

2014年11月26日立法會會議
「保障職業安全」議案

進度報告

目的

在2014年11月26日的立法會會議上，由潘兆平議員提出，經鄧家彪議員修正的「保障職業安全」議案獲得通過。議案全文見附件。本文件旨在向議員匯報相關的工作進度。

提升職業安全

加強監管及巡查

2. 勞工處致力透過執法、宣傳和推廣、及教育和培訓減低工作地點的危害，以保障在職人士的職業安全及健康(職安健)，並在社會各階層及行業推動和建立重視職安健的文化。

3. 勞工處透過巡查工作地點，敦促有關人士遵守職安健法例及遏止不安全工作方式。若發現可能引致僱員死亡或受傷的危害，勞工處會在不先作出警告情況下，即時發出「敦促改善通知書」或「暫時停工通知書」，或提出檢控。

4. 就建造業方面，除了每年進行5萬多次恆常的地盤巡查外，勞工處會不時進行特別執法行動，以遏止違反工作安全規定的作業，特別針對吊運操作、高處工作、電力工作、海上建築工程等高危作業。一經發現違反工作安全規定，會即時採取執法行動。勞工處在2014年進行了多次特別執法行動中，共發出了500張「暫時停工通知書」(2013年的數字為348張)及716張「敦促改善通知書」。

書」(2013年的數字為590張)，並會提出745宗檢控(2013年的數字為652宗)。就建造業的整體執法數字而言(包括特別執法行動的數字)，在2014年勞工處共發出了930張「暫時停工通知書」(2013年的數字為669張)及1 395張「敦促改善通知書」(2013年的數字為1 218張)，並提出2 177宗檢控(2013年的數字為1 988張)。

5. 勞工處更爭取從源頭著手，預防系統性的意外，包括：透過加強聯繫大型工務工程項目倡議人，敦促有關承建商就涉及高風險工作(如重型機械操作及海上建築工程等)，加強地盤的安全管理系統、加強駐工地專業職級人員積極參與監督施工安全，及加強大型工務工程項目的安全審核工作等，以消除潛在的工作危害。勞工處亦聚焦減低系統性風險，包括加強分析建造業嚴重意外背後的系統性安全問題、制定針對性的巡查執法行動、舉辦主題式的安全研討會(例如吊運作業、高處工作、電力工作等)，及制訂相關安全工作守則。

6. 為加強貨櫃處理的職安健，勞工處定期派員到各貨櫃碼頭進行突擊巡查，視察貨櫃碼頭內不同工種及高危工序，包括重型機械設備的操作、貨櫃搬運及其他作業情況，以敦促持責者遵守職業安全健康法例。除此之外，勞工處亦不時就貨櫃處理業進行特別執法行動，以遏止違反工作安全規定的作業，特別是涉及高危工序的作業。一經發現違反工作安全規定，勞工處會即時採取執法行動，而不會先作警告。

提高罰則

7. 現行職安健法例的最高罰則為罰款 50 萬及監禁 12 個月。過去法庭判刑平均約\$15,000 至\$20,000，有持份者認為欠缺阻嚇作用。勞工處於 2013 年起已檢討檢控策略，提交充分資料供法庭作為判刑的參考，包括有關意外的嚴重後果、相關意外的上升趨勢，及同類案件過往最高的判罰紀錄等。勞工處亦視乎個別案件的情

況，在有需要時要求律政司考慮就定罪及罰款向法院提出覆核或上訴。勞工處留意到在過去兩年，法庭就建造業致命工業意外違例的罰款較過往有顯著增加。

提高安全標準

8. 現行的《建築地盤（安全）規例》列明在建築地盤進行高處工作時須符合的安全標準，明確要求承建商必須確保進行高處工作的地方的安全、提供合適工作台及防止工人墮下的設施、確保棚架安全等。此外，根據《工廠及工業經營條例》的一般責任條款，承建商及僱主須保障其僱員的工作安全和健康，包括設置和維持安全的作業裝置及工作系統，提供所需的資料、指導、訓練及監督，以及提供和保持安全的工作環境等。

9. 建造業議會於 2014 年 5 月發布了《竹棚架工作平台安排指引》，釐清總承建商與分判商在竹棚架上鋪設工作平台的責任，以確保所有工人在進行外牆工作時，有合適工作平台使用。勞工處於 2014 年 6 月相應更新了《竹棚架工作安全守則》。《工作守則》具有特殊的法律地位。雖然不遵從守則所載的任何條文本身並不是罪行，但在刑事訴訟中，法庭可接納這種行徑為有關因素，用以裁定某人是否觸犯《工廠及工業經營條例》下有關的安全及健康法例。勞工處在執行有關於竹棚架進行高處工作的安全法例時，會參照《指引》及《工作守則》的內容。

10. 根據現行職安健法例，起重機械的擁有人（包括建築地盤的承建商）必須採取足夠措施確保使用起重機械的安全，包括須確保起重機械構造良好及妥為維修、操作時保持穩定、不得超逾安全操作負荷、定期檢查，以及徹底檢驗及測試等。此外，法例規定起重機械只可由持有有效認可證明書、擁有經驗及足夠能力的人操作。根據一般責任條款，承建商及僱主須在合理切實可行範圍內保障其僱員的工作安全和健康，亦有責任為操作人員提供

所需的資料、指導、訓練及監督。勞工處會不時檢視有關安全使用流動式起重機的規管制度，以加強吊運作業的安全。

教育培訓

11. 勞工處已修訂「平安卡」的內容，加入工人從高處墮下、吊運、觸電等嚴重意外的個案分析，並與工會商討如何進一步透過勸諭及培訓，提高工人的安全意識。此外，勞工處近年在致命或嚴重工作意外發生後，會盡快透過勞工處網頁、電子郵件及手機應用程式向承建商、工會和安全從業員專業組織、工友等發放「職安警示」，簡介意外事故和提醒業界採取安全預防措施，以避免同類意外發生。

宣傳推廣及資助計劃

12. 為推動僱主切實承擔保障僱員職安健的責任，勞工處一直透過大型宣傳推廣活動及資助計劃達致這個目標。針對建造業方面，除了舉行一年一度的「建造業安全獎勵計劃」外，勞工處會與業界合辦研討會、透過大眾傳播媒介宣傳職安訊息，以及到工地探訪及舉辦安全講座，提高僱主及僱員的職業安全意識。

13. 勞工處於 2015 年會繼續透過職業安全健康局（職安局），提供安全管理系統審核、安全培訓及資助購買防墮裝置，以提升裝修及維修業的職業安全水平。職安局將會舉辦宣傳活動推介安全施工的承建商，希望透過市場力量持續提升業界的職業安全文化。另外，勞工處與職安局於 2013 年推出「中小企流動工作台資助計劃」，資助中小型承建商購買合乎安全標準的流動工作平台，減低工人從離地不高的工作點或不適當的梯具墮下的風險。截至 2014 年年底，共收到超過 1 700 份申請。職安局已批准 1 580 多宗申請，約有 17 300 名工人受惠。我們現正考慮進一步擴大資助計劃的範圍，以涵蓋可在狹窄環境進行輕便工作的工作平台。

14. 至於飲食業從業員的工作安全，職安局今年會繼續推行「飲食業優質職安健企業先導計劃」。參與的企業可透過「飲食業 5S 良好工作場所整理確認計劃」，改善工作場所的安全及整潔水平。通過審核的企業可獲資助，購買符合安全標準的防滑鞋、防切割手套及隔熱手套。

15. 另外，勞工處將繼續舉辦大型宣傳推廣活動，藉以提高建造業和飲食業的職業安全及健康的意識。這些活動包括：為業界舉辦的「安全獎勵計劃」、巡迴展覽、宣傳探訪、在電視及電台播放宣傳短片及聲帶、電台節目、同樂日及經驗分享會等。

16. 勞工處亦為少數族裔工人製作簡單易明的宣傳單張，並且與工會及商會合作，到工地探訪及舉辦講座等，提升他們的安全意識。

預防職業病

17. 勞工處繼續透過多種渠道加強僱主及僱員對職業安全及健康的認知，包括預防職業病及與工作有關的疾病，例如舉辦職業健康講座及研討會、派發教育性刊物、在電視及電台播放宣傳短片及聲帶、在報章發表專題文章，以及在流動宣傳媒體放映教育短片等。此外，勞工處製作了兩套介紹伸展運動及帶氧運動的刊物，鼓勵僱員善用休息及工餘時間，多做運動，預防患上職業病及與工作有關的疾病。勞工處亦繼續與職業安全健康局及相關機構合作，透過健康講座、嘉年華會、職業健康頒獎及經驗分享會，以及職業衛生約章等活動，推廣職業健康。

保障僱員權益

18. 《僱員補償條例》第 15 條規定，僱主在工傷意外發生或僱

員患上該條例指明的職業病後，必須在法定期限內以指定表格向勞工處處長呈報事件。致命個案的呈報期限為 7 天，受傷個案則為 14 天。違例的僱主最高可被判罰款港幣 5 萬元。

19. 《僱員補償條例》是為保障因工受傷或患上指明職業病的僱員，令他們可以向僱主申索補償。僱主不能夠單憑把僱員列作自僱人士便可以逃避其在該條例下所應履行的責任。如果有僱主企圖透過與僱員訂立承判商合約，把僱員的身份改為自僱人士，但在本質上雙方仍然保持僱傭關係的話，僱主仍須履行《僱員補償條例》下的責任，包括支付僱員因工受傷的補償，以及依法投購僱員補償保險。

檢討職業病的保障範圍

20. 職業病是指該類疾病與職業之間存在明確和強烈的關係，通常只涉及一種致病原因。勞工處在決定應否把某種疾病列為《僱員補償條例》訂明的職業病時，會考慮有關疾病是否與某類工作有直接的因果關係，包括是否有醫學證據證明這些疾病明顯與特定的職業有關。

21. 此外，根據《僱員補償條例》，僱員若在患上該條例列明職業病前的訂明期間內，受僱從事訂明類別的工作，並因該工作的性質引致患上職業病，可申索補償。條例亦訂明即使僱員所罹患的疾病並非該條例內列明的職業病，只要僱員能就個別情況證明是在受僱工作期間因工遭遇意外所引致而令身體受傷，亦可申索補償。勞工處會視乎個案的具體情況，協助僱主及僱員處理條例下的補償事宜。

22. 勞工處會按既定機制，不時檢討有關法例的涵蓋範圍。

工傷復康

23. 在工傷復康方面，現時受傷僱員可使用醫院管理局轄下醫院及診所提供的綜合性治療及復康服務。此外，勞工處於2003年3月與保險業界合作推出「自願復康計劃」，提供額外途徑讓受傷僱員（包括高風險行業的受傷僱員）透過保險公司的安排，免費使用私營的復康護理服務，幫助他們早日復原，並在安全的情況下早日重返工作崗位。參與計劃的保險公司會選擇合適的個案，主動聯絡受傷僱員，並邀請他們參加計劃。

24. 現時參與「自願復康計劃」的保險公司有16間。由計劃於2003年3月開始實施至2013年年底，已有超過12 700宗工傷個案的僱員參與了計劃，其中約三成的個案涉及建造業。

改善僱員的工傷保障

25. 勞工處一直高度關注改善僱員的工傷保障。按既定機制，《僱員補償條例》、《肺塵埃沉着病及間皮瘤（補償）條例》（《肺塵病條例》）及《職業性失聰（補償）條例》（《失聰補償條例》）的補償項目金額，每兩年檢討一次，以便為下列人士提供合理的保障：

- (i) 因工受傷或患上《僱員補償條例》所指明職業病的僱員或其家庭成員（就死亡個案而言）；
- (ii) 因罹患肺塵埃沉着病（肺塵病）及／或間皮瘤的人士或因該病致死人士的家庭成員；以及
- (iii) 罹患職業性失聰的人士（職聰人士）。

26. 如有需要作出調整，調整的幅度一般會參照檢討期間的工資、物價和其他相關因素的變動作出調整。早前，我們按既定機制就2012年至2013年期間相關調整指標的變動作出了檢討。

27. 為了加強《失聰補償條例》下的聽力輔助器具資助計劃對職聰人士的保障，我們會由 2014 年進行的檢討開始，參考職業性失聰補償管理局執行該計劃的經驗，每兩年檢討一次聽力輔助器具的首次資助限額及總資助限額，作為每兩年檢討一次上述三條條例補償項目金額的既定機制的一部分。

28. 根據檢討結果，我們建議上調《僱員補償條例》、《肺塵病條例》及《失聰補償條例》下合共 18 個補償項目的金額，增幅介乎 5.73% 至 44.44%。

29. 經考慮檢討結果及其對僱主和僱員的影響，勞工顧問委員會在 2014 年 9 月 12 日的會議上就建議達成共識並支持建議。立法會人力事務委員會在其 2014 年 11 月 18 日的會議討論有關建議，亦表示支持。

30. 政府已向立法會發出通知，擬於 2015 年 2 月 4 日的立法會會議席上動議三項決議，以期增加《僱員補償條例》、《肺塵病條例》及《失聰補償條例》下合共 18 個補償項目的金額。我們希望立法會早日通過該三項決議，以便盡快實施調整，使相關人士盡早受惠。

改善高危行業工人的工傷保障

31. 政府亦非常關注高危行業工人的工傷保障。行政長官在《競選政綱》中已倡議成立包括勞、資雙方及勞工處代表組成的專責小組，研究改善高危行業工人的工傷保障。政府已成立跨部門工作小組就如何落實此項政綱項目進行內部討論。跨部門工作小組現正就保險、賠償、治療及康復服務等課題進行深入研究和提出建議，讓有關政策局／部門／機構進一步考慮有關跟進事宜，並致力於今年上半年公布下一階段工作。

設立「中央僱員補償基金」的建議

32. 設立中央僱員補償基金的建議，是一個十分複雜的課題，我們需審慎考慮這個建議可能會帶來的問題。有關建議的其中一個主要論據，是部分高風險行業的僱主難於在市場上投購勞保。為協助高風險行業的僱主在市場上投購勞保，以改善高風險行業工人的工傷保障，在政府的推動下，保險業界已於 2007 年 5 月推出「僱員補償聯保計劃」。僱員補償聯保計劃管理局於 2011 年 8 月首次啟動其後援市場的功能，直接承保及發出勞保保單予在投購勞保方面遇到困難的僱主。截至 2014 年年底，由僱員補償聯保計劃管理局直接承保或由個別保險公司成員承保的個案共有 632 宗，為有關僱主提供了最終的保險保障。

33. 經修正的議案建議設立「中央職業保險補償基金」或「行業性的僱員補償基金」(例如「職業司機中央僱員補償基金」)，以確保所有因工作傷亡或引發職業病的人士，不論其是否有僱傭關係，均獲得全面的補償保障。《僱員補償條例》適用於根據僱傭合約受僱的全職或兼職僱員，但並不適用於非受僱人士。有關建議的涵蓋面相當廣泛，偏離了政府一貫的勞工政策，亦會對僱主、僱員、保險業以至社會整體都有深遠影響，因此政府目前無計劃設立上述「中央職業保險補償基金」或「行業性的僱員補償基金」。

34. 總體而言，中央僱員補償基金的成本效益未明，加上現時的私營模式運作良好，有關制度較切合香港的實際情況，故現時不宜作出重大改變。我們會繼續與相關人士及機構聯繫，以確保現行制度更趨完善。

勞工及福利局

勞工處

2015 年 1 月

2014年11月26日的立法會會議

潘兆平議員就

「保障職業安全」

動議的議案

經鄧家彪議員修正的議案

近年，本港工傷意外及致命工業意外數字持續高企，但現行的法例並未能為僱員提供全面的保障；以交通運輸業為例，每年職業傷亡人數達雙位數字，但由於欠缺清晰的僱傭關係，一些職業司機不受《僱員補償條例》保障，而《職業安全及健康條例》亦不包括車輛的司機座位，令交通運輸業的職業安全健康規管不盡完善；有見及此，本會促請政府成立專責委員會，全面檢討香港僱員的職業安全及健康政策，包括職業病的保障範圍，以及改善高危工種工人的工傷保障(即保險、賠償、治療及康復服務)等，以扭轉現時倚賴業界對職業安全健康自我規管的政策；具體建議如下：

- (一) 加強日常監管及巡查工業場所，嚴厲懲處違法的僱主，並公布勞工處巡查時作出檢控的項目；
- (二) 訂立專門法例，訂明高空工作的施工程序、安全措施及刑責等，從而減少建造業工人從高處墮下的意外；並就建造業使用的機械設定使用限期，以保證有關機械的效率和安全性；
- (三) 推動僱主切實承擔保障僱員職業安全健康的責任，如投放資源培訓員工、提供保障僱員職業安全健康的設施及工作環境；
- (四) 訂明凡僱員(包括外判及自僱人士)於工作地點發生意外及患上職業病，僱主、承辦商或地盤負責人必須向政府當局作出申報，否則會被視為刑事罪行，以保障僱員的權益；

- (五) 全面檢討《僱員補償條例》，包括在附表 1 損傷類別內增加精神創傷，以及將筋肌勞損、中暑列為附表 2 內的法定職業病；而除向僱員給予經濟補償外，更應完善工傷及職業病預防及復康的機制，以協助受傷僱員盡快回復健康，重投社會；及
- (六) 設立‘中央職業保險補償基金’或行業性的僱員補償基金(例如‘職業司機中央僱員補償基金’)，為所有因工作傷亡或引發職業病的‘打工仔女’，不論僱傭關係均獲全面的補償保障。