

## 水务署处理私人水管渗漏的机制 主动调查报告摘要

### 背景

香港的水资源十分珍贵，因此多年来政府都向市民强调节约食水的重要性，更于二〇一四年三月二十二日「世界善用食水日」展开「齐来慳水十公升」运动。除节约用水外，水管的维修保养亦同样重要。假如供水的设施日久失修导致渗漏甚至演变至更严重的爆裂事故，令食水在供水系统中流失，等同浪费食水。因此，确保所有供水设施（不论是政府供水设施或是私人供水系统）没有渗漏，或是出现渗漏时尽快维修妥当，是负责供水部门（即水务署）的一项重要工作目标。

2. 然而，申诉专员公署不时收到市民投诉水务署延误跟进私人水管渗漏事故，导致食水长期被浪费。早前亦有报章报道，指水务署在处理一宗私人水管渗漏的投诉过程中，即使有大量食水流失，仍未能促使事涉用户迅速维修或实时安排维修，导致大量食水被浪费，亦令附近居民饱受渗水滋扰。本署初步查讯显示，接近一半的私人食水管渗漏个案需时超过 60 日才完成维修，有个案甚至历时两年多才完成维修，期间渗漏持续，浪费食水量之多，难以估计。

3. 鉴此，申诉专员决定就这课题展开主动调查。

### 调查所得

4. 本署调查揭示，水务署在处理私人水管渗漏事故上有以下七大不足之处：

#### *（一）处理个案取态过度包容，流于不愿作为*

5. 根据水务署的内部指引，该署于接获水管渗漏报告，经派员到现场调查后，水务督察或工程师会按实际情况定出维修期限及发出「维修通知书」，一般会给予 14 天的维修时间。若情况严重，则会要求于 7 天内完成维修。如有关人士不按规定进行维修，水

水务署会向他们发出「截水通知书」。除在特殊情况外，水务署通常会在截水通知书发出 7 日后才进行截水的工作。

6. 然而，本署审研多宗个案后留意到，水务署于发出维修通知书后，即使发现用户没有按时维修，亦没有安排截水行动，只是不断重复发出催办书提醒用户必须进行维修，任由渗漏持续。基本上，该署只会于极为紧急（如漏水可能影响市民生命财产安全等）情况下，才会采取截水行动。对于一些拖延或多次漠视水务署发出「维修通知书」和「催办通知书」的个案，该署并没有发出「截水通知书」，这无异于拖延解决问题，更有浪费时间和人力资源之嫌。如此过度容忍和包容，令人感到该署是不愿作为。

## **（二）职员未有按既定程序適切跟进个案**

7. 如上文第 5 段所述，水务署在接获水管渗漏报告后会派员进行现场调查，之后由水务督察或工程师按实际情况定出维修期限及发出「维修通知书」。根据该署内部指引，有关人员在「维修通知书」限期届满或收到工程完成报告后，须再到有关楼宇再进行视察，惟在任何情况下，有关视察工作不得迟于 5 个工作天后进行。如发现注册用户或代理人不按照「维修通知书」的规定办理，水务署职员会在再视察后的两个工作天内，向注册用户或代理人发出「截水通知书」。然而，从调查报告中的个案可见，水务署职员并没有严格依照指引行事，当发现用户并没有修妥渗漏水管，亦只是不断继续巡查，既没有把行动升级，更遑论采取截水行动。

8. 此外，指引亦订明，就涉及多个住宅食水用户单位的公用供水设施，如经过民政事务处协调后仍无法达成协议，而有关人士最终没有维修渗漏的水管，水务署职员可以在获得署长批准后，安排截断有关处所的供水。然而，从调查报告中的个案可见，水务署职员只是不断把「维修通知书」抄送至民政事务处，但却没有要求该处作出哪些实质行动，其后亦没有向署长申请批准安排截水行动，这反映水务署前线职员并未完全掌握相关指引的要求，而管理层也未能有效监察职员的工作效率和个案的发展。

9. 水务署于二〇一五年八月向本署表示，自二〇一四年十一月起，该署已设立新的监察机制，由水务署首长级人员每月检视处理私人水管渗漏个案的进度，适时给予指引及采取果断行动，促使用户尽快维修水管。而在二〇一五年五月十八日发出新内部训

令（即新指引）后，在二〇一五年一月至七月期间，水务署因用户未能于指定限期前修妥其渗漏私人食水水管而截断其供水的个案数目为 44 宗，数字接近过去全年的个案宗数。

### **（三）指引欠清晰明确和全面**

10. 水务署在二〇一五年五月前沿用的指引并没有清楚界定甚么情况下的渗漏属严重。事实上，本署在审研部分个案的图片时发现，事涉地点的漏水，积水程度深至脚踝，但水务署职员却描述渗漏为「轻微」。水务署认同不同职员对相同渗漏情况可能有不同的判断，故已检讨相关程序，并于二〇一五年五月发出新的指引，就如何界定渗漏情况的严重性制订更清晰明确的准则，例如提供不同案例的照片，以协助职员作出判断。本署认为，在欠缺清晰明确指引的情况下，不同的前线职员只按本身经验评估渗漏的严重性，出现偏差实不足为奇。更大的问题是，评估结果会影响跟进个案所采取的行动，偏差的评估可能拖延了采取较果断行动的决定，加剧浪费用水的问题。

11. 如上文第 7 段所述，水务署职员在发出「维修通知书」后，没有按指引作出果断行动（如截水）。归根究底，是水务署以往的指引欠缺监察程序以致出现问题。该署既没有把定期检视个案的机制纳入指引中，也没有指示职员须就个案订下目标解决时限、以及把较复杂的个案定期交由上级复核进度、以便管理层在有需要时启动应变机制，例如需否作出跨部门行动解决问题等。即使最新的指引已订明由上级复核进度，但仍没有具体指出应采取哪些跟进行动以尽快解决问题。本署认为，水务署如能透过指引把定期检视个案和监察个案进度的机制规范化，并订下解决问题的时限，应能辅助员工更果断地作出适切行动，及早解决渗漏问题。

### **（四）未能掌握私人供水系统的喉管网络导致延误维修**

12. 水务署存有由政府所敷设的供水网络图则，但该些网络图则并不包括敷设于私人地段内的私人喉管。不过，当注册用户或代理人向水务署申请供水时，他们须先向该署递交水管图则，以便该署审核有关的水管及装置是否符合该署标准规格。该署在审批完成后，会将已审批的图则存档。因此，水务署理论上应持有私人处所喉管图则。水务署表示，该些水管图则只是概要示意图，并不会清晰显示水管在私人土地上的确实位置，故无助该署掌握

水管网络。

13. 本署认为，水务署作为供水的部门，却不清楚其供水最终流向哪里，绝不理想。如有人藉此漏洞作出偷水的违法行为，该署也未必能及时发现，遑论作出检控行动。为改善日后处理私人水管渗漏个案的效率，本署认为，水务署应积极考虑整理用户/代理人于申请供水时提交的图则资料，供前线职员调查喉管渗漏事故时作为参考。纵使该些图则未必准确反映喉管最新位置，最起码也可提供概括情况。

14. 水务署响应本署时表示，自二〇一四年已开始分阶段将二〇〇五年后申请人递交的水管图则扫描及上传至水务署的计算机系统。截至二〇一五年七月为止，已扫描及上传的水管图则约有二万多幅，并预计将会于二〇一六年年底完成扫描及上传该些图则。水务署认为此举能帮助前线职员在处理私人水管渗漏个案时，更准确及快捷掌握水管的路线，缩短处理个案的时间。

#### ***(五) 不把渗漏期长短视作事件严重性的重要考虑因素***

15. 水务署表示，食水流失多寡固然是其中一个决定渗漏个案严重性及是否需要截断供水的重要因素，但并不是唯一的因素。水务署在处理每宗水管渗漏个案时，还需全面考虑多方面因素。然而，本署认为，纵使渗漏轻微，表面上看来流失水量不多，但长年累月的渗漏所流失的水量不容忽视。从调查报告的多宗个案可见，水务署可容让私人喉管渗漏持续经年，情况令人难以接受。因此，水务署应考虑把渗漏长短纳入为评估事件严重性的重要考虑因素，以便密切监察和适时采取果断行动解决渗漏问题。

#### ***(六) 未有妥善处理私人水管维修责任的复杂问题***

16. 根据《水务设施条例》(「条例」)，注册代理人负责维修保养私人屋苑内的公用地方水管及其他关连的供水设施；个别用户则负责维修保养其处所内的水管。假如出现渗漏的水管属屋苑的公用供水部分，并涉及多个住宅食水用户，但却没有代理人安排维修，处理事件自然会较困难。加上《条例》第12(2)条订明，在非紧急情况下，除非水务监督或他的授权人首先取得该处所占用人同意，或首先取得由裁判官授权水务监督的手令，否则水务署职员无权进入任何处所，因此，处理私人水管渗漏的维修问题，

有一定的复杂性。

17. 根据水务署的指引，若私人喉管渗漏涉及 10 个或以上住宅住户，而相关的楼宇并没有成立业主立案法团 / 业主委员会 / 管业处等，水务署职员会致函当区民政事务处，告知个案详情及请该处与有关处所注册用户们商讨和进行调解，以便尽早安排维修。然而，从调查报告中的个案可见，水务署职员只因循地把致有关用户 / 代理人的信函抄送当区民政事务处，却没有清楚说明希望民政事务处如何协助和部门之间如何协调，更鲜有主动联络民政事务处跟进事情进展。本署认为，水务署有需要制订策略，采取更主动的态度处理此类个案，并妥善处理私人水管维修责任的复杂问题，例如与民政事务总署订下更具体的协调安排，包括考虑邀请地区领袖或代表协助，以及加强向市民解释私人水管的维修责任。

18. 水务署指，根据该署的经验，在为用户维修私人喉管的过程中，往往会就维修方式、质素和标准、费用、工程意外保险，以及维修过程中遭拆除、损坏物品的赔偿及维修后的保养等事宜与用户发生争议，并不容易取得共识。因此，该署会尽量促使有关用户自行修理私人水管而不会先行维修。本署认为，在一般情况下此取态原则上无可厚非，但若事态紧急（如影响市民生命财产安全），或渗漏持续已久至严重地步，或维修涉及复杂工序（如调查报告第 5 章个案五），则该署有责任及早采取行动阻止渗漏，有需要时亦应先行维修再追究责任，避免食水不断流失。

19. 本署调查期间曾参考一些外国资料，得悉部分国家的法例赋予供水公司权力进入私人物业范围内维修私人水管，供水公司会替客户维修于其物业范围内喉管，维修费用来自用户预先缴交的年费。本署认为，水务署不妨参考该些外国公司的做法，有需要的话可先咨询公众意见，再考虑是否和如何进一步探讨此做法的可行性。

### ***（七）不愿追讨维修费用，间接纵容事涉用户 / 代理人逃避维修责任***

20. 《条例》第 17(3)条订明，水务监督可应用户或代理人的要求更改或修理内部供水系统或公用供水系统，而有关费用须由要求进行该等更改或修理的人缴付。《条例》第 17(4)条亦订明，如

用户或代理人没有进行水务监督根据《条例》第 16 条发出的「维修通知书」内指明的修理或其他工程，水务监督可进行该等修理或其他工程，有关费用则由该用户或代理人缴付。然而，水务署发出二〇一五年五月十八日的新指引前，并非每宗个案都会追讨。该署表示，会因应追收费用是否足以抵销行政费用，再决定是否追收。从调查报告中的个案可见，水务署根本没有向用户追讨有关费用，就连简单的缴款通知书也没有发出。根据水务署的资料，过去五年，水务署因紧急情况下代为维修私人水管的宗数有三宗，但水务署最终均没有追讨有关维修费用。按照新的内部指引，该署代用户或代理人完成维修后，会向他们发出缴费通知书，以追讨相关的维修费用。不过，该署会否在发出缴费通知书后切实追讨，仍有待观察。

21. 本署认为，水务署没有积极追讨维修费用，间接纵容事涉用户 / 代理人的不负责任行为。首先，公用地方喉管渗漏，不会因而影响住户要多交水费，除非影响供水，否则他们没有重大诱因维修渗漏喉管。如水务署介入维修，其后又决定不向事涉住户追讨，既助长更多住户不合作，亦对其他守法的人不公平。由调查报告的个案可见，水务署维修渗漏喉管，涉及的费用及所花的人力物力（如挖掘、安装水掣，加设喉管等）不少，最终却没有向事涉住户追收任何费用，并不合理。

22. 至于就其他非紧急情况下进行的维修，水务署表示，过去五年有两宗个案，全部均成功追讨维修费用，但这两宗个案均是用户主动向水务署申请代为维修有关喉管，并同意签署承诺书承担费用。所以该署在收回维修费用方面，自然没有困难。

23. 根据《条例》第 10(a)条，如消防供水系统或内部供水系统的收费尚未缴付，水务监督可截断消防供水系统或内部供水系统的供应。本署认为，水务署应采取更积极果断态度追收维修费用。若事涉用户不合作，该署实有权采取截水行动，以收阻吓之效。

## 建议

24. 本署留意到，在本署就此课题展开查讯后，水务署在二〇一四年十一月设立新的监察机制，由首长级人员每月检视处理私人水管渗漏个案的进度，适时给予指引及采取果断行动，促使用户

尽快维修水管。而在本署展开这项主动调查后，该署于本年五月发出了新指引，为处理私人水管渗漏的工作订定了较明确的工序和时间表，亦加大了执法力度，可见水务署已采取积极的态度改善私人喉管渗漏问题。

25. 虽然如此，本署认为，该署仍有可改善之处，基于上文所述，申诉专员向水务署提出以下 10 项改善建议：

### ***跟进私人水管渗漏投诉的程序和效率***

- (1) 监察并适时检讨二〇一五年五月发出的新指引的实施情况，确保渗水事件的严重性的定义清晰明确可行，检视监察个案进度的机制是否足够。
- (2) 确保前线职员严格执行内部指引的规定，包括在发出维修通知书后，必须于期限届满后 5 个工作日内派员视察。如事涉喉管仍未修理好，除非有合理理由，并经上级批准，否则必须严格按照内部指引的规定，发出截水通知书及安排截水行动。
- (3) 加强员工培训，令员工熟悉处理渗漏个案情况的相关指引，并掌握处理较复杂个案的方法和技巧，避免拖延个案处理。
- (4) 加强监管私人处所建造或改动其水管网络的工程，务使用户 / 代理人事先取得水务署批准，并把更新的敷设网络图则交给水务署备份。并积极整理这些图则，供前线职员调查水管渗漏事故时作为参考。
- (5) 考虑借鉴外国经验，透过向用户预先征收费用的方式，于非紧急情况下进入私人处所维修水管，避免渗漏持续和流失食水。如有需要，可先行咨询公众人士的意见。

### ***评估水管维修的迫切性***

- (6) 在厘定渗漏个案的严重性方面，把渗漏期长短纳入为重要的考虑因素。

- (7) 尽快透过智管网建立完善的水管网数据，以更全面及更准确地推算全港的内部供水渗漏量，并积极于尚未安装总水表或监察水表的私人屋苑安装总水表或监察水表，以能更有效地估算食水的流失情况。

### ***促使用户承担维修责任***

- (8) 与民政事务总署研究一套可行的协调安排，包括考虑邀请地区领袖 / 代表合作，促使用户同心合力解决维修问题。
- (9) 加强教育市民，在现行《水务设施条例》下，用户及注册人有责任维修公用、消防及内部供水系统。
- (10) 对先行替用户维修的个案，参考追讨用户欠缴水费的做法，发出缴费通知书，及透过法律程序追讨；就欠缴多时的用户，考虑按《条例》赋予的权力进行截水行动，以收阻吓之效。

26. 水务署接纳本署上述的建议，并已着手跟进。本署感谢该署在调查过程中予以合作，亦欣悉该署接纳本署的所有建议。本署会继续监察，直至该署全面落实建议。

申诉专员公署

二〇一五年八月