

2013年5月27日
討論文件

立法會經濟發展事務委員會

《2012年10月1日南丫島附近撞船事故調查委員會報告》
跟進工作

目的

2012年10月1日南丫島附近撞船事故調查委員會（調查委員會）於今年4月完成報告。本文件向委員闡述政府就報告內容的跟進工作。

背景

2. 撞船事故發生後，政府於去年10月22日根據《調查委員會條例》成立了獨立的調查委員會，就導致事故的事實和情況進行調查，包括確定事故的起因並就此作出適當的裁斷；考慮及評核香港有關載客船隻的一般海事安全情況及現時監管制度是否充足；以及建議應採取的措施，以防日後再發生相類事故。

3. 調查委員會於本年3月12日完成歷時50日的公開聆訊，並於4月19日向行政長官呈交報告。其後，由於涉事兩名船長已被落案控告誤殺罪名，政府須保障兩名船長能得到公平審訊，政府在4月30日公開「部分資料被遮蓋」的報告。

調查委員會報告

4. 調查委員會報告陳述了對事故起因的看法、分析船隻快速下沉和導致嚴重傷亡的原因、對載客船隻及海事安全監管制度作出評核、並提出建議以防日後再發生相類事故。調

查委員會在報告中指出海事處對本地載客船隻的監管存在問題，並點出過去在批圖、驗船、執法、監管等方面存在漏洞與不足，特別是程序上及記錄上的缺陷，提出有必要作出制度上的改變。

跟進工作

5. 當局十分重視海上安全和本地載客船隻情況。撞船事故發生後，運輸及房屋局已聯同海事處部署及執行改善及補救措施，以確保本地載客船隻安全。

全面覆檢船隻的結構和救生設備

6. 海事處已全面覆檢全港所有渡輪、小輪和街渡，當中包括檢查船隻結構和救生衣配備。在檢查船隻結構方面，海事處自去年年底起，已覆檢全港所有渡輪和小輪，核對船隻的結構是否與圖則相符，並檢查水密艙壁。檢查的結果顯示，全部船隻的結構都與圖則相符，至於水密艙壁方面，有6艘船隻的水密性有輕微問題（1艘渡輪水密門上的門框膠壓條破損，5艘較小型的小輪，其穿過水密艙壁的管路配件的防水裝置有輕微問題），相關船公司已經跟進和糾正所發現的問題，海事處亦已經覆檢通過。海事處會在船隻的年度檢查以及日常巡查時繼續進行檢查。

7. 就救生衣數目方面，海事處分別在去年10月和今年3月發信予所有本地載客船隻的營運商及其船長和有關商會，要求他們嚴格遵守海上安全規定，並確保船上備有適當及足夠的救生設備。截至2013年5月20日，全港共有296艘渡輪和小輪和68艘街渡（合共364艘），當中有361艘上述船隻的救生衣數目符合規定，有1艘小輪未符合要求。海事處已暫時吊銷這違規船隻的驗船證明書，停止其營運。待船公司添置足夠數目的救生衣後，海事處人員會登船再度覆查核實，確保符合要求後，才會解除該項臨時吊銷。另外，有2艘小輪正進行維修，海事處會於它們重新投入服務前，巡查它們的救生設備，確保符合要求。

其他即時跟進工作

8. 海事處已加強在驗船、批圖和檢查船隻救生設備幾方面的工作，例如加強對有關人員的培訓，會引入內部審查、覆核的程序。同時，海事處亦加強檢查載客船隻的結構安全，檢驗船隻的水密性和覆檢船隻構造和審批圖則的相符性等，以提升載客船隻的安全。另一方面，為了提高驗船程序的認受性，海事處已委託海外專家勞氏船級社，獨立審視現時的圖則審批及驗船程序，並作出風險評估和提出改善建議。另外，該處也委任一間海事顧問公司進行基準參照調查 (benchmark survey)，與新加坡、澳洲悉尼和英國修咸頓港口對本地載客船隻的安全要求作出比較，並會提出建議。研究會在五月完成。

9. 在大型海上活動舉行期間，海事處亦嚴格執行透過海事處佈告發出的安全指引，要求參與活動的觀賞船隻備有船員和乘客名單、船上小童須全程穿著救生衣。此外，海事處亦透過教育及宣傳推廣海上安全，包括為船長及船員舉辦海上安全講座，並在地區舉辦研討會。

中、長期檢討

10. 運輸及房屋局局長於去年10月18日在立法會休會辯論時公布十項與業界商討的中、長期措施，提升本港載客船隻的安全。十項措施包括：

- (a) 提高強制第三者風險保險的保額，加強對乘客的保障；
- (b) 參考現時的陸上交通意外傷亡者援助基金，考慮應否設立海上交通意外援助計劃；
- (c) 將現時一些屬於指引性的措施透過立法施行，並檢討法例，以加強海上交通管制，確保航行安全；

- (d) 加強現時船長考試課程及制度，提升他們的專業水平和對航行安全的意識；
- (e) 研究強制於本地載客船隻的船長室裝設閉路電視，監察船長的駕駛行為；
- (f) 研究規限船長和船員的工作時數和檢討其輪更模式；
- (g) 檢討對本地載客船隻的最低配員要求；
- (h) 研究要求本地船隻裝設船舶自動識別系統(Automatic Identification System)，實時監察它們的航速和位置；
- (i) 制定長遠的公眾宣傳和教育策略；以及
- (j) 進一步強化與業界就海上安全方面的協作。

11. 由2012年11月起，海事處與業界設立的各工作小組已分別召開多次會議商討有關措施。各項措施的具體進度見附件一。

跟進調查委員會的專家意見

12. 由調查委員會委任的專家證人Captain Nigel R Pryke和Dr Neville Anthony Armstrong曾就載客船隻的海事安全情況作供，並就監管制度是否充足提供意見，以及作出相關建議。兩名專家證人的建議摘要，見附件二。除了對其中一項有關應否讓海事意外調查及船舶保安政策部脫離海事處的組織架構的建議有保留外¹，海事處均同意兩名專家證人的建議，並會與業界商討在切實可行的情況下落實建議。

業界初步反應

¹ 另有一項關於法例應否准許水警針對服用藥物及酒精的情況進行隨機抽驗的建議，由於不屬於海事處的職權範圍，海事處沒有就此向調查委員會作出回應。

13. 就上述的即時跟進工作中、長期的檢討，海事處一直與業界保持聯繫，商討合適的方案，提升本港的海上安全。業界普遍認同有需要提升載客船隻的安全。就一些較具爭議性的事宜，例如裝設船舶自動識別系統和嚴厲執法等，業界主要的憂慮是關於人手供應、成本增加和對特別是中小型載客船的營商環境可能造成壓力等問題。雙方會繼續磋商，務求早日訂出切實可行的具體方案。

內部調查

14. 就調查報告內提述關於海事處人員在過往執行職務時可能涉及的具體問題，包括可能出現行政失當及失職等情況，運輸及房屋局局長已指示海事處處長從速按既定程序展開內部全面調查。為確保調查徹底而公正，當局已安排較被調查人員高級及沒有參與被調查事項的人員負責及領導調查工作。如調查發現有任何違規行為或涉及管理責任的問題，不論所涉人員職級，當局均會按程序秉公處理，採取紀律處分行動；如發現可能有違法的情況，定將個案交予執法機構跟進。調查現由該處副處長負責。部門調查會包括查找當事人在處理個案時的詳細資料，之後運輸及房屋局會審閱調查報告，並因應調查結果徵詢公務員事務局以考慮下一步行動，包括採取紀律處分行動。我們已要求海事處向運輸及房屋局定期呈交調查進度報告和匯報進展，確保調查工作切實執行。

制度性檢視和改革

15. 特區政府高度重視調查委員會報告內提出關於海事處有必要作制度上改變的看法。因應報告的意見及建議，運輸及房屋局局長已隨即在5月3日成立「海事處制度改革督導委員會」，由局長親自領導，並委任具有豐富行政及管理經驗的前申訴專員戴婉瑩女士及前大學教育資助委員會委員顧爾言先生為委員，任期兩年，監督海事處處長進行全面性的制度檢討和改革。

16. 督導委員會將參照調查報告的建議，就規管乘客安全及規管與檢驗本地船隻事宜的法例遵行情況及行政措施，包括發牌、規管、巡查、執法等各範疇進行全面檢討，擬訂詳細改善方案；檢討及重整海事處管理層的運作流程、操作程序及監督結構，強化部門內部管治；制訂策略以解決部門人才不足的情況，制訂培訓方案；並監督海事處處長落實各項優化方案，進行全面性的改革，強化海事處的整體專業和管治能力，以確保海事處可圓滿妥善地履行各項職能和責任，恢復市民對本港船舶安全的信心。督導委員會於本月21日舉行首次會議，訂定工作重點及進度計劃，初步定於4至6個月內提出程序性的改進建議和落實方案，之後聚焦於制度性和結構性的改革事項。海事處會全力支持委員會的工作，以期可盡快完成各項檢討，提出改善及強化方案，並監督方案的落實，推進部門的改革工作。

17. 與此同時，運輸及房屋局局長也宣布在海事處內成立高層「執行小組」，配合督導委員會推展全面檢討及改革。公務員事務局委派的一名首長級乙級政務官出任副處長(特別職務)，已於本月中到任，負責統領部門「執行小組」的工作。另有兩名首長級人員包括一名海事處助理處長級人員協助該名副處長。海事處所有人員將配合督導委員會和「執行小組」的工作。此外，海事處會延聘國際海事專家出任顧問，就改革事宜提供專業意見。

徵詢意見

18. 請委員就以上的跟進工作提出意見。

運輸及房屋局

2013年5月

與業界商討十項中、長期措施的具體進度

改善措施		進展
項目	內容	
1.	提高強制第三者風險保險的保額，加強對乘客的保障	已與業界進行多次會議，業界憂慮提高目前最低保額水平會引致保費增加，影響業界的營運。會與業界更進一步研究，例如參考不同方案的保費水平。
2.	參考現時的陸上交通意外傷亡者援助基金，考慮應否設立海上交通意外援助計劃	海事處已聘請顧問公司研究成立基金的技術細節，研究已於2013年4月29日展開，預計2013年底完成。會與業界會進一步研究。
3.	將現時一些屬於指引性的措施透過立法施行，並檢討法例，以加強海上交通管制，確保航行安全	已與業界進行多次會議，商討加強以下在煙花匯演及大型海上活動的海上交通管制及安全措施— (a) 小童在觀賞船上全程必須穿著救生衣；及 (b) 船上須備存乘客名單。 業界會與處方繼續研究細節安排，並擬訂具體建議。
4.	加強現時船長考試課程及制度，提升他們的專業水平和對航行安全的意識： (a) 申請考船長3級執照的人士須在考試前修讀有關的海事課程，並要有僱主證明的船上工作實習紀錄 (b) 本地載客船隻船長須修讀持續進修課程	海事處正與課程提供者訂立課程大綱和認可制度，預計可於2014年實行。 海事處正與課程提供者訂立課程大綱和認可制度，預計可於2014年首先以自願形式進行。

改善措施		進展
項目	內容	
	(c) 申請考船長 1 級執照的人士須參加船隻駕駛操作評估	海事處正與職業訓練局探討建立模擬駕駛操作系統的可行性，並會諮詢業界。
	(d) 駕駛快速載客船隻的船長須持有類型級別證書	回應業界要求，海事處正聯絡一間國際船級社研究對港內快速船作全面的風險評估和提出建議。
5.	研究強制於本地載客船隻的船長室裝設閉路電視，監察船長的駕駛行為	基於業界對此有不同看法，海事處會研究替代方案，例如在駕駛室安裝錄音器記錄駕駛室內的通話內容，並徵詢業界意見。
6.	研究規限船長和船員的工作時數和檢討其輪更模式	業界反映現行「工作一天、休息一天」的上班模式可予保留。由於業界面對人手短缺和實際運作上的困難，海事處會繼續與業界商討可行方案。
7.	檢討對本地載客船隻的最低配員要求	業界關注本地渡輪和小輪的最低安全人手編配水平會導致人手增加和經營成本上升。海事處會繼續就建議諮詢業界。
8.	研究要求本地船隻裝設船舶自動識別系統 (AIS)，實時監察它們的航速和位置	業界要求先確立在本地球隻上配備 AIS 的可用性和可行性的研究，再作討論。
9	制定長遠的公眾宣傳和教育策略	海事處已制定促進海上安全的長遠宣傳及教育策略，包括分別為公眾和船員而設的安全研討會，以及加強公眾教育，例如為參與學校戶外康樂活動的大批兒童乘客預先提供傳遞安全信息的電子材料（如光碟），並派發宣傳海上安全意識的刊物及小冊子。
10	進一步強化與業界就海上安全方面的協作	海事處會繼續強化海事處與業界之間的溝通和協作。

專家證人Captain Nigel R Pryke
和Dr Neville Anthony Armstrong的建議摘要

Captain Nigel R Pryke 提出考慮的建議

項目	建議內容 (節錄自調查委員會報告)
1.	應否統一規管載客超過100人的渡輪和小輪的安全法例。
2.	應否規定載客超過100人的渡輪經營者必須實施安全管理系統。恰當的做法是由海事處為船東和船長安排或指定合適的培訓課程。
3.	應否規定所有載客超過12人的渡輪或小輪必須裝設甚高頻無線電；所有載客超過100人的渡輪或小輪必須裝設船舶自動識別系統、避碰雷達和甚高頻無線電。
4.	應否審慎考慮為離開海港水域作較長途航程的所有乘客提供足夠的救生筏。當局可考慮給予數年時間推行這項措施。
5.	應否配備足夠數量的兒童救生衣供船上所有兒童使用，以及有關兒童救生衣的法例應否規定為確實在船上的兒童每人提供一件救生衣。
6.	應否規定所有載客超過100人的船隻的船長至少每五年進行一次基本體格檢驗和視力測試；以及應否規定所有負責瞭望工作的海員接受視力測試。
7.	法例應否准許水警針對服用藥物及酒精的情況進行隨機抽驗。
8.	應否規定所有載客超過100人的船隻在黑夜時間及能見度較低時，駕駛台除船長外，須加派一名瞭望員當值，而高速船則在任何時候都須有一名瞭望員在駕駛台當值。
9.	應否規定所有載客超過100人的客船必須備存應變部署表，讓每名船員知悉發生緊急事故時其須執行的職務。

項目	建議內容 (節錄自調查委員會報告)
10.	應否略為調整船隻航行監察中心第67頻道與第14頻道涵蓋區域的分界。
11.	應否為駛往南丫島的航道訂立新的速度限制。由於南丫島碼頭泊位沒有特定的港口管制措施，訂立速度限制可改善當地的安全運作。這措施對南丫島渡輪的航行時間影響甚微。
12.	應否規定在2007年前建成的高速船必須備有航線操作手冊和培訓手冊；以及海事處應否澄清有關高速船裝設黃色快速閃燈的規定。證據指出，海泰號無須展示有關閃燈。然而，一般印象似乎認為有該閃燈的船隻，在遇到其他船隻時會有優先航行權。
13.	考慮到在極繁忙的海港發生碰撞的頻率和高速相撞導致的嚴重災難，海事處應否考慮強制高速船(在2007年之前或之後建成)的船長修讀高速雷達模擬器課程。
14.	應否根據國際海事組織藉MSC.255(84)號決議所通過《海上事故或海上事件安全調查國際標準和建議做法規則》，考慮讓海事意外調查及船舶保安政策部脫離海事處的組織架構。

Dr Neville Anthony Armstrong 提出的主要建議

項目	建議內容 (節錄自調查委員會報告)
1.	仿效澳洲的做法，擬備高規格的安全目標說明。
2.	研究海事處把審批圖則和驗船的工作分開是否會導致誤差。
3.	驗船證明書、檢查證明書及其他同類文件應記錄船隻的空載排水量詳情。
4.	修訂《工作守則》，說明修改設計對破艙穩性及水密分艙的影響。
5.	每年發出的驗船證明書應記錄更多有關船隻裝置的資料，包括水密門、電池供應設施位置及修改設計的情況。

項目	建議內容 (節錄自調查委員會報告)
6.	修訂法例內“救生衣”一詞的定義，參考國際標準化組織第12402-3:2006號文件的規定(人員漂浮裝置 - 第3部分：性能等級150救生衣 - 安全要求)或類同文件。
7.	修訂法例，規定所有類別的船隻須備存兒童救生衣，以及考慮有否需要提供嬰兒救生衣。
8.	修訂法例，除了規定兒童救生衣的數目須為船上總人數的5%外，船隻另須為確實在船上的每名兒童提供兒童救生衣。
9.	修訂《工作守則》，規定緊急電源須與總電力供應裝置分隔，並設於機房外及水線上。
10.	重擬《工作守則》，特別是附件F，以充分說明有關水密分艙及破艙穩性的事宜，並訂明建造水密分艙應達到的效果。
11.	修訂《工作守則》，訂明用以衡量甲板座椅固定裝置是否穩妥的實際數值或標準，並就座椅更牢固地安裝在玻璃纖維夾心發泡膠甲板上所涉及的工作和費用，作出規管影響評估。
12.	驗船證明書及檢查證明書應載有一份經驗船主任簽署的聲明，證明船隻已根據核准圖則而建造。
13.	駕駛室應配備火箭式降落傘照明彈。
14.	水密門須裝設警報器，並連接至駕駛室，以顯示水密門的開關狀況。水密門亦應以適當標記標明。
15.	檢驗在2007年1月1日前經批准可運載超過100名乘客的船隻，以確定是否符合水密分艙的標準。
16.	就所有載客船隻安裝航程數據記錄儀是否可行及所需費用，作出規管影響評估。