

2011年4月11日會議  
資料文件

## 立法會人力事務委員會

### 就強制性安全訓練課程的認可及監察制度的檢討 及建議的改善措施

#### 目的

本文件告知各委員政府就改善強制性安全訓練課程的認可及監察制度所進行的檢討及建議的改善措施。

#### 背景

2. 勞工處一直透過立法和執法、宣傳和推廣、教育和培訓，三管齊下的方式提升香港的職業安全及健康水平。安全訓練向從事高危工作的人士，灌輸管理工作風險的知識和技巧，是持續改善職安健水平的主要方法之一。

#### 法例

3. 按《工廠及工業經營條例》及其附屬規例的規定，從事指定的高危行業／活動／機械操作的人士，必須接受獲勞工處處長認可的強制性安全訓練並取得證明書。現時共有以下六類根據不同法例規定的強制性安全訓練（表1）。

表 1：六類強制性安全訓練

強制性安全訓練類別	有關法例
起重機操作員訓練	工廠及工業經營（起重機械及起重裝置）規例
吊船工作人員訓練	工廠及工業經營（吊船）規例
密閉空間安全訓練（核准工人及合資格人士）	工廠及工業經營（密閉空間）規例
強制性基本安全訓練 （建築工程及貨櫃處理作業） （俗稱「平安咭」安全訓練）	工廠及工業經營條例
各類負荷物移動機械安全訓練	工廠及工業經營（負荷物移動機械）規例
氣體焊接安全訓練	工廠及工業經營（氣體焊接及火焰切割）規例

### 整體情況

4. 截至 2010 年 12 月底，勞工處共認可由 157 家課程營辦機構開辦的 664 項強制性安全訓練課程，而課程營辦機構大致可分為以下四類（表 2）。

表 2：課程營辦機構及認可的強制性安全訓練課程  
（2010 年 12 月底）

課程營辦機構類別	營辦機構數目	課程數目
商營課程營辦機構	47 (29.9%)	241 (36.3%)
提供內部培訓課程的機構	74 (47.1%)	265 (39.9%)
職工會或僱主組織	13 (8.3%)	62 (9.3%)
專業團體、大學或法定組織	23 (14.7%)	96 (14.5%)
<b>總計：</b>	<b>157</b>	<b>664</b>

5. 在過去數年，各課程營辦機構發出的強制性安全訓練證明書每年平均超過 200 000 張<sup>1</sup>，其中大部分的證明書（約 70%）是由商營的課程營辦機構發出（見表 3）及屬於「強制性基本安全訓練」（俗稱「平安咭」安全訓練）（約 77%）（詳見表 4）。

**表 3：2010 年發出的強制性安全訓練證明書數目 — 按課程營辦機構類別劃分**

營辦機構類別	證明書數目
商營課程營辦機構	152 437 (69.8%)
提供內部培訓課程的機構	9 516 (4.4%)
職工會或僱主組織	7 728 (3.5%)
專業團體、大學或法定組織	48 647 (22.3 %)
<b>總計：</b>	<b>218 328</b>

**表 4：2010 年發出的強制性安全訓練證明書數目 — 按強制性安全訓練課程類別劃分**

強制性安全訓練課程類別	證明書數目
起重機操作員	4 900 (2.2%)
吊船工作人員	1 072 (0.5%)
密閉空間作業核准工人及合資格人士	31 869 (14.6%)
強制性基本安全訓練( 建築工程／貨櫃處理作業工人)( 俗稱「平安咭」安全訓練)	168 923 (77.4%)
負荷物移動機械操作員	6 683 (3.1%)
氣體焊接工人	4 881 (2.2%)
<b>總計：</b>	<b>218 328</b>

<sup>1</sup> 在 2009 年，各課程營辦機構合共發出 231 096 張強制性安全訓練證明書；而 2010 年則有 218 328 張。

## 課程認可

6. 勞工處就各類強制性安全訓練課程，制定了一系列課程指引。申請人須根據課程指引自行制訂課程內容，連同課程計劃書提交勞工處審批。審批程序一般涵蓋課程內容、導師、訓練場地，以及考試試題及其他行政安排。任何人士或機構均可申辦強制性安全訓練課程。若課程獲認可，申請人會收到一封批核信，信中列明須依循的批核條款。獲認可的課程並沒有時限。

## 課程監管

7. 勞工處主要透過突擊巡查，監管授課情況。在發現營辦機構違反批核條款時，會向有關機構發出警告信；如屬嚴重違規，勞工處會考慮撤銷認可有關的課程。

## 考試及發出證明書的安排

8. 學員在受訓後進行考試的表現，可反映課程營辦機構是否能在上課時有效地教授課程的內容，間接作為授課質素的指標。現時各課程營辦機構均各自事先擬備試題，經勞工處審批後，於授課完畢後自行選用已獲批准的試卷；而受訓人士在完成課程後可立刻進行考試並領取證明書，此項安排對必須領取證明書後方能從事有關工作的人士來說，較為方便。

## 發現的問題

9. 近年，強制性安全訓練課程的質素受到關注。個別課程被發現有不同程度的問題，以致部分社會人士(包括建造業界)憂慮，課程能否有效提高受訓工人的安全意識和知識。勞工處亦曾在過去三年內取消三家課程營辦機構合共七項課程的認可。勞工處非常關注這問題，除了加強監察有關課程的安排，亦在2009至2010年間就制度進行檢討，以便提出改善措施。

10. 該項檢討顯示制度的若干問題，包括：

- 目前，認可課程的內容是由個別營辦機構參照勞工處制訂的課程指引而自行制定，因此，不同營辦機構舉辦的同類課程，內容亦可能有一些差異。勞工處審批課程時，主要考慮有關課程的建議書，並沒有深入考慮申請人是否有能力提供高質素的訓練課程，以及是否願意作出承擔。
- 個別課程營辦機構出現管理的問題，例如擅自刪減課程內容、縮短上課時數、聘用未經批准的導師，以及使用未經批准的訓練場地等。部份課程亦出現考試作弊或缺乏適當監考的問題。但在勞工處人員在場監察的情況下，課程營辦機構的人員及學員均會表現自律，故難以透過巡查行動洞悉授課及考試時出現的問題，藉此達到保證課程質素的效果。
- 現時獲認可的課程並不附帶有效期，而勞工處可採取的懲處行動亦只限於發出警告信，或在嚴重失誤的情況下撤銷課程認可。對表現欠佳的課程營辦機構阻嚇力不足。

11. 針對上述問題，勞工處會加強監察的力度，包括加強突擊巡查考試的進行；對嚴重違規事項進行詳盡調查及搜證，以便採取懲處行動。然而，單憑監察巡查並不能有效解決這些問題，我們必須提高現行制度對審批課程營辦機構及課程的要求，以及適當地加強監察制度對課程營辦機構的制衡和懲處等，以確保強制性安全訓練的質素。

## 意見收集

12. 勞工處在進行檢討的過程中，曾邀請廉政公署就改善有關制度提出意見，並在2010年8月舉辦了兩個聚焦小組座談會，聽取相關人士就現行制度的問題及改善方法提出意見。

13. 出席聚焦小組座談會的人士一致認為現有的強制性安全訓練制度有改善的空間。其中的主流意見包括：

- 改善考試的安排，是確保訓練的質素的有效方法。就此，由勞工處統一擬備試卷供課程營辦機構在完成授課後使用，可減少洩漏試題的機會，亦較一些其他建議（例如實行中央考試或由獨立人士監考），更能兼顧受訓人士的實際情況，減低對改善方案的抗拒，同時亦更切實可行；

- 劃一課程內容，以利確保安全訓練課程的質素；
- 獲認可的課程應設有效期，此舉可更有效確保課程營辦機構採取切實的措施長期保證課程的質素；
- 應設定機制定期評估課程營辦機構的質素；及
- 現行單靠發警告信及撤銷課程認可的做法，不足以阻嚇課程營辦機構的不當行爲。

## 改善建議

14. 根據檢討的結果、廉政公署的建議及於兩個聚焦小組座談會收集到的意見，勞工處構思了一系列針對現行制度不足之處的改善措施。不過，考慮到部份建議的複雜性及可能對相關人士的影響，勞工處認為應分兩階段進行，以便先推行較簡單的措施，同時就其他方案進行較詳細的研究，以確保充分考慮各相關人士的意見，方才敲定第二階段應實施的方案。

### 第一階段

15. 勞工處建議於第一階段實施以下三項主要改善措施：

- **劃一課程內容** — 劃一強制性安全訓練的課程內容，使不同營辦機構講授的同類課程的內容更趨一致。這措施亦可縮短審批課程的時間，方便日後擬申辦課程的營辦機構。
- **合併課程指引** — 合併勞工處現時為六類安全訓練課程分別發出的課程指引，並在指引中詳列各批核條款，以便營辦機構參考及依循。
- **統一擬備試卷** — 統一擬備試卷並在考試前始發放予各課程營辦機構使用。

16. 以上提及的統一擬備試卷及劃一課程內容的措施會率先在「強制性基本安全訓練」課程推行，然後逐步擴展至其他類別的安全訓練課程。

## 第二階段

17. 在檢討過程及聚焦小組討論中提出的一些其他建議，例如就課程營辦機構的架構管理及質素保證能力等方面進行評估／評審、為認可課程設立有效期、訂立扣分制度，以及加強對表現欠佳的課程營辦機構的紀律行動等，由於涉及較複雜的問題，以及可能影響現時的課程營辦機構，故此，我們建議應進行更詳細研究並聽取各相關人士的意見，方敲定在第二階段實行的措施。

## 諮詢

18. 我們已諮詢職業安全健康局、勞工顧問委員會及其轄下的職業安全及健康委員會，及建造業議會轄下的工地安全委員會，並獲得他們對建議的改善措施的普遍支持。

## 未來路向

19. 鑑於是次檢討發現的問題及收集的意見，我們認為實施改善現行強制性安全訓練課程的認可及監察制度的措施是必須和適當的。我們計劃在 2011 年下半年落實上文第 15 段所述的第一階段措施，同時繼續研究第二階段的措施的細則，以便及早推行。

勞工及福利局

勞工處

2011 年 4 月