

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)814/10-11(05)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為2011年1月20日會議 擬備的背景資料簡介

香港的職業安全表現

目的

本文件綜述人力事務委員會(下稱"事務委員會")過往就香港的職業安全進行的討論。

人力事務委員會的商議工作

2. 事務委員會曾於2004年5月20日、2005年6月16日、2006年6月15日、2006年12月21日、2007年6月21日、2007年12月20日、2009年1月21日、2009年7月16日、2009年10月22日、2010年1月21日及2010年5月20日的會議上，討論香港的職業安全表現。討論內容綜述於下文各段。

3. 據政府當局表示，勞工處非常重視提升在職人士的職業安全，並致力透過立法、執法、宣傳、教育及培訓，確保適當地控制對他們的安全所構成的危害。在僱主、僱員、承建商、安全專業人員和政府各方面通力合作下，香港的職業安全表現近年已穩步改善。

規定須呈報職業傷亡個案

4. 部分委員表示，建造業不少承建商故意不呈報職業傷亡個案，藉以維持良好的安全紀錄及提高中標的機會。他們詢問政府當局會否考慮採取措施，例如強制規定醫生必須呈報職業傷亡個案，以解決有關問題。

5. 政府當局答稱，當局已就職業病的通報訂立法定規定，大部分職業傷亡個案均有呈報。當局現正透過執法、宣傳及教育來處理有關問題。

工業意外的成因

6. 部分委員詢問政府當局有否進行個案研究，以找出導致工業意外的成因。他們認為，這些資料將有助政府當局因應目標對象和行業，籌劃及加強在工業安全方面推行的宣傳及教育計劃。

7. 政府當局回應謂，當局曾就工業意外死亡個案進行深入分析，並已向工會、培訓機構、傳媒及職業安全主任提供有關個案分析的資料，以便將資料發布予各相關行業。

自僱人士的工傷個案

8. 部分委員建議，當局應考慮強制規定所有工傷個案均須呈報勞工處，包括自僱人士的工傷個案。

9. 政府當局強調，必須審慎考慮有關規定自僱人士呈報工傷的構思，因為要實施有關規定將須引入新法例。當局必須充分評估此項政策可能造成的影響，並須在政策實施前取得所有利益相關者的共識。政府當局補充，法庭在決定某人是否屬自僱人士時，會考慮該個案的所有相關因素，包括有關情況、證據及先例(如有的話)，然後才作出判決。

10. 部分委員認為，政府當局應從較廣泛的層面編製工傷統計數字，並為委員提供涵蓋所有在建築地盤發生的意外的數字，而不論有關傷亡是與僱員或僱主有關。在取得該等資料後，委員可對建造業的安全表現有更全面的瞭解。

高空工作人士的職業安全

11. 部分委員對工人從高處墮下引致死亡表示關注。

12. 政府當局表示，勞工處會繼續與職業安全健康局(下稱"職安局)、建造業議會、商會、工會、專業團體和其他政府政策局／部門等持份者緊密合作，致力改善建造業的高空工作安全。有關工作如下 ——

- (a) 預期新工程會隨着各類大型基建項目開展而有所增加，因此，當局的執法工作會繼續集中於高空工作安全，並以棚架工作和使用梯子及工作台為重點。當局亦會加強與發展局及相關部門合作，確保由工程設計至施工期間的每個階段的安全事宜得到適當的關注；
- (b) 由於樓宇老化，加上政府為創造就業採取多項措施加快開展小型工程，預期裝修及維修工程會有所增加。當局會針對高空工作、棚架安全和裝修及維修工程，加強執法、宣傳和推廣工作；
- (c) 當局會與建造業議會聯手研究加強在地盤升降機槽工作的安全。建造業議會已就這議題成立專責小組，邀請有關政府部門、商會、工會等持份者參與，目的是制訂實施指引。勞工處會採取所需的執法行動，確保業界按照指引的規定施工；
- (d) 鑒於建立僱主與僱員間深厚的安全文化，對提高高風險的高空工作十分重要，當局會繼續針對這方面的宣傳及推廣工作，包括舉辦有關高空工作、棚架安全和裝修及維修工程安全的宣傳活動；及
- (e) 鑒於大部分在香港經營裝修及維修工程的承建商均屬中小企，當局會繼續與職安局合力推廣各項資助計劃，資助中小企承建商改善高空工作的安全表現。

涉及塔式起重機操作的工業意外

13. 部分委員詢問在2007年7月發生一宗致命意外後，政府當局採取了甚麼措施，以盡量減少涉及塔式起重機操作的工業意外。

14. 政府當局表示，建造業議會在其轄下成立了塔式起重機非正式專責小組(下稱"專責小組")，負責的工作包括有系統和徹底地檢討塔式起重機由架設前至安裝、操作及保養的整個運作過程。專責小組於2007年年底完成研究後，制訂了一套《塔式起重機安全指引》(下稱"指引")，載列改善塔式起重機操作安全的良好做法，供建造業遵守。指引於2008年6月出版，並於2010年年初予以修訂。

15. 政府當局告知委員 ——

- (a) 勞工處已在其執法工作中，推廣遵守指引所載的各項建議，並曾進行多次特別推廣／執法行動；
- (b) 勞工處在2008年7月至10月展開一項推廣活動，以評估業界遵守指引的情況，並鼓勵他們遵守指引的規定。勞工處的一個專責技術小組全數查驗了210台正在建築地盤操作的塔式起重機，鼓勵持份者採取指引所載的措施。儘管有些持責者暫時未能遵守該等措施，然而當局察覺到不少人正積極朝向遵守規定的方向前進，情況令人鼓舞；及
- (c) 勞工處再次於2008年11月至12月展開一項特別執法行動，以進一步評估遵守指引的情況。當發現有造成死亡或嚴重身體傷害的迫切危險，勞工處人員便會發出"暫時停工通知書"，確保業界從速糾正違規情況。

裝修及維修工程的安全

16. 根據政府當局提供的資料，大部分裝修及維修工程均屬小規模及分散性質，由小型承建商在較短時間內完成。這類承建商一般不太熟悉職安健法例，他們的工人對安全預防措施也認識不足。裝修及維修工程的數量近年急劇上升，原因是當局加強對樓宇僭建物進行執法，以及樓宇老化。另外，由於屋宇署擬推行強制驗樓計劃及強制窗戶檢驗計劃，而多項資助計劃亦相繼推出，以鼓勵業主維修老化樓宇，預計未來數年裝修及維修工程的增加趨勢仍會持續。

17. 部分委員關注到，正在進行家居裝修及維修工程的單位萬一發生意外，單位業主和住客將要為工人的職業安全承擔責任。他們指出，如果工人是由承建商聘請，則工人的職業安全理應是承建商而並非單位業主／住客的責任。他們對飲食業的工傷情況同表關注，並且指出，這類工傷大部分皆因業界人手短缺，工人須超時工作而導致。

18. 政府當局表示，進行家居裝修及維修工程時萬一發生意外，業主／住客或須承擔民事責任。問題是能否確定工人與承建商有僱傭關係，以及業主／住客對工作地點有否控制權。勞工處已與香港物業管理公司協會、房屋署、香港房屋協會及市區重建局建立通報機制，以便收集有關裝修及維修工程的情報，並對這類高風險工作進行即時和針對性的執法行動。過去一年，勞工處從物業管理公司、香港房屋協會、市區重建局及其他來源接獲超過1 000宗裝修及維修工程的通報。勞工處除了

定期視察外，也在晚上及假日展開巡查，另外又與區議會合作推廣裝修及維修安全。

19. 部分委員關注到，在建造業意外總死亡人數當中，裝修及維修工程引致的佔甚高比例。他們詢問，當局就不遵守安全準則提出的檢控，定罪率是多少。

20. 政府當局表示，就已完成法律訴訟的個案而言，定罪率是85%。根據法例，倘僱主未能為僱員提供安全的工作場所，可能會受到法律制裁。同樣地，僱員在工作期間也有責任遵守安全規定。不過，即使出現違規情況，也甚少對工人提出起訴，所以有需要提高業內僱主與僱員的工作安全意識。就此，勞工處為工人提供了特別設計的計劃。舉例而言，勞工處與工人進行聚會時，會在晚宴開始前舉行安全講座；另外亦製作了政府宣傳短片／聲帶，呼籲工人注意工作安全。

21. 一位委員認為，鑒於新工程將因大型基建項目的開展而增加、裝修及維修工程的數目因樓宇老化而飆升，政府當局有必要引入新增和針對性的措施，以加強職業安全及健康。該位委員建議政府當局考慮對私人機構施加法例規定，在建築預算中預留2%作職業安全用途。

22. 政府當局表示，有別於建築地盤的工程，裝修及維修工程的工作地點可能分散於高樓大廈不同的單位、工程規模較小及施工期短暫。這種情況對執法工作造成一定的挑戰，因為勞工處甚至可能不知道部分工程正在進行。為解決問題，勞工處推行了一系列針對高空工作和裝修及維修工程的大型推廣及宣傳活動，以提高業界人士的安全意識。除繼續推出宣傳活動外，勞工處亦會在未來一年加強執法，以確保裝修及維修工程和建築工程的職業安全。勞工處將採取的主要措施包括 ——

- (a) 針對高空工作和裝修及維修工程的安全展開推廣及宣傳活動，以提高承建商和建造業工人的職安健意識，在業內培養正確的安全文化；
- (b) 與職安局、香港物業管理公司協會、香港房屋協會、區議會／民政事務處合辦宣傳活動，以提高承建商、僱主、僱員、物業管理人員和業主對裝修及維修工程的職安健意識；

- (c) 勞工處會針對負責大部分裝修及維修工程的小型承建商，作出宣傳，包括利用屋宇署對小型承建商實施的強制註冊計劃；
- (d) 與香港物業管理公司協會、房屋署、香港房屋協會建立轉介機制，方便收集有關裝修及維修工程的情報，以及對這類高風險活動採取即時及針對性的執法行動；
- (e) 與建造業議會合作制訂建造業的相關實務安全指引；
- (f) 繼續與職安局合辦資助計劃來提供財政資助，以協助中小型承建商購買高空工作的防墮設備，並向其僱員免費提供培訓；及
- (g) 除了定期進行特擊巡查外，亦會在晚上及假日進行巡查。勞工處會作出檢控及發出敦促改善通知書／暫時停工通知書，以確保業界遵守相關的職安健法例，並消除導致死亡或身體嚴重受傷的即時風險。

炎熱天氣下的職業安全

23. 部分委員關注到，在酷熱天氣下在密閉環境(例如飛機客艙內)工作的清潔工人的職業安全。

24. 政府當局回應謂，勞工處已轉告清潔承辦商有關飛機客艙通風問題。承辦商其後已採取補救措施，例如打開艙門和利用鼓風機來加強通風，以改善工作環境。

25. 委員察悉，在2008年，建造業議會發布《在炎熱的天氣下工作的工地安全措施指引》(下稱"《指引》")，向承建商和建築工人推廣認識在炎熱天氣下工作的風險，並提出具體的做法和措施供業界參考。部分委員認為，政府當局應加強實地視察，防止業界不遵守《指引》。鑒於《職業安全及健康條例》規定，僱主有一般責任為僱員提供安全和健康的工作地點，委員問及一般責任的適用範圍、誰有權決定一般責任的範圍，以及下令(例如由管工下令)在酷熱天氣下暫停工作的權力，可否視為代僱主履行的一般責任。某委員認為，一般責任應包括在極其炎熱的天氣下為確保工人安全而暫停工作。

26. 部分委員關注到，《指引》只適用於建造業，卻不適用於其他行業，例如在洗衣房和餐館工作的工人於夏季工作時，處於較高的中暑風險。他們又察悉，《指引》並無法律約束力。

至於用作評估中暑風險的核對表，部分委員指出，即使評估顯示有中暑風險，僱主亦未必採取任何行動。同樣地，即使評估顯示工人有中暑風險，工人也未必獲准稍作休息。

27. 政府當局回應謂，勞工處已着手在酷熱天氣下加強實地視察。而一般責任是根據常理來演繹的，即一位有理性的人在考慮到個案的情況後，預期會合理地處理事情。至於在酷熱天氣下暫停工作是否必要，則視乎情況而定。建造業的僱主聯會先前已主動告知傳媒，表示會在炎熱天氣下給予在工作中的建築工人適當的休息時段。政府當局告知委員，施工過程涉及許多環環緊扣的步驟，一個步驟的延誤可能會影響整個過程。持續暫停工作，譬如因應香港天文台發出酷熱天氣警告而連續兩、三天暫停工作，不僅會影響施工進度，還會影響日薪建築工人的生計。

28. 政府當局指出，勞工處製作的核對表為僱主提供指引，評估工作地點的中暑風險。如果評估出現差異，可以透過各方當事人討論和議定應採取的適當預防措施，排解分歧。該核對表亦提供預防措施的例子，例如在極其炎熱的天氣下，建築工人每工作20至40分鐘後便稍作休息。

地盤安全主任

29. 部分委員認為，為了減少建築地盤意外，政府當局有需要檢討地盤安全主任的僱傭政策。現時僱主或承建商須聘請地盤安全主任，負責在建築地盤監察安全措施的執行情況。地盤安全主任若舉報其僱主不遵守安全措施，可能會導致自己被解僱，因此很難恰如其分地履行其職責。該等委員建議，地盤安全主任應由勞工處招聘，並向勞工處問責，其工資則由僱主或承建商支付。

30. 政府當局表示 ——

- (a) 根據《工廠及工業經營(安全主任及安全督導員)規例》(第59Z章)，工業經營(包括建築地盤)的東主，須僱用全職安全主任，協助他促進在其工業經營中受僱的人的安全及健康。根據《工廠及工業經營條例》(第59章)及其附屬法例，確保在建築地盤工作工人的安全健康的主要責任，應由總承建商承擔，他們有責任設置及保持安全和不會危害健康的工作系統。總承建商在履行建築工程的法律規定及其他職責時，須按需要僱用專業人員及其他人士協助，例如建築師、工程師、測量師及工程管理

人員。無論如何，這些專業人員及協助者均不會為總承建商承擔或減輕其法律責任；

- (b) 安全主任是為總承建商提供專業支援的隊伍的一員，其主要職責是就有關安全健康的措施、規定及標準，向總承建商(包括高層及前線管理人員)提供意見。他會擔任諮詢人員及內部顧問的角色，協助管理人員推行安全管理制度及制訂防範措施，從而提升地盤安全，亦須監察工作安全計劃的遵守及推行情況。這些工作的最終目的，是讓總承建商可履行在職業安全及健康法例下的法律責任。安全主任並不具備執行法例的角色，因此，他們在履行其職責時應向其僱主負責；
- (c) 安全健康問題與機構的基本運作息息相關，並且是管理階層必要承擔的責任。安全主任的主要職責是就有關安全健康的措施、規定及標準提供意見；及
- (d) 執行職業安全健康法例是勞工處的職責，要求安全主任向勞工處負責，無疑會令他在公司內處於尷尬的位置。安全主任同時擔任內部安全顧問及執法機關代理人這兩個互相衝突的角色，不單妨礙他們有效履行本身的職責，更重要的是會嚴重影響他們與公司的同事就確認問題及預防風險作坦誠的溝通。

近期為提升職業安全而採取的措施

31. 據政府當局表示，勞工處會繼續與職安局、建造業議會、商會、工會、專業團體、區議會及其他政府政策局／部門等持份者緊密合作，透過執法、推廣及宣傳等三管齊下的策略，積極促進工作安全與健康。勞工處會 ——

- (a) 因應新工程將因大型基建項目的開展而增加、裝修及維修工程的數目因樓宇老化而飆升，以及政府採取多項措施加快開展小型工程以創造就業機會，當局會 ——
 - (i) 繼續針對高空工作安全執法，特別着重棚架工程、使用梯具、電力安全和工作台的安全；
 - (ii) 加強與發展局及有關部門合作，確保由工程設計至施工期間的每個階段的安全事宜得到適當的關注；

- (iii) 加強針對裝修及維修工程、高空工作、電力安全及棚架安全的推廣及宣傳活動；
- (b) 當局會繼續與建造業議會合作，發展實務指引以加強升降機槽工作的工地安全。勞工處會採取所需的執法行動，確保業界按照指引所列明的規定施工；
- (c) 鑒於在僱主與僱員間締造深厚的安全文化十分重要，尤其屬高風險的高空工序，當局會繼續針對這方面進行宣傳和推廣，包括舉辦宣傳活動；及
- (d) 鑒於本港中小企承建商承辦裝修及維修工程的比率甚高，當局會繼續與職安局合作推廣各項資助計劃，為中小企提供財政資助，以改善其在高空工作安全方面的表現。

相關文件

32. 請委員在立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽會議的相關文件及紀要。

立法會秘書處
議會事務部2
2011年1月14日