺漏而作出補救跟進行動。

## **個案資料用漏、混亂不全**

15. 根據海事處在調查期間向本署提供的記錄，在二〇〇五年一月至二〇一三年五月期間完成的事故報告，合共 114 宗（上文**第 7 段**）。然而，本署從海事處網頁發現，除了上述 114 宗外，尚有另外六宗發生於二〇〇九年八月至二〇一二年十一月的海上事故，這些個案只提供了事故報告摘要，其他詳情未明。

16. 與上文**第 11 段**提及的情況相若，海事處在收到本調查報告的初稿後，隨即搜索並翻查出該六宗個案的檔案。該處解釋，最初應本署要求於二〇一四年十月提供個案資料時，事涉六宗個案均涉法律訴訟，故未能公布有關調查報告全文。

17. 然而，本署須指出，在調查期間海事處向本署提供了 191 宗有關海上事故調查的資料，當中不乏未完成法律訴訟的個案，但卻沒有提及上述的六宗個案。此外，由於該處的資料混亂，本署曾於二〇一五年十一月，明確要求海事處確認在調查期間向本署提供的資料及數據是否準確無誤；該處於同年十二月回覆本署，確認有關資料及數據準確無誤，明顯意味該處根本沒有嚴謹翻查記錄，亦反映該處的記錄混亂不全。

## **「新機制」不無缺失**

18. 根據海事處提供的記錄，由二〇一三年六月至二〇一五年十一月的兩年多期間，該處已完成的事務報告共 77 宗，合共提出 215 項建議。在「新機制」下，海事處除了按「舊機制」將事故報告中所作的建議通知相關機構和人士外，並會把有關建議輸入電腦系統，以便相關科別持續跟進，以及由管理層監察跟進進度，直至有關建議得以全面落實為止。

## **就非香港註冊船舶及非本地登記船舶的建議跟進欠全面**

19. 「新機制」實際上只適用於香港註冊船舶及本地登記船舶，對於涉及非香港註冊船舶的調查報告建議，海事處基本上仍是沿用「舊機制」，即將調查結果通知相關船旗國或船公司，再由他們自行處理和執行相關建議，該處一般不會再作跟進。

20. 本署明白，海事處對於監察非香港註冊船舶及非本地登記船舶落實建議，有一定困難，但本署認為，該處最低限度應知悉有關船舶有否作出改善，以評估這些船舶再度進入香港水域時可能出現的海事安全風險。

## **未有嚴謹處理每宗個案**

21. 在「新機制」下，海事處對落實建議的跟進，較「舊機制」有系統，但本署觀察到，大部分在「新機制」下的個案，海事處在收到相關機構回覆，指已經或將會落實有關建議後，跟進工作便告一段落，未有進一步核實落實情況。

22. 在處理較為嚴謹的小部分個案中，海事處會在收到相關機構提交的證明文件，又或派員進行審查以確定建議已落實後，才會結束跟進工作。在上文**第 18 段**提及的 77 宗個案中，這類處理較為嚴謹的個案只有 13 宗。

23. 本署認為，海事處應如上述 13 宗個案般，嚴謹地處理每一項涉及海上航行安全的建議，確保該些建議全面落實。

## **本署的評論**

### **「舊機制」記錄混亂不全、海事處跟進不足、監察不力**

24. 在二〇一三年六月設立電腦系統以前，海事處並無設立建議資料庫和監察建議落實的資訊管理系統。為回應本署查核資料的

要求，該處整理分散於轄下不同科別的舊個案，再以人手翻查與跟進建議有關部分的資料，耗時半年才完成。更甚的是，從上文**第 11、15 至 17 段**所述的情況可見，該處的記錄明顯混亂不全，更遑論監察進度。

25. 在沒有妥善記錄的情況下，海事處的管理層實難以監察改善建議有否得以落實，又或跟進是否有遺漏情況。這差劣的情況一直延至審計署於二〇一二年十月發表審計報告，該處才作檢討跟進，顯示該處一直以來不重視監察跟進工作的進展。

26. 即使有跟進建議，在「舊機制」下，海事處亦只是將事故報告中所作的建議通知相關機構和人士，任由他們自行處理和執行（上文**第 8 段**），海事處並無盡責去監督建議的推行，確保本港的海上安全。

#### **「新機制」欠全面和嚴謹**

27. 海事處在二〇一三年六月設立電腦系統，以適時向負責職員作出提示，而該處管理層又會定期監察仍未結束跟進的個案。本署認為，設立這系統是邁向有效監管的第一步。

28. 不過，本署留意到，除小部分個案外（見上文**第 22 段**），海事處主要仍是依賴船公司和相關機構匯報，以監察推行建議的情況。當收到回覆指已落實建議，跟進工作便告一段落，亦不會進一步核實。本署重申，要確保海上安全，該處必須嚴謹跟進每項建議，於取得確切資料顯示建議已獲全面落實後才終結跟進工作。再者，該處對於涉及非香港註冊船舶的建議，仍只作通知，並無監察落實情形，如問題船舶再進入香港水域，會造成一定風險，有欠理想（見上文**第 20 段**）。

## **海事處不將「新機制」用於舊個案**

29. 海事處表示，已完成跟進「舊機制」下的 308 項建議（上文**第 7 段**）。在本署查詢下，該處澄清，若套用「新機制」的運作模式於上述 308 項建議，則有 20 宗個案涉及 22 項建議需持續跟進。

30. 本署曾建議海事處，應一併把「新機制」用於二〇一三年六月電腦化以前完成調查的個案。然而，該處表示基於人手及資源所限，加上經逐一翻查事涉 20 宗個案後，確認沒有發現同類事故重複發生於相關船隻，因此，該處認為無需以「新機制」跟進該 22 項建議。

31. 本署認為，海事意外調查的目的，除了確定事發經過和肇事原因，亦是為避免同類意外再發生而危害生命財產安全，所謂「前事不忘，後事之師」；本署難以接納該處以人手及資源所限，以及沒有發現同類事故重複發生於相關船隻為由，便決定不以「新機制」跟進該 22 項建議，這對本港海事安全可能構成風險。

## **有否「漏網之魚」未獲海事處跟進建議的個案存疑**

32. 為回應本署要求查核以往跟進事故報告建議的情況，海事處耗時半年去整理舊記錄，並再應本署其後的詢問，確認有關記錄準確無誤。儘管如此，本署仍發現有六宗遺漏個案（見上文**第 15 段**），顯示該處的記錄明顯混亂。直至本署將調查報告的初稿送交該處評論後，該處方再次翻查記錄並向本署提供該六宗個案的資料（上文**第 16 段**）。在「舊機制」下，海事處並無制定跟進建議的工作指引，也沒有監控跟進進度的資訊管理系統，故此，是否仍有「漏網之魚」的個案未獲適切的跟進，以及以人手翻查所得記錄是否齊全和準確等，頓成疑問。

## 本署的建議

33. 鑑於以上所述，申訴專員敦促海事處：

- (一) 主動核查事故報告建議是否已獲全面落實，而非只依賴相關機構或人士的匯報，並將此程序加入為跟進建議的常規步驟（見上文**第 23 段**）。
- (二) 適當跟進非香港註冊船舶及非本地登記船隻落實建議的情況（見上文**第 20 段**）。
- (三) 在保障海上人命安全的前提下，重新考慮以「新機制」跟進上文**第 29 段**所述的 22 項事故報告建議（見上文**第 31 段**）。
- (四) 考慮再次覆核「舊機制」下的個案資料，避免**第 11、15 至 17 段**所顯示的記錄混亂情況重演，並確保有關事故報告的建議獲適當跟進。
- (五) 定時檢討「新機制」下跟進事故報告所作建議的情況，確保達到預期的效果。

34. 海事處接納本署的建議，並已着手跟進。本署感謝該處在調查過程中予以合作，亦欣悉該處接納本署的所有建議。本署會繼續監察，直至該處全面落實建議。

申訴專員公署

二〇一六年六月