

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1547/09-10(06)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為2010年5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日及2010年1月21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. 部分委員關注到，裝修及維修工程引致的死亡數字有所增加。他們希望勞工處與區議會進一步加強合作，推廣裝修及維修工程方面的安全意識。雖然勞工處與職安局於2005年聯合推出資助計劃，協助中小型企業(下稱"中小企")購置裝修及維修工程所需的安全設備，但有關計劃在3年內只審批了359份申請，批出的資助額僅逾115萬元。

22. 政府當局回應謂，裝修及維修工程安全不僅是業內人士的問題，更是市民大眾關注之事。為此，勞工處已擴大其推廣對象範圍，與不同地區組織，包括區議會、物業管理公司及其他地區團體合作，推廣裝修及維修工程安全。勞工處又推出一連串針對裝修及維修工程的大型推廣及宣傳活動，特別著重裝修及維修工程和高空工作安全。安全設備資助的申請宗數偏低，可能是中小企尚未知道推出了這個計劃。

23. 委員察悉，裝修及維修工程意外佔建造業意外的百分率，由2004年的37.9%上升至2007年的50.1%。根據政府當局提供的數據，地盤巡查似乎是防止業界採用不安全作業方式的有效辦法。部分委員詢問，政府當局會否考慮將巡查次數由每半年一次改為每月一次。

24. 政府當局答稱，此範疇是勞工處的工作重點之一。勞工處已經並會繼續展開特別執法行動。勞工處於2008年在不同的裝修及維修工地進行了逾3 000次巡查；此外成立了中央視察組，處理工人就工作地點不安全情況作出的投訴，並隨機抽選不同地區的工作地點，進行突擊巡查。

炎熱天氣下的職業安全

25. 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。

26. 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。

27. 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。

28. 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。

29. 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。

30. 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

31. 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执行情況。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。

32. 政府當局回應謂，根據法例，註冊安全主任受聘負責工作地點的職業安全 and 健康事宜，有責任向僱主提供專業意見並確保已推行有效的措施。僱主最終須為僱員在工作地點的安全和健康負責。政府當局會研究該項建議及與有關人士討論。

近期為提升職業安全而採取的措施

33. 據政府當局表示，在未來幾年，勞工處會繼續與職安局、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，致力減少職業傷亡個案數字。在2009年，政府當局的工作重點包括 ——

- (a) 鑒於新工程會因為大型基建項目的開展而有所增加，當局的執法工作會集中處理與建造業有關的危害，例如高空工作、電力的使用、升降機及自動梯的維修和保養、塔式起重機的操作，以及建造業車輛及流動式機械的使用；
- (b) 預期小型裝修及維修工程會有所增加，加上政府為創造就業採取多項措施加快開展小型工程，因此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) 繼續透過宣傳及推廣，致力提高建造業和飲食業的僱主與僱員的安全和健康意識，為業界締造深厚的安全文化；
- (d) 就建造業的高空工作、棚架安全和裝修及維修工程(特別是"吊棚"的安全使用)舉辦宣傳活動；及
- (e) 繼續與職安局合辦各項資助計劃，為中小企提供財政資助，以改善其職安健的表現。

相關文件

34. 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
2010年5月14日