

政府對議員在一九九九年九月十三日會議上
就《工廠及工業經營(負荷物移動機械)規例》所提問題
以及十一個團體在會上提交的意見書作出的回應

引言

十一個團體應立法會《工廠及工業經營(負荷物移動機械)規例》小組委員會的邀請，就建議中的規例提交了意見書，並於一九九九年九月十三日的小組委員會會議上發表意見。這些團體是：

1. 香港散貨集裝箱貨倉聯會(貨倉聯會)
2. 建造業訓練局(建訓局)
3. 海港運輸業總工會(海運總工會)
4. 職業訓練局(職訓局)
5. 職業安全健康局(職安局)
6. 香港城市大學專業進修學院職安健舊生會(職安健舊生會)
7. 中央貨箱搬運安全委員會(中央貨箱會)
8. 香港建造商會(建造商會)
9. 香港倉庫運輸員工協會(倉庫協會)
10. 港九勞工社團聯會(勞聯)
11. 註冊安全主任協會(安全主任協會)

政府從上述意見書得悉，這些團體對建議中的規例普遍支持。下文所載為政府對該等意見書和議員提出的一些問題所作的回應。政府把這些意見書所提的類似意見歸納起來，一併作答，而不是逐一回應。

有關嚴重意外的資料

[安全主任協會 — CB(2)2798/98-99(02)第 2 段]

2. 勞工處並沒有一九九八年之前涉及負荷物移動機械的非致命意外統計數字。根據該處記錄，一九九八年內涉及建築地盤所用推土機械的工業意外共有 12 宗，其中 1 宗導致有人喪生。同年另有 88 宗因操作叉式起重車而引起的工業意外，其中包括 3 宗致命意外。

3. 我們並無詳盡的分項數字資料，以供分析非致命意外的成因。至於致命意外，在一九九四至一九九八年期間，共有 15 宗涉及建築地盤推土機械，7 宗涉及各行業的叉式起重車。據我們對這些個案的分析，我們認為機器操作員訓練不足、缺乏安全的工作制度，以及對機器的安全操作及保養方面缺乏監管等，均是導致這些意外的因素。

立法目的

[安全主任協會 — CB(2)2798/98-99(02)第 2、3 和 4 段；

貨倉聯會 — CB(2)2756/98-99(05)第 5 段；

職安健舊生會 — CB(2)2779/98-99(02)第 3 和 4 段]

4. 政府認為，制定新法例是必需的。建議為負荷物移動機操作員提供的訓練包括能力和安全方面的訓練，這些訓練必須獲勞工處處長認可。工作守則只能解釋和補充現行規例，不能確立對有關課程授予認可的機制，或規定參加這些課程的操作員須符合的資格。這些規定應載於規例之內。

5. 目前，《建築地盤(安全)規例》和《工廠及工業經營(貨物及貨櫃搬運)規例》均有具體條文訂明，指定負荷物移動機的承建商或擁有人必須確保該等機械由受過訓練並有足夠能力的人員操作。此外，由於負荷物移動機械通常都在工業經營(例如建築地盤、貨倉)的範圍內使用，我們在《工廠及工業經營條例》下制定有關規例，既是適當的做法，也方便工業界東主遵行。

訓練學額

[建訓局 — CS(2)2716/98-99(02)第 4 段；

貨倉聯會 — CB(2)2716/98-99(01)第 3、4、6 和 8 段，以及

CB(2)2756/98-99(05)第 2、3 和 4 段；

職訓局 — CB(2)2756/98-99(03)第 1 和 2 項；

職安局 — CB(2)2756/98-99(04)第 1 和 3 段；

職安健舊生會 — CB(2)2779/98-99(02)第 3.2 段；

中央貨箱會 — CB(2)2779/98(03)第 2 段；

勞聯 — CB(2)2794/98-99(01)第 3 項；
倉庫協會 — CB(2)2779/98-99(05)第 4 項；
建造商會 — CB(2)2779/98-99(04)第 3 項]

6. 政府在較早時根據職訓局有關貨運業的《1996 年人力調查報告書》，估計約有 2 000 名叉式起重車操作員在各類工業經營工作。不過，多個團體在向小組委員會提交的意見書中表示，叉式起重車通常都由工人分兩班甚至三班輪流操作。這些團體估計的叉式起重車操作員數目，由 3 000 至 8 000 名不等。由於沒有具權威性的估計數字可以確定這些操作員的實際數目，我們已決定把估計數字修訂為 5 000 名，用以籌劃建議規例的實施工作。我們會根據實際運作經驗，經常檢討有關估計數字。

7. 在訓練叉式起重車操作員方面，職訓局和職安局現時有為新入行和現職操作員舉辦訓練課程，而海運總工會也為現職操作員提供有關訓練。職訓局表示該局每年可提供約 400 個訓練學額(現職操作員學額 300 個，新操作員學額 96 個)，即在 18 個月內可提供 600 個學額。如把過去數年已受訓的 450 名操作員計算在內，在建議的 18 個月寬限期屆滿時，單是職訓局就訓練了超過 1 000 名操作員。連同職安局和海運總工會每年提供的 1 850 個學額在內，這些訓練機構在 18 個月內可提供超過 3 700 個學額。此外，我們已收到兩份僱主和團體的意向書，表示有意舉辦這些訓練課程。預計其他大型貨櫃處理公司亦會為其僱員提供內部訓練。我們估計在建議的 18 個月寬限期內，會有足夠學額為所有叉式起重車操作員提供訓練。如實際情況證明有需要，我們會修訂規例的寬限期，確保在規例生效前，絕大部分操作員均已取得證書。

8. 有建議認為曾修畢建訓局的負荷物移動機械操作課程的學員，其訓練應獲認可。當局原則上同意這項建議。只要該等訓練達到可讓學員有足夠能力安全地操作機械的最低要求，勞工處便會考慮追溯認可這些畢業學員的資格。

9. 我們知道某些機械，例如在第二階段實施所涉及的機車和鏟運機，並不是普遍使用的機器。不過，根據我們簽發證書給其他機械操作員的經驗，這些機器的擁有人大多數都會為屬下的操作員自行安排訓練，而勞工處則作出監察，並對符合訓練指引規定的課程作出認可。我們深知建訓局精於這方面的訓練工作，因此會在制定有關訓練指引時徵詢他們的意見。

訓練規定

[職安局 — CB(2)2756/98-99(04)第 2 段；
倉庫協會 — CB(2)2779/98-99(05)第 3 項；
海運總工會 — CB(2)2756/98-99(02)第 1 至 5 項；
安全主任協會 — CB(2)2798/98-99(02)第 5.2 和 5.3 段；
中央貨箱會 — CB(2)2779/98-99(03)第 4d 段；
議員在一九九九年九月十三日會議上所提問題 — 第 2 段]

10. 政府會為三類訓練課程擬備訓練指引，這三類課程包括新操作員課程、具經驗操作員課程和證書重新生效複修課程。指引會就課程的編排、內容和修業期、成績評核、導師資歷、證書形式和申請手續、續期安排、審批及持續監察等事宜，訂定標準和具體細則，藉以確保訓練課程能保持高質素。任何人士如有興趣成為認可課程主辦者，均可獲發訓練指引。

11. 應小組委員會議員在本年九月十三日會議上提出的要求，現於下表列出參加各類訓練課程的建議服務年期規定：

	建造業推土機械	叉式起重車
新操作員課程	無需經驗	無需經驗
具經驗操作員課程	不少於三年經驗	不少於一年經驗
證書重新生效複修課程	持有有效證書，在之前五年中有三年經常操作經驗	持有有效證書，在之前五年中有兩年經常操作經驗

12. 至於導師的資歷，我們認為須具備下列條件：

(a) 理論課導師：

- i. 熟悉本港關於操作有關機械的安全規例；
- ii. 具備豐富知識，知道在使用有關機械時如何預防人身傷害和財物損失；以及
- iii. 具備良好的授課、指導和成績評核技巧。

(b) 實習課導師：

- i. 有能力指出機械缺損和故障之處；
- ii. 對機械的構造、性能和局限有充分認識；
- iii. 在實際操作機械方面具備豐富經驗；
- iv. 具備測試機械基本操作的技巧，例如測試制動系統、駕駛和負重功能；以及
- v. 具備良好的授課、指導和成績評核技巧。

訓練資助

[貨倉聯會 — CB(2)2756/98-99(05)第 3 和 4 段；

倉庫協會 — CB(2)2779/98-99(05)第 1 段；

勞聯 — CB(2)2794/98-99(01)第 1 項；

職安局 — CB(2)2756/98-99(04)第 4 段；

職安健舊生會 — CB(2)2779/98-99(02)第 3.3 段；

議員在一九九九年九月十三日會議上所提問題一第 1 段]

13. 政府認為，工作上的風險應由導致風險產生的人士，即僱主和工人承擔。政府則負責訂立適當的標準(有需要時，以法律架構方式訂定)，並負責公布、推廣和執行該等標準。《工廠及工業經營條例》的一般責任條文已規定東主和僱主須為屬下工人提供所需資料、訓練和指示。因此，根據這個原則，我們認為工業經營的東主和機器擁有人，應負責為其僱用的操作員提供訓練。有關訓練開支不應被視為純粹是一項支出，而應作為有助提高運作效率和安全、從而節省成本的投資。我們並不認為政府應該資助有關訓練，因為這是東主必須作出的投資。此外，值得注意的是，自從當局建議實施這條規例以來，有些團體已表示有興趣提供有關訓練，而不少東主則計劃為員工提供內部訓練。隨着提供訓練的機構增多，訓練費用可能會下降，因此可減輕有關東主遵行建議規例的財政負擔。

有關人士的責任

[職安健舊生會 — CB(2)2779/98-99(02)第 4 和 5 段；

安全主任協會 — CB(2)2798/99(02)第 5.1 和 5.4 段]

14. “負責人”的定義在建議規例的第 2 條之內界定。根據建議規例第 4 條，負荷物移動機的“負責人”有責任向該機器的操作員提供

訓練。在工業經營和建築地盤裏，可用多種方式使用負荷物移動機，例如，工業經營的東主可向實質擁有負荷物移動機的另一名東主租用該機器，並根據服務合約連同操作員一併借用。因此，“負責人”的定義必須較為廣泛，以涵蓋所有可能出現的情況。基本上，我們擬針對的人士，是操作該機器所在處所中，負責整個處所的管理或監管工作的人。根據我們對“負責人”的建議定義，租用負荷物移動機在其處所進行工作的東主或承建商，很可能受建議規例所管制。

15. 就職安健舊生會的意見書所提到的例子而言，我們無意使建議規例所界定的“負責人”為未經許可而擅自操作負荷物移動機的侵權者負上責任，但負責人須證明已經採取充分的防範措施，防止他人擅自進入地盤，以及未經許可而操作負荷物移動機。“負責人”定義雖然廣泛，但卻清晰明確，並須按負荷物移動機的實際操作和有關處所的工作管理情況一併解釋。

16. 建議規例規定，“負責人”必須確保負荷物移動機只可由受過所需訓練的人員操作，如有失職，根據建議規例第 3 條，該負損人會遭檢控。我們在提出檢控時，如要證明負責人並無履行其法定責任，則必須首先證明操作員在操作負荷物移動機時並無持有有效證書。為此，建議規例第 6 條授權職業安全主任檢查操作員是否持有有效證書。至於未經訓練的人士若違例操作有關機器，當局可按照《工廠及工業經營條例》第 6B 條有關一般責任的規定予以檢控。

適用範圍

**[中央貨箱會 — CB(2)2779/98-99(03)第 4 段；
倉庫協會 — CB(2)2779/98-99(05)第 3 段]**

17. 前卸式裝載機(俗稱鷹式起重車)屬起重機定義範圍之內，受《工廠及工業經營(起重機械及起重裝置)規例》的規管。由於前卸式裝載機主要用來處理貨櫃，因此不同於主要以貨盤運送散裝貨物和袋裝物料的叉式起重車。我們無意藉建議規例來規管前卸式裝載機。此外，由於操作叉式起重車與前卸式裝載機所需的技術水平有別，因此我們認為不應容許兩者的操作證書互相通用。

18. 對於載重 3 噸與 30 噸的叉式起重車，政府認為在評定其操作員資格方面無需加以區別，因為兩者的操作方法基本上大同小異。稍有不同的是，在操作載重 30 噸的叉式起重車時，操作員可能因為車身較大、負荷物的重量和體積亦較大而須格外留神，而期間亦可能需要另一名人員從旁協助。不過，不論叉式起重車的載重限額為何，所需的操作技術基本上仍是一樣，因此，兩者應採用同一種證書。我們

知道，澳洲某些省份以往會就載重 10 噸以上的叉式起重車發出另一種操作證書。不過，基於上述原因，這些省份現已改用單一證書制度。

19. 至於在碼頭內使用叉式起重車的法律責任問題，我們在此指出，根據建議的規例，如果操作員在碼頭的陸上使用叉式起重車，則不論他是否屬於該船船員，亦必須持有叉式起重車證書，負責人(可能是碼頭管理階層或船主)必須確保任何操作員在陸上操作叉式起重車時，都持有有效證書。

20. 我們認為負荷物移動機操作員必須年滿 18 歲或以上，因為這與《工廠及工業經營條例》和其附屬規例中的規定相符，即起重機、懸吊式工作平台、起重機械和吊重機的操作員均須達到這個年齡，才可操作這類機械。在任何情況下，18 歲以下人士均不得在建築地盤工作。至於在工業經營中使用的叉式起重車，東主不應聘請年齡未滿 16 歲半的青年操作這類機器(現時年齡為 16 歲半的人士在建議規例的寬限期屆滿後應該已達 18 歲)。假如他們已經受僱從事這項工作，勞工處將會根據個別情況考慮給予豁免。

豁免

**[中央貨箱會 — CB(2)2779/98-99(03)第 3 段
倉庫協會 — CB(2)2779/98-99(05)第 6 和 7 段；
勞聯 — CB(2)2794/98-99(01)第 4 段]**

21. 當局認為不應豁免現職負荷物移動機操作員修讀為具經驗操作員開設的課程。因為這些課程涵蓋理論和實踐兩方面的安全訓練，而重點是要讓學員學到最新的安全知識，同時加強他們的安全意識，令他們可以安全地操作機械。這方面的規定與現職起重機操作員和吊船工人在有關規例下，須接受訓練和申領證書的安排大致相若。此外，對於並非正規的機械操作員來說，具經驗操作員課程可確保他們具備操作負荷物移動機(包括現有或新的改良型號)的能力。

22. 此外，所有申請人都必須參加筆試。就訓練及發展進行的研究指出，在修畢訓練課程後進行成績評核，即使是簡單的測驗也能對提高訓練成效大有幫助。同樣，據我們的經驗，如果在修畢課程後安排成績評核測驗，會令學員加倍留心導師的講解。

23. 對於持有根據《道路交通條例》發出的特別用途車輛駕駛執照的操作員，當局並不打算豁免他們須接受訓練和申領證書的規定，因為：

- a) 這類駕駛執照的簽發無須通過駕駛考試；
- b) 持有這類駕駛執照的操作員雖同時持有另一類車輛的有效駕駛執照，但他們可能從未接受過操作叉式起重車的正式訓練，而操作這類車輛的訓練，亦未必包括在工業經營的環境下安全操作這類機器的內容。

實施方式

**[安全主任協會 — CB(2)2798/98-99(02)第 9 段；
建造商會 — CB(2)2779/98-99(04)第 2 段]**

24. 政府擬立例規管在工業經營中最常用的負荷物移動機械。這項管制會分兩個階段實施：第一階段涵蓋六類負荷物移動機，即建築地盤內使用的推土機、搬土機、挖掘機、貨車和卡車，以及在任何工業經營中使用的叉式起重車；第二階段的規管範圍會擴大至壓實機、傾卸機、平土機、機車及鏟運機等另外五類在建築地盤中使用的負荷物移動機。如有需要，我們會考慮把更多這類負荷物移動機械納入建議規例的規管範圍。

25. 建議規例會在其制定日期起計的 18 個月後開始實施。我們會在憲報公布新規例的生效日期及第一階段的受管制負荷物移動機械清單，並會發出新聞稿和有關通訊，以廣周知。

罪行及罰則

[勞聯 — CB(2)2794/98-99(01)第 3 段]

26. 《工廠及工業經營條例》在 1999 年的修訂及該條例的多項附屬法例，例如《工廠及工業經營(槍彈推動打釘工具)規例》及《建築地盤(安全)規例》均訂有類似的罰則，倘若僱員未能出示規定的訓練證書以供查閱，可被罰款一萬元。另有一些規例訂出更重的刑罰，例如《工廠及工業經營(密閉空間)規例》對違例僱員所定的罰款為五萬元。

27. 當局無意硬性規定有關的機械操作員必須出示證書。因此，規例中用上“合理時間地點”和“合理辯解”等字眼，是讓操作員可根據其情況，在合理的時間和地點出示其證書，或作出合理的解釋。

諮詢

[中央貨箱會 — CB(2)2779/98-99(03)第 8 段；
議員在一九九九年九月十三日會議上所提問題一第 3 段]

28. 我們已徵詢指定機械及設備操作員資歷評定諮詢委員會(委員會)的意見，並獲該會支持我們建議的訓練和申領證書規定。委員會的代表包括一個有關的職工會、香港建造商會、多間訓練機構和專業安全人員。我們亦已諮詢職訓局的貨運業訓練委員會、勞工顧問委員會及其轄下的職業安全及健康委員會，並曾與香港散貨集裝箱貨倉聯會討論。這些團體已表示支持有關規例。勞工處現時正就上文第 10 段所述的有關訓練課程的訓練指引，徵詢有關行業的意見。