

**方便營商諮詢委員會
第三十四次會議**

議程第 2 項： 就修訂《水務設施條例》(第 102 章) 第 15 條的營商環境影響評估

目的

本文件旨在告知委員，水務署已進行營商環境影響評估研究，並將在《水務設施條例》(第 102 章) 第 15 條的擬議修訂當中適當加入研究結果和建議。

背景

2. 《水務設施條例》訂明有關香港供水和規管水管工程的條文，而水務監督則獲授權管理和執行該法例。現時，我們正全面檢討《水務設施條例》，以應付水管工程業界的最新發展。

3. 公共租住屋邨食水含鉛超標事件發生後，食水含鉛超標調查委員會(以下稱為「調查委員會」)獲委任調查事件。在其2016年5月的報告中，調查委員會提出多項建議，當中包括水務監督應考慮到《建造業工人註冊條例》(第583章)中容許按該條例註冊的工人進行水管裝置工程的相關條文，界定持牌水喉匠在《水務設施條例》下的職責。而且，現時《水務設施條例》第15(1)條的用語並未能反映相關的政策用意和業界現行作業模式，即容許不屬持牌水喉匠的工人進行水管裝置工程。

4. 我們經過仔細研究和檢討後，為慎重起見，認為應在完成全面檢討前就《水務設施條例》的修訂優先採納調查委員

會的建議，實行中期措施。扼要而言，是次擬議修訂旨在加入不屬持牌水喉匠和公職人員的水管工人進行水管工程、要求持牌水喉匠為開展水管工程申請許可及負責確保工程符合訂明要求，以及處理相關議題。

5. 為評估擬議修訂的影響，我們在2016年9月開展一項營商環境影響評估研究，以確定對受影響行業的潛在影響，並建議可行的緩解措施，以減輕業界的遵規壓力。

營商環境影響評估研究

6. 營商環境影響評估研究的主要目的如下：

- (a) 評估水管工程業界的營商環境，並找出可能因這次擬議規管修訂而受影響的主要商業持份者和界別；
- (b) 整理及分析持份者對擬議規管修訂的意見和關注事項；
- (c) 評估持份者（特別是中小型企業）所需面對的遵規困難和成本，以及因此產生的潛在營商影響；及
- (d) 建議緩解措施，以減輕持份者的遵規困難和成本（如適用）。

7. 我們委聘了一家顧問公司進行有關的營商環境影響評估研究。顧問公司透過與相關持份者進行專題小組討論會和訪談，收集了受影響行業的意見。雖然大部份受訪的持份者都認為擬議規管修訂可讓行業受惠，但亦同時就規管框架提出一些憂慮。考慮了顧問公司的建議後，我們已經 / 會採取措施以緩減受影響業界在遵規方面的憂慮。詳情可參閱附件一的行政摘要。總的來說—

- (a) **接受指示和督導的工人之刑事責任**：我們注意到持份者普遍有誤解，以為工人現時毋須為不遵規工程負上刑事責任（持牌水喉匠和公職人員則除外），包括在

指示和督導下工作的人士。他們認為擬議修訂下的這項額外責任會令欲加入水管工程行業的人士卻步。

其實，在現有《水務設施條例》下，任何人包括該等工人進行不遵規工程均須負有刑責。為釋除疑慮，我們已與業界保持緊密溝通，包括工人代表，以闡釋《水務設施條例》所訂的有關罰則條文及擬議修訂的政策原意。我們亦已向他們解釋擬議修訂會新增一免責辯護條文，以保護他們，在遵照他們的督導人員的指示和督導下進行水管工程，而非有意地進行不合規定的工程時，免被起訴或判罪。

- (b) **長期保存記錄的困難**：在擬議規管修訂下，有關《水務設施條例》的檢控，可於水務監督發現罪行後的六個月內提出，以取代現時必須在罪行發生時間後的六個月內提出的規定。一些持份者關注有關違反《水務設施條例》的刑責可否具有明確時限，以便備存只限於某段時間內的遵規記錄（例如指示和督導記錄、工程和工人記錄）。事實上，擬議修訂並不強制規定備存記錄，故應不會對他們造成困難。備存記錄屬個別持份者的營商決定。
- (c) **需澄清擬議修訂中主要用語的定義**：一些持份者認為擬議修訂中的「指示和督導」（關乎到督導人員如何可盡責及何時需為不合規定的工程負上刑事責任）和「非住宅處所」（關乎到水務監督在執行《水務設施條例》時的法定權限）用語是比較含糊的概念。我們會進行檢討和釐清《水務設施條例》中關鍵法定用語的意思。此外，我們正考慮就有關「指示和督導」的安排發出指引。
- (d) **水管工程承辦商應負最終責任**：一些持份者認為應向承辦水管工程的水管工程承辦商施加刑責，而不是向個人施加刑責。我們正考慮在全面檢討《水務設施條例》的階段中，設立註冊水管工程承辦商制度和適當懲罰措施。

8. 是次營商環境影響評估的結論是，如能妥善處理持份者的憂慮，所有持份者應該都能夠符合擬議規管修訂的要求，而沒有顯著的遵規困難。

未來路向及徵求意見

9. 我們在最終制定擬議規管修訂時，已充分考慮營商環境影響評估研究所得的結果及建議。我們計劃在 2017 年第 2 季度向立法會提交《水務設施（修訂）條例草案》，預計修訂內容會於 2017 年第 4 季度生效，以容許政府有足夠時間為新規定妥善進行宣傳，確保順利過渡至推行有關規定。

10. 請委員備悉本文件內容及提供意見。

水務署
2017 年 3 月

1 引言

水務署委託香港環境資源管理顧問有限公司（以下簡稱「顧問公司」）就《水務設施條例》（第102章）第15條的修訂事宜進行營商環境影響評估（以下簡稱「是次研究」），以評估持份者對擬議規管修訂的意見和關注事項，並提出可行的緩解措施以減輕持份者的遵規負擔。本行政摘要闡述是次研究的主要結果和建議。

1.1 研究目的

是次研究的目的如下：

- (a) 評估水管工程業界的營商環境，並找出可能因這次擬議規管修訂而受影響的主要商業持份者和界別；
- (b) 整理及分析持份者對擬議規管修訂的意見和關注事項；
- (c) 評估持份者（特別是中小型企業）所需面對的遵規困難和成本，以及因此產生的潛在營商影響；及
- (d) 建議緩解措施，以減輕持份者的遵規困難和成本（如適用）。

本章闡述擬議對《水務設施條例》（第 102 章）和相關的《水務設施規例》（第 102A 章）進行修訂的主要內容。

2.1 現行條文的議題

現時《水務設施條例》第 15(1) 條並未能反映相關的政策用意和業界現行作業模式。而且，食水含鉛超標調查委員會（「調查委員會」）⁽¹⁾ 在其報告中建議，水務監督應該在《水務設施條例》中界定持牌水喉匠的職責，並應考慮《建造業工人註冊條例》（第 583 章）的相關條文，容許註冊技工⁽²⁾ 進行水管安裝工程。

水務監督已經開展對《水務設施條例》和《水務設施規例》的全面性檢討，希望透過修訂法例，配合水管工程業界、技術和作業模式的最新發展，並擬議優先修訂《水務設施條例》和《水務設施規例》中的下列規管內容，以處理上述議題：

- (a) 《水務設施條例》第 15(1) 條中，有關建造、安裝、保養、更改、修理或移動（以下簡稱「建造等」）消防供水系統或內部供水系統（以下簡稱「供水系統」）的人員；
- (b) 已取得《水務設施條例》第 14(1) 條所訂許可的持牌水喉匠的責任；及
- (c) 其他相關事宜。

2.2 修訂目的和範圍

擬議規管修訂的目的如下：

- 修訂《水務設施條例》，容許「指定人士」⁽³⁾ 對供水系統進行建造等工程，務求令條例中的用語，能與政策用意和業界作業模式保持一致；及
- 清楚說明已取得第 14(1) 條所訂許可的持牌水喉匠，在監察和管理水管工程時的責任，以確保工程符合《水務設施條例》和《水務設施規例》所訂明的要求。

(1) 調查委員會是由行政長官會同行政會議於 2015 年 8 月 13 日委任，以調查租住公共屋邨食水含鉛超標事件。

(2) 這些工人包括某些指定工種的註冊熟練或半熟練技工，以及在他們指示和督導下工作的其他註冊建造業工人。

(3) 有關指定人士的定義，請參閱第 2.3.1 節。

2.3

擬議規管修訂的內容

2.3.1

修訂內容⁽⁴⁾

- 加入持牌水喉匠及公職人員以外的人士進行水管工程：擬議在《水務設施條例》中，考慮《建造業工人註冊條例》中的相關條文，清楚列出可以進行水管工程人員的資格。其中包括：(i) 持牌水喉匠；(ii) 《建造業工人註冊條例》所訂相關工種分項下的註冊熟練技工或半熟練技工；(iii) 《建造業工人註冊條例》所訂相關工種分項下的註冊熟練技工(臨時)或半熟練技工(臨時)；(iv) 在上述 (i) 或 (ii) 項所述人士的指示和督導⁽⁵⁾下工作的其他人士；及 (v) 水務監督授權的公職人員（以下統一簡稱為「指定人士」）。
- 「在指示和督導下工作的人士」在水管工程不符合規定時的法定免責辯護：當初級工人在持牌水喉匠、《建造業工人註冊條例》所訂相關工程分項下的註冊熟練技工或半熟練技工（以下簡稱為「訂明督導人員」）的指示和督導下進行水管工程時，如違反《水務設施條例》第 14(3) 條的規定，根據條例第 14(4) 條即屬犯罪。初級工人是倚靠訂明督導人員的指示和督導來進行水管工程，因此，當他如實地按指示為供水系統進行建造等工程，並違反第 14(3) 條的規定時，便可能是有關的指示和督導出錯。因此擬議在有關法例中，為初級工人提供法定免責辯護，讓他／她可以證明自己已採取合理步驟和作出應盡努力進行工程⁽⁶⁾。
- 「訂明督導人員」在水管工程不符合規定時的責任：訂明督導人員在擔當督導角色時，需確保工程按照第 14(3) 條的規定進行。如初級工人在訂明督導人員的指示和督導下工作時，所進行的水管工程違反第 14(3) 條的規定，則提供該等指示和督導的訂明督導人員亦屬犯罪。然而，有時候訂明督導人員已經盡了其應盡的「指示和督導」之責任，但有關工程卻因為一些不在其控制範圍內的原因，未能符合第 14(3) 條的規定。因此，只有當工程的建造或安裝違反《水務設施條例》第 14(3) 條規定，而訂明督導人員沒有合理辯解，才建議向其施加刑事責任⁽⁷⁾。
- 禁止調派指定人士以外的人進行水管工程：任何人僱用、（安排）⁽⁸⁾或容許指定人士以外的人進行供水系統的建造等工作，即屬犯罪。被起訴者可提出法定免責辯護，證明他／她相信及有合理理由相

(4) 在是次研究進行持份者諮詢後，擬議規管修訂的內容作出了少許修改，詳情均於以下註腳中闡述。然而，經評審後這些修改對是次研究的結果和評估工作，都沒有顯著影響。

(5) 有關「指示和督導」的定義，亦會於《水務設施條例》中註明。

(6) 在提交本行政摘要時，擬議免責辯護已被修訂為：初級工人只需表明沒有合理理由令他們相信進行有關工程會違反第 14(3) 條。

(7) 在提交本行政摘要時，擬議免責辯護已被修訂為：訂明督導人員只需表明他們已採取合理步驟確保沒有違反第 14(3) 條。

(8) 在提交本行政摘要時，已取消在第 15(3) 條中加入「安排」一詞。

信已符合有關規定，即已僱用或容許屬指定人士的人進行水管工程。

- **規定由持牌水喉匠申請第 14(1)條所訂的許可和確保工程符合第 14(3)條的規定：**建議規定必須由持牌水喉匠申請《水務設施條例》第 14(1) 條所述的許可，並規定持牌水喉匠有法律責任確保第 14(1) 條所涵蓋的水管工程符合第 14(3)條的規定。只有當該持牌水喉匠未有確保供水系統的建造等符合第 14(3)條規定，而且沒有合理辯解⁽⁹⁾，才建議向其施加刑事責任。
- **確定進行水管工程的人是否指定人士：**建議向水務監督賦權，讓其在任何合理時間毋須事先取得同意或手令進入任何非住宅處所，例如有水管工程進行的建造工地，以便確定進行水管工程的人是否指定人士。
- **延長執法時限：**建議在《水務設施條例》指出有關《水務設施條例》和《水務設施規例》的檢控，可於水務監督發現罪行後的六個月內提出，以取代現時必須在罪行發生時間後的六個月內提出的規定。

2.3.2 罪行的罰則

擬議規管修訂的罪行的罰則維持與現時《水務設施條例》所訂的罪行一致，即最高罰款屬第 4 級，現時訂為 25,000 元。

2.3.3 過渡安排和保留條款

建議在擬議規管修訂生效後（暫定於 2017 年第三季生效），適用於所有正在進行或打算展開的水管工程，但下述情況除外：

- 第 14(1)條所述的許可：**擬議規管修訂生效前 (i) 已獲批准和 (ii) 已經申請但尚待批准的許可，均會繼續有效或繼續進行審核，尤如未作出任何修訂。
- 已取得第 14(1)條所述許可的持牌水喉匠之責任：**在擬議規管修訂生效前 (i) 已獲批准的許可和 (ii) 已經申請但尚待批准的許可所涉及之工程當中，持牌水喉匠均無需負上擬議的責任。為免疑慮，在按照擬議規管修訂生效後申請的許可進行工程時，持牌水喉匠須負上擬議的責任。
- 執法行動的時限：**修訂中所建議的執法時限，並不適用於在擬議規管修訂生效前所犯的罪行，縱使該罪行是在規管修訂生效後被水務監督發現或循其他途徑注意到。

(9) 在提交本行政摘要時，擬議免責辯護已被修訂為：依據第 14(1)條獲得許可的持牌水喉匠只需證明他們已採取合理步驟來確保工程不會違反第 14(3)條。

水務署將安排足夠時間妥善公佈新規定，以確保能順利過渡並實施修例後的規定。

2.3.4 水務署的刊物修定

當修訂後的《水務設施條例》和《水務設施規例》生效後，擬議規管修訂的內容會適當地納入《樓宇水管裝置手冊》之內。

經初步檢討，《樓宇水管裝置手冊》相關章節（包括但不限於第1，2，3和4章）將會被修訂，以涵蓋擬議規管修訂的內容。

而上述文件的修訂，將透過水務署通函通知建築業界、持牌水喉匠及認可人士。其他相關刊物，包括單張、小冊子等，如有需要亦會被修訂並適時公佈。

3.1 樓宇建造及水管工程業的商業結構

需符合《水務設施條例》及／或《建造業工人註冊條例》規定的水管工程大致可分為三類：

1. 為新建樓宇進行水管建造和安裝工程；
2. 為新界豁免管制屋宇進行水管建造和安裝工程；及
3. 為現有樓宇進行水管更改、修理、保養和移動工程。

按照現行規管制度，屬於第1類工程的水管工程需要符合《水務設施條例》的要求，因此，也需要遞交 WW046 水務表格，以申請供水；並需在《建造業工人註冊條例》第4條於2017年4月1日生效後，僱用相關工程分項的註冊工人。

屬於第2類工程的水管工程無需僱用《建造業工人註冊條例》中相關工程分項的註冊工人，但仍需符合《水務設施條例》的相關規定。

第3類工程需視乎工程的規模和性質，可能需要符合《水務設施條例》或《建造業工人註冊條例》，或兩者均需符合。

在工程項目市場中，水管工程業的主要持份者及其相互關係，均展示於圖3.1。

圖 3.1 香港工程項目市場的水管工程業結構



3.2 香港工程項目市場的水管工程業營商環境

圖 3.1 中所展示的主要界別，均於下文闡述：

3.2.1 工程項目倡議者

工程項目市場包括樓宇和新界豁免管制的小型屋宇的建造和翻新工程。這界別是指各類工程項目的倡議者，包括私營物業發展商、政府部門、新界的土地業主，以及物業業主。他們會委聘水管工程承辦商，而承辦商則會僱用持牌水喉匠、註冊熟練技工、註冊半熟練技工及／或初級工人來進行水管工程。

3.2.2 服務提供者

這部份是指承辦商、負責進行水管工程的持牌水喉匠，以及其他指定人士、物業管理公司、機電工程顧問、認可人士和水電工程公司。

大部分承辦商都會代其客戶（例如物業發展商）採購水管物料和產品，並為水管設備的安裝和翻新工程及工程督導僱用所需的專業人員（例如持牌水喉匠）。這界別包括了領導整個樓宇建造工程的總承辦商，以及提供專項服務（例如水管安裝和消防系統安裝服務）的專項承辦商。

3.2.3 專業團體／商會

這界別包括本港有關水管工程的專業團體／商會。這些組織通常都是由水管工程專業人士成立和管理，旨在保障公眾利益，並代表執業專業人員的利益。

3.2.4 培訓機構

這界別是指為本港水管工程專業人員和工人提供培訓的機構，例如建造業議會和職業訓練局。

顧問公司為各類持份者合共進行了一次專題小組討論會和 30 次面對面訪談（見表 4.1）。是次面對面訪談中對持份者的分類，是基於水管工程業的營商環境、工程項目市場的廣泛功能（例如服務提供者或項目倡議者），以及公司規模（例如大企業或中小企業）等準則而釐定。

表 4.1 面對面訪談的分類

持份者	完成訪談次數	
工程項目倡議者		
• 私營物業發展商	1	
• 房屋委員會	1	
• 新界土地業主	1	
• 物業業主	1	
• 物業管理辦事處	1	
小計	5	
承辦商	大型企業	中小企業
• 總承辦商	1	1 ^(a)
• 水管工程承辦商	1	4 ^(b)
• 消防裝置承辦商	1	2
• 水電工程公司		2
小計	12	
指定人士		
• 水管工程技工		
○ 註冊熟練技工	2	
○ 註冊半熟練技工	1	
• 消防裝置技工		
○ 註冊熟練技工	2 ^(c)	
○ 註冊半熟練技工	/ ^(c)	
• 持牌水喉匠	2	
• 初級工人	2	
小計	9	
專業團體／商會	3	
訓練機構	1	
合計	30	
註：		
(a) 採訪了一家有參與新界豁免管制屋宇建造工程的中小型企業總承辦商。		
(b) 進行訪談的中小型水管工程承辦商包括一家參與新界豁免管制的小型屋宇建造工程的承辦商、一家受僱於工程項目管理辦公室為現有樓宇進行維修和保養的承辦商，以及兩家為總承辦商進行新屋建造工程的水管工程承辦商。		
(c) 雖然顧問公司廣泛地聯絡過多家相關的消防裝置承辦商和商會，仍未能聯絡到任何專門進行消防裝置工程的註冊半熟練技工，因此多訪談了一名專門進行消防裝置工程的註冊熟練技工作為替代。		

5.1

概覽

總體而言，大部分接受過訪談的持份者都認為擬議規管修訂會令業界受惠，因為有關的修訂在容許指定人士進行水管工程的同時，可以令《水務設施條例》中的用語，與政策用意和業界作業模式保持一致。這次修訂亦能消除《水務設施條例》和《建造業工人註冊條例》（最新的修訂將於2017年4月生效）當中，有關可以進行工地水管工程的指定人士方面的不協調情況。此外，部份專項承辦商表示，擬議規管修訂會令參與水管工程的各方都更清楚本身的責任，從而減少各個工程參與者之間的職能和責任混淆不清的情況。賦予水務監督權力以進入非住宅處所進行檢查，亦有助於阻止承辦商試圖僱用能力不足的人員進行和督導水管工程等的取巧行為。

然而，持份者亦關注會否有足夠的合資格訂明督導人員來為初級工人提供指示和督導；同時亦關注有關指定人士（特別是一般工人和初級工人）的刑事責任對吸引人材加入水管工程行業的潛在影響。

在非預期後果方面，對於初級工人需為其參與而未能符合法例要求的水管工程負上刑事責任的問題，不少持份者都關注當中可能出現的無心之失的情況，並擔心會被檢控而需在法庭自辯。此外，部份水管工程承辦商認為，縱使擬議規管修訂中沒有要求，但他們也會準備和保管「指示和督導」記錄及／或工程和工人記錄（例如記錄工人每天負責的工程部份）。

數位持份者表示，水管工程承辦商可能需要僱用更多訂明督導人員來指示和督導水管工程，亦可能需僱用更多文職人員來處理擬議規管修訂所帶來的額外行政工作（例如準備和保管訂明督導人員和工人每日或每星期的工作記錄）。

總括而言，擬議規管修訂該不會造成重大遵規困難，但持份者對於要遵守現存規管框架內一些部份表達了關注，這些關注會在下面闡述。

5.2

主要遵規關注和建議

下文所述為持份者在遵規方面的關注事項，以及顧問公司為緩解這些關注作出的建議。

5.2.1

接受指示和督導的工作人員之刑事責任

關注事項

部份持份者認為，要求沒有經驗的工人為不合法例規定的水管工程負上刑事責任並不合理，特別是那些在訂明督導人員的指示和督導下工作

的一般工人／初級工人。業界視之為該行業需額外承擔的責任，特別是對一般工人／初級工人，令水管工程行業難以招聘一般工人／初級工人進行水管工程。

評估

水務署的現行政策用意是檢控有意的犯法者，但仍需視乎證據是否足以檢控，以及檢控是否符合公眾利益（例如所犯罪行的性質、情況和嚴重程度）。在擬議規管修訂當中，額外加入了一項法定免責辯護條文，讓那些在指示和督導下工作的人員（例如一般工人／初級工人），倘若只是如實按照訂明督導人員的指示和督導而進行有關的水管工程，可以在水務署查詢時和在法庭上提出免責辯護。這項措施旨在保護一般工人／初級工人，在只是遵照訂明督導人員的指示和督導進行水管工程，而非有意地進行不合規定的工程時，免被起訴或判罪。

有部份持份者擔心，現時業內的年輕從業員已經不多，擬議規管修訂可能令水管工程業界更難招聘到一般工人／初級工人進行水管工程。然而，根據現時的第14(4)條，有關不符合要求的水管工程的刑事責任適用於「任何人」。換言之，擬議規管修訂沒有對那些在指示和督導下工作的一般工人／初級工人加上額外的刑事責任。

是次擬議規管修訂會更清晰地界定各參與者在水管工程中的職能和責任，亦會註明參與水管工程的一般工人／初級工人必須在訂明督導人員的指示和督導下工作。倘若一般工人／初級工人已經依照訂明督導人員的指示進行有關工程，而工程仍未能符合《水務設施條例》的要求，則擬議的法定免責辯護條文便可以保護有關工人免被起訴。因此，一般工人／初級工人因在《水務設施條例》下被起訴或定罪的風險並不高。

建議

建議水務署應與相關持份者多溝通，以解釋現行《水務設施條例》已包括的刑事責任，以及擬議規管修訂的政策用意和新增的法定免責辯護條文，消除有關人士對擬議規管修訂的大部份誤解。長遠而言，市場力量會對水務工程中的一般工人／初級工人的供應和需求作出調節。

5.2.2 長期保存記錄的困難

關注事項

對於擬議規管修訂中有關延長執法行動時限的建議（即水務監督可以在發現罪行後的6個月內根據《水務設施條例》或《水務設施規例》提出檢控），有部份在過去沒有保留工作記錄的中小型水管工程專項承辦商認為，他們可能難以長時間（例如超過20年）保留有關記錄（例如工作記錄）作為日後一旦被起訴時需要提供的法定免責辯護的證據。

評估

持份者所關注的事項，主要是關於《水務設施條例》是否設有最終檢控時限。在這方面，可以參考《電力條例》第57條：「根據本條例進行的檢控，必須於署長獲悉有關罪行後6個月內提出。」。再者，擬議規管修訂中，並沒有規定持份者需保留記錄，而是否長時間保留有關「指示和督導」的記錄及／或工程和工人記錄，為各持份者的商業決定。

建議

建議水務署以現時模式保留擬議規管修訂中有關檢控時限的部份，但需向業界清楚解釋，在修訂的條文中，並沒有強制要求持份者保留記錄。

5.2.3 需澄清擬議規管修訂中主要用語的定義

關注事項

擬議規管修訂中的重要用語：「指示和督導」、（「僱用、安排或容許」）⁽¹⁰⁾及「非住宅處所」，從受訪持份者的觀點看來，意思都比較模糊。倘若業界對這些重要用語的理解與政府有所不同，便可能造成混亂。

評估

顧問公司同意持份者的意見，主要用語的涵義必須盡量澄清，以減少日後因為對這些用語有不同理解而產生不必要衝突的機會。而且，澄清用語涵義亦有助減少水務署和業界的行政工作。有關「指示和督導」的涵義，可以參考建造業議會出版的《「指示及督導」安排的指引及其合理措施的《實務守則》》。當中詳細解釋了「指示及督導」的意思，亦以例子說明如何判斷一個人是否在「指示及督導」下工作。然而，水務署須決定是否需要在修訂《水務設施條例》後，為水管工程中的「指示和督導」一詞提供更多指引或實務守則。

建議

水務署應該考慮在實施《水務設施條例》的擬議規管修訂前，澄清其中主要用語的涵義，或就「指示和督導」的安排，提供更多指引或實務守則。

5.2.4 水管工程承辦商應負最終責任

關注事項

有數名持份者指出，應該把刑事責任施加於負責進行水管工程的承辦商之上，而不是放在個人身上。這是因為在很多情況下，持牌水喉匠、註

(10) 在提交本行政摘要時，已取消在第15(3)條中加入「安排」一詞。

冊熟練技工、註冊半熟練技工和其他一般工人／初級工人，都只是按照水管工程承辦商或其代表的指令而工作的僱員或散工，但卻要承受任何不符合規定的水管工程所帶來的後果。

評估

在很多情況下，水管工程承辦商是持牌水喉匠、註冊熟練技工、註冊半熟練技工和其他一般工人的僱主，亦負責採購水管工程所需的物料。由水管工程承辦商為其負責的工程負上法律責任是合理的安排，亦有助於實現水務署的政策用意，以確保水管工程都符合《水務設施條例》和《水務設施規例》要求。此安排也能讓持牌水喉匠、註冊熟練技工、註冊半熟練技工和其他一般工人／初級工人看到這個制度能公平地對待水管工程的各個參與者。

建議

建議水務署為長遠之計，可考慮設立一個「註冊水管工程承辦商」制度，令水管工程承辦商盡力確保其承接的水管工程能符合《水務設施條例》和《水務設施規例》的要求，並承擔相關責任。此安排可令整個制度更公平，令參與水管工程的建造和安裝工作的公司和個人，都有相應責任。註冊水管工程承辦商亦會有動力委聘具備適當經驗的指定人士去進行工程，並僱用適當數量的訂明督導人員來指示和督導初級工人進行工程。同時，也能確保負責購買水管工程物料的註冊水管工程承辦商盡力符合《水務設施條例》的要求。這樣，水管工程的質量最終將得以改善。

5.3

對中小型企業的影響

由於擬議規管修訂所涉及的對象，主要是進行水管工程的個體，因此，是次研究認為中小型企業和大公司所受到的營商影響，會大致相同。然而，據了解，大部份中小型水管工程承辦商都沒有任何制度來保管有關「指示和督導」的記錄，以及哪位工人負責哪部份水管工程的記錄。雖然擬議規管修訂沒有規定必須保留記錄，但部份水管工程承辦商認為有需要設立一套制度來保留這類記錄，以備有關人員因為參與未能符合規定的水管工程而被檢控時之用。對於水管工程承辦商所委聘的分判商而言，保管記錄便別具挑戰性，因為分判商通常是以日薪僱用工人，所以工人流動性很高。

中小型水管工程承辦商也擔心一般工人／初級工人需負上刑事責任這一點，會妨礙新血加入水管工程行業，亦會更難招聘到一般工人／初級工人來協助持牌水喉匠／註冊熟練技工／註冊半熟練技工進行水管工程。然而，擬議規管修訂的主要對象是個人，而所闡述的，是在有督導和無需督導之下進行水管工程的人士。同時，根據現時的第14(4)條，

「任何人」都需為不合規定的水管工程負上刑事責任。換言之，與修訂前相比，擬議規管修訂並沒有額外加上任何刑事責任。

根據從受訪持份者所收集到的資料，只有兩個遵規關注事項可能會令水管工程承辦商或其他僱用水管工人的僱主承擔行政或人力成本，分別為「保留有關『指示和督導』的記錄」和「聘用額外的訂明督導人員及／或文職人員」。然而，根據顧問公司的評估結果，這些成本都難以量化，原因如下：

- 擬議規管修訂並沒有要求保留有關指示和督導的記錄，及／或工人和工作記錄。倘若持份者認為保留記錄將有利於日後可能需要為不符合規定的水管工程提出法定免責辯護，選擇保留記錄是他們的商業決定；及
- 由訂明督導人員進行工地督導的程度，視乎水管工程承辦商所僱用的一般工人／初級工人的經驗而定。至於如何進行督導，以及需要多少訂明督導人員來督導工程才能令水管工程符合《水務設施條例》的要求，亦是每家公司自行作出的商業決定。同樣地，是否需要額外的文職人員或人手來處理保留記錄的工作，也是每家公司的商業決定。

因此，以上遵規關注事項難以被量化。概括而言，由於擬議規管修訂與現有行業的運作相符，故此不大可能對遵規成本構成重大影響。

是次研究為擬議規管修訂可能造成的營商環境影響，進行了全面評估。顧問公司亦提出了多項建議來紓緩持份者在營商遵規上的關注。有效實施擬議規管修訂的關鍵，在於能否把有關的政策用意和執行機制，妥善地傳達予所有相關的持份者，並澄清主要用語的定義和涵義，以及讓業界了解水務署會繼續改進有關法例的全面性。第5章所提出的建議，都是基於與政府、持份者和業界顧問進行深入諮詢和討論而得出的結果。所有持份者應該都能夠符合擬議規管修訂的要求，而沒有顯著的遵規困難。