

水務署處理私人水管滲漏的機制 主動調查報告摘要

背景

香港的水資源十分珍貴，因此多年來政府都向市民強調節約食水的重要性，更於二〇一四年三月二十二日「世界善用食水日」展開「齊來慳水十公升」運動。除節約用水外，水管的維修保養亦同樣重要。假如供水的設施日久失修導致滲漏甚至演變至更嚴重的爆裂事故，令食水在供水系統中流失，等同浪費食水。因此，確保所有供水設施（不論是政府供水設施或是私人供水系統）沒有滲漏，或是出現滲漏時盡快維修妥當，是負責供水部門（即水務署）的一項重要工作目標。

2. 然而，申訴專員公署不時收到市民投訴水務署延誤跟進私人水管滲漏事故，導致食水長期被浪費。早前亦有報章報道，指水務署在處理一宗私人水管滲漏的投訴過程中，即使有大量食水流失，仍未能促使事涉用戶迅速維修或即時安排維修，導致大量食水被浪費，亦令附近居民飽受滲水滋擾。本署初步查訊顯示，接近一半的私人食水管滲漏個案需時超過 60 日才完成維修，有個案甚至歷時兩年多才完成維修，期間滲漏持續，浪費食水量之多，難以估計。

3. 鑑此，申訴專員決定就這課題展開主動調查。

調查所得

4. 本署調查揭示，水務署在處理私人水管滲漏事故上有以下七大不足之處：

（一）處理個案取態過度包容，流於不願作為

5. 根據水務署的內部指引，該署於接獲水管滲漏報告，經派員到現場調查後，水務督察或工程師會按實際情況定出維修期限及發出「維修通知書」，一般會給予 14 天的維修時間。若情況嚴重，

則會要求於 7 天內完成維修。如有關人士不按規定進行維修，水務署會向他們發出「截水通知書」。除在特殊情況外，水務署通常會在截水通知書發出 7 日後才進行截水的工作。

6. 然而，本署審研多宗個案後留意到，水務署於發出維修通知書後，即使發現用戶沒有按時維修，亦沒有安排截水行動，只是不斷重覆發出催辦書提醒用戶必須進行維修，任由滲漏持續。基本上，該署只會於極為緊急（如漏水可能影響市民生命財產安全等）情況下，才會採取截水行動。對於一些拖延或多次漠視水務署發出「維修通知書」和「催辦通知書」的個案，該署並沒有發出「截水通知書」，這無異於拖延解決問題，更有浪費時間和人力資源之嫌。如此過度容忍和包容，令人感到該署是不願作為。

（二）職員未有按既定程序適切跟進個案

7. 如上文第 5 段所述，水務署在接獲水管滲漏報告後會派員進行現場調查，之後由水務督察或工程師按實際情況定出維修期限及發出「維修通知書」。根據該署內部指引，有關人員在「維修通知書」限期屆滿或收到工程完成報告後，須再到有關樓宇再進行視察，惟在任何情況下，有關視察工作不得遲於 5 個工作天後進行。如發現註冊用戶或代理人不按照「維修通知書」的規定辦理，水務署職員會在再視察後的兩個工作天內，向註冊用戶或代理人發出「截水通知書」。然而，從調查報告中的個案可見，水務署職員並沒有嚴格依照指引行事，當發現用戶並沒有修妥滲漏水管，亦只是不斷繼續巡查，既沒有把行動升級，更遑論採取截水行動。

8. 此外，指引亦訂明，就涉及多個住宅食水用戶單位的公用供水設施，如經過民政事務處協調後仍無法達成協議，而有關人士最終沒有維修滲漏的水管，水務署職員可以在獲得署長批准後，安排截斷有關處所的供水。然而，從調查報告中的個案可見，水務署職員只是不斷把「維修通知書」抄送至民政事務處，但卻沒有要求該處作出哪些實質行動，其後亦沒有向署長申請批准安排截水行動，這反映水務署前線職員並未完全掌握相關指引的要求，而管理層也未能有效監察職員的工作效率和個案的發展。

9. 水務署於二〇一五年八月向本署表示，自二〇一四年十一月起，該署已設立新的監察機制，由水務署首長級人員每月檢視處理私人水管滲漏個案的進度，適時給予指引及採取果斷行動，促

使用戶盡快維修水管。而在二〇一五年五月十八日發出新內部訓令（即新指引）後，在二〇一五年一月至七月期間，水務署因用戶未能於指定限期前修妥其滲漏私人食水水管而截斷其供水的個案數目為 44 宗，數字接近過去全年的個案宗數。

（三）指引欠清晰明確和全面

10. 水務署在二〇一五年五月前沿用的指引並沒有清楚界定甚麼情況下的滲漏屬嚴重。事實上，本署在審研部分個案的圖片時發現，事涉地點的漏水，積水程度深至腳踝，但水務署職員卻描述滲漏為「輕微」。水務署認同不同職員對相同滲漏情況可能有不同的判斷，故已檢討相關程序，並於二〇一五年五月發出新的指引，就如何界定滲漏情況的嚴重性制訂更清晰明確的準則，例如提供不同案例的照片，以協助職員作出判斷。本署認為，在欠缺清晰明確指引的情況下，不同的前線職員只按本身經驗評估滲漏的嚴重性，出現偏差實不足為奇。更大的問題是，評估結果會影響跟進個案所採取的行動，偏差的評估可能拖延了採取較果斷行動的決定，加劇浪費用水的問題。

11. 如上文**第 7 段**所述，水務署職員在發出「維修通知書」後，沒有按指引作出果斷行動（如截水）。歸根究底，是水務署以往的指引欠缺監察程序以致出現問題。該署既沒有把定期檢視個案的機制納入指引中，也沒有指示職員須就個案訂下目標解決時限、以及把較複雜的個案定期交由上級覆核進度、以便管理層在有需要時啟動應變機制，例如需否作出跨部門行動解決問題等。即使最新的指引已訂明由上級覆核進度，但仍沒有具體指出應採取哪些跟進行動以盡快解決問題。本署認為，水務署如能透過指引把定期檢視個案和監察個案進度的機制規範化，並訂下解決問題的時限，應能輔助員工更果斷地作出適切行動，及早解決滲漏問題。

（四）未能掌握私人供水系統的喉管網絡導致延誤維修

12. 水務署存有由政府所敷設的供水網絡圖則，但該些網絡圖則並不包括敷設於私人地段內的私人喉管。不過，當註冊用戶或代理人向水務署申請供水時，他們須先向該署遞交水管圖則，以便該署審核有關的水管及裝置是否符合該署標準規格。該署在審批完成後，會將已審批的圖則存檔。因此，水務署理論上應持有私人處所喉管圖則。水務署表示，該些水管圖則只是概要示意圖，

並不會清晰顯示水管在私人土地上的確實位置，故無助該署掌握水管網絡。

13. 本署認為，水務署作為供水的部門，卻不清楚其供水最終流往哪裡，絕不理想。如有人藉此漏洞作出偷水的違法行為，該署也未必能及時發現，遑論作出檢控行動。為改善日後處理私人水管滲漏個案的效率，本署認為，水務署應積極考慮整理用戶／代理人於申請供水時提交的圖則資料，供前線職員調查喉管滲漏事故時作為參考。縱使該些圖則未必準確反映喉管最新位置，最起碼也可提供概括情況。

14. 水務署回應本署時表示，自二〇一四年已開始分階段將二〇〇五年後申請人遞交的水管圖則掃描及上傳至水務署的電腦系統。截至二〇一五年七月為止，已掃描及上傳的水管圖則約有二萬多幅，並預計將會於二〇一六年年年底完成掃描及上傳該些圖則。水務署認為此舉能幫助前線職員在處理私人水管滲漏個案時，更準確及快捷掌握水管的路線，縮短處理個案的時間。

(五) 不把滲漏期長短視作事件嚴重性的重要考慮因素

15. 水務署表示，食水流失多寡固然是其中一個決定滲漏個案嚴重性及是否需要截斷供水的重要因素，但並不是唯一的因素。水務署在處理每宗水管滲漏個案時，還需全面考慮多方面因素。然而，本署認為，縱使滲漏輕微，表面上看來流失水量不多，但長年累月的滲漏所流失的水量不容忽視。從調查報告的多宗個案可見，水務署可容讓私人喉管滲漏持續經年，情況令人難以接受。因此，水務署應考慮把滲漏長短納入為評估事件嚴重性的重要考慮因素，以便密切監察和適時採取果斷行動解決滲漏問題。

(六) 未有妥善處理私人水管維修責任的複雜問題

16. 根據《水務設施條例》(「條例」)，註冊代理人負責維修保養私人屋苑內的公用地方水管及其他關連的供水設施；個別用戶則負責維修保養其處所內的水管。假如出現滲漏的水管屬屋苑的公用供水部分，並涉及多個住宅食水用戶，但卻沒有代理人安排維修，處理事件自然會較困難。加上《條例》第 12(2)條訂明，在非緊急情況下，除非水務監督或他的授權人首先取得該處所佔用人

的同意，或首先取得由裁判官授權水務監督的手令，否則水務署職員無權進入任何處所，因此，處理私人水管滲漏的維修問題，有一定的複雜性。

17. 根據水務署的指引，若私人喉管滲漏涉及 10 個或以上住宅住戶，而相關的樓宇並沒有成立業主立案法團／業主委員會／管業處等，水務署職員會致函當區民政事務處，告知個案詳情及請該處與有關處所註冊用戶們商討和進行調解，以便盡早安排維修。然而，從調查報告中的個案可見，水務署職員只因循地把致有關用戶／代理人的信函抄送當區民政事務處，卻沒有清楚說明希望民政事務處如何協助和部門之間如何協調，更鮮有主動聯絡民政事務處跟進事情進展。本署認為，水務署有需要制訂策略，採取更主動的態度處理此類個案，並妥善處理私人水管維修責任的複雜問題，例如與民政事務總署訂下更具體的協調安排，包括考慮邀請地區領袖或代表協助，以及加強向市民解釋私人水管的維修責任。

18. 水務署指，根據該署的經驗，在為用戶維修私人喉管的過程中，往往會就維修方式、質素和標準、費用、工程意外保險，以及維修過程中遭拆除、損壞物品的賠償及維修後的保養等事宜與用戶發生爭議，並不容易取得共識。因此，該署會盡量促使有關用戶自行修理私人水管而不會先行維修。本署認為，在一般情況下此取態原則上無可厚非，但若事態緊急（如影響市民生命財產安全），或滲漏持續已久至嚴重地步，或維修涉及複雜工序（如調查報告第 5 章個案五），則該署有責任及早採取行動阻止滲漏，有需要時亦應先行維修再追究責任，避免食水不斷流失。

19. 本署調查期間曾參考一些外國資料，得悉部分國家的法例賦予供水公司權力進入私人物業範圍內維修私人水管，供水公司會替客戶維修於其物業範圍內喉管，維修費用來自用戶預先繳交的年費。本署認為，水務署不妨參考該些外國公司的做法，有需要的話可先諮詢公眾意見，再考慮是否和如何進一步探討此做法的可行性。

(七) 不願追討維修費用，間接縱容事涉用戶／代理人逃避維修責任

20. 《條例》第 17(3)條訂明，水務監督可應用戶或代理人的要求更改或修理內部供水系統或公用供水系統，而有關費用須由要求進行該等更改或修理的人繳付。《條例》第 17(4)條亦訂明，如用戶或代理人沒有進行水務監督根據《條例》第 16 條發出的「維修通知書」內指明的修理或其他工程，水務監督可進行該等修理或其他工程，有關費用則由該用戶或代理人繳付。然而，水務署發出二〇一五年五月十八日的新指引前，並非每宗個案都會追討。該署表示，會因應追收費用是否足以抵銷行政費用，再決定是否追收。從調查報告中的個案可見，水務署根本沒有向用戶追討有關費用，就連簡單的繳款通知書也沒有發出。根據水務署的資料，過去五年，水務署因緊急情況下代為維修私人水管的宗數有三宗，但水務署最終均沒有追討有關維修費用。按照新的內部指引，該署代用戶或代理人完成維修後，會向他們發出繳費通知書，以追討相關的維修費用。不過，該署會否在發出繳費通知書後切實追討，仍有待觀察。

21. 本署認為，水務署沒有積極追討維修費用，間接縱容事涉用戶／代理人的不負責任行為。首先，公用地方喉管滲漏，不會因而影響住戶要多交水費，除非影響供水，否則他們沒有重大誘因維修滲漏喉管。如水務署介入維修，其後又決定不向事涉住戶追討，既助長更多住戶不合作，亦對其他守法的人不公平。由調查報告的個案可見，水務署維修滲漏喉管，涉及的費用及所花的人力物力（如挖掘、安裝水掣，加設喉管等）不少，最終卻沒有向事涉住戶追收任何費用，並不合理。

22. 至於就其他非緊急情況下進行的維修，水務署表示，過去五年有兩宗個案，全部均成功追討維修費用，但這兩宗個案均是用戶主動向水務署申請代為維修有關喉管，並同意簽署承諾書承擔費用。所以該署在收回維修費用方面，自然沒有困難。

23. 根據《條例》第 10(a)條，如消防供水系統或內部供水系統的收費尚未繳付，水務監督可截斷消防供水系統或內部供水系統的供應。本署認為，水務署應採取更積極果斷態度追收維修費用。若事涉用戶不合作，該署實有權採取截水行動，以收阻嚇之效。

建議

24. 本署留意到，在本署就此課題展開查訊後，水務署在二〇一四年十一月設立新的監察機制，由首長級人員每月檢視處理私人水管滲漏個案的進度，適時給予指引及採取果斷行動，促使用戶盡快維修水管。而在本署展開這項主動調查後，該署於本年五月發出了新指引，為處理私人水管滲漏的工作訂定了較明確的工序和時間表，亦加大了執法力度，可見水務署已採取積極的態度改善私人喉管滲漏問題。

25. 雖然如此，本署認為，該署仍有可改善之處，基於上文所述，申訴專員向**水務署**提出以下 10 項改善建議：

跟進私人水管滲漏投訴的程序和效率

- (1) 監察並適時檢討二〇一五年五月發出的新指引的實施情況，確保滲水事件的嚴重性的定義清晰明確可行，檢視監察個案進度的機制是否足夠。
- (2) 確保前線職員嚴格執行內部指引的規定，包括在發出維修通知書後，必須於期限屆滿後 5 個工作天內派員視察。如事涉喉管仍未修理好，除非有合理理由，並經上級批准，否則必須嚴格按照內部指引的規定，發出截水通知書及安排截水行動。
- (3) 加強員工培訓，令員工熟悉處理滲漏個案情況的相關指引，並掌握處理較複雜個案的方法和技巧，避免拖延個案處理。
- (4) 加強監管私人處所建造或改動其水管網絡的工程，務使用戶／代理人事先取得水務署批准，並把更新的敷設網絡圖則交給水務署備份。並積極整理這些圖則，供前線職員調查水管滲漏事故時作為參考。
- (5) 考慮借鑑外國經驗，透過向用戶預先徵收費用的方式，於非緊急情況下進入私人處所維修水管，避免滲

漏持續和流失食水。如有需要，可先行諮詢公眾人士的意見。

評估水管維修的迫切性

- (6) 在釐定滲漏個案的嚴重性方面，把滲漏期長短納入為重要的考慮因素。
- (7) 盡快透過智管網建立完善的水管網數據，以更全面及更準確地推算全港的內部供水滲漏量，並積極於尚未安裝總水錶或監察水錶的私人屋苑安裝總水錶或監察水錶，以能更有效地估算食水的流失情況。

促使用戶承擔維修責任

- (8) 與民政事務總署研究一套可行的協調安排，包括考慮邀請地區領袖／代表合作，促使用戶同心合力解決維修問題。
- (9) 加強教育市民，在現行《水務設施條例》下，用戶及註冊人有責任維修公用、消防及內部供水系統。
- (10) 對先行替用戶維修的個案，參考追討用戶欠繳水費的做法，發出繳費通知書，及透過法律程序追討；就欠繳多時的用戶，考慮按《條例》賦予的權力進行截水行動，以收阻嚇之效。

26. 水務署接納本署上述的建議，並已著手跟進。本署感謝該署在調查過程中予以合作，亦欣悉該署接納本署的所有建議。本署會繼續監察，直至該署全面落實建議。

申訴專員公署

二〇一五年八月