

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2353/11-12(07)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為2012年6月20日會議 擬備的背景資料簡介

改善建造業及職業司機的職業安全及健康狀況的措施

目的

本文件提供背景資料，敘述人力事務委員會(下稱"事務委員會")在第四屆立法會會期就改善建造業及職業司機的職業安全及健康狀況的措施所進行的討論。

背景

最新數據

建造業

2. 在2011年上半年，各行業的工業意外數字為6 436宗，較2010年同期的6 566宗減少2%。每千名工人的意外率則由23.4下降至22.3，減幅為4.6%。但在2011年上半年發生的6 436宗工業意外中，有1 404宗為建造業意外，每千名工人的意外率為47.8，較2010年同期分別上升9.7%及2.2%。建造業的致命工業意外數字為8宗，較2010年上半年的5宗意外上升60%。在建築地盤發生的8宗致命工業意外中，有3宗涉及"人體從高處墮下"的意外、兩宗涉及"被移動物件或與移動物件碰撞"的意外、兩宗涉及"遭墮下的物件撞擊"的意外，以及1宗涉及"遇溺"的意外。建造業所有工業意外按意外類別劃分的詳細分項數字載於附錄I。

3. 在2011年上半年，新工程地盤錄得的意外數字，由2010年同期的680宗增至766宗，增幅為12.6%。裝修及維修工程地盤的意外為638宗，較2010年同期的600宗增加6.3%。

工作時中暑

4. 勞工處自2009年5月起，開始整理獲醫生確認是工作時中暑的工傷個案數字。2009年有5宗這類個案，當中4宗涉及戶外工作，以及1宗涉及室內工作。2010年有2宗這類個案，分別涉及體能訓練和駕駛沒有空調的車輛。

5. 在2011年夏季，勞工處接獲僱主呈報26宗懷疑與中暑有關的工傷個案，當中22宗僱主已承認工傷責任，有關僱員亦獲得有關補償。在上述26宗個案中，8宗個案涉及清潔工人、4宗涉及職業司機、1宗涉及地盤工人，其他13宗個案的僱員從事園藝、維修、貨運等工作。他們一般涉及在炎熱天氣下在戶外工作、從事體力勞動或駕駛非空調車輛。

法例

6. 《工廠及工業經營條例》(第59章)及《職業安全及健康條例》(第509章)監管建築地盤的工作安全。當局根據《工廠及工業經營條例》及《職業安全及健康條例》制定了多條附屬法例，以規管特定工作活動及工序，以及訂定安全管理制度和安全主任的註冊制度，以執行職安健工作。該等附屬法例的主要條文簡介載於**附錄II**。

提升建造業及職業司機安全的近期措施

建造業

7. 在2011年首三季，勞工處加強了特別執法措施，包括針對新工程安全、裝修及維修工程安全、臨時搭建平台／木板路及電力安全等範疇，進行了4次全港性的特別執法行動。在這些特別行動中，勞工處巡查了5 828個工作地點，發出1 669項警告(2010年同期則巡查了5 189個工作地點和發出1 413項警告)，並發出192份暫時停工通知書或敦促改善通知書(較2010年同期增加26%)和提出151宗檢控(與2010年同期相若)。勞工處亦已加強於非辦公時間(即傍晚及假日)巡查及視察裝修及維修工程地

盤，以遏止不安全的作業方法。

8. 在採取提升建造業安全的預防措施方面，勞工處於2011年8月在其網頁上載"工作安全提示"，以提高僱主、承建商和工人的安全意識。"工作安全提示"簡介近期發生的致命或嚴重工作意外，並重點介紹一般的安全預防措施。勞工處於2011年9月與職業安全健康局(下稱"職安局")及其他相關人士合辦研討會暨工作坊，讓承建商和有關人士分享提升大型基建工程職業安全的經驗和措施。

預防工作時中暑

9. 政府當局與職安局、建造業議會及有關僱主組織和職工會合作，在2011年4月至9月期間針對一些中暑風險較高的工作場所(如建築地盤)，進行了一連串的推廣和教育工作，以加強有關的僱主和僱員對預防工作時中暑的認識。在2011年，政府當局亦與職安局和有關的職工會等合作，向職業司機宣傳推廣職安健訊息，主題包括預防工作時中暑。

10. 勞工處於2011年夏季針對中暑風險較高的工作地點，進行了28 900次巡查，發出了437封警告信、14份敦促改善通知書和提出了7宗檢控。其中6宗檢控涉及承辦商／僱主沒有為僱員提供飲用水，1宗涉及僱主沒有提供預防中暑的工作系統。

11. 在2012年，政府當局除了會在夏季繼續進行有關的執法行動外，亦會聯同職安局、有關的商會和職工會等合作，繼續向高風險行業的僱員(包括建造業工人及職業司機)宣傳推廣預防工作時中暑。推廣活動包括外展宣傳活動和派發預防中暑宣傳物品。

事務委員會的商議工作

建造業高空工作安全

12. 事務委員會在2009年10月22日的會議上就建造業高空工作安全進行討論時，委員籲請政府當局聯同建造業所有相關持份者檢討建造業安全政策，以及透過下列措施改善建造業安全 ——

- (a) 加強執法行動，更頻密地巡視建築地盤；

(b) 延長物業發展項目的建築期；及

(c) 向私營機構實施一項法定規定，要求保留2%的建築成本作職業安全用途。

13. 據政府當局表示，《工廠及工業經營條例》和《職安健條例》規定僱主的一般責任，須提供及維持安全的作業裝置和工作系統，以及安全的工作環境，加上業內有關各方攜手合力推動工作安全，令建造業的安全表現得以持續改善。建造業的工業意外數字，已由1999年的14 078宗下降至2008年的3 033宗。每千名工人的意外比率，已由1998年的每5人當中，有1人發生意外，下降至2009年上半年的每20人當中，有1人發生意外。

14. 有委員提議引入扣分制，僱主或承建商如屢次違反工業安全規定，將會被暫時停牌。據政府當局表示，房屋委員會和發展局已採用了一個制度，在該制度中，僱主或承建商如在工業安全方面往績差劣將會被制裁。

15. 關於委員就當局對不遵守安全法例的僱主判處的刑罰所提出的查詢，政府當局表示，僱主或承建商就較嚴重罪行被懲處的平均罰款約為15,000元，款額因每宗案件的嚴重程度和性質而異。勞工處會向法院提供被告過往罪行和罰款的資料(如有的話)。法院通常會對屢犯者處以較高刑罰。

在建築地盤使用塔式起重機的安全問題

16. 就2007年7月10日在銅鑼灣一個拆卸地盤發生塔式起重機意外，導致工人兩死五傷，委員關注到被告只被罰款35,000元，而這個低標準的罰則向市民傳達了一個誤導信息，使他們以為有關罪行並不嚴重。委員察悉，建造業議會轄下的"塔式起重機安全非正式專責小組"制訂了一套《塔式起重機安全指引》(下稱"《指引》")，供建造業遵守，他們詢問政府當局會否考慮立法，以執行《指引》所建議的做法，加強阻嚇作用。

17. 政府當局解釋，有關塔式起重機安全的現行法例條文範圍寬廣，好處在於擴大法網，使不遵守建築地盤安全措施僱主承擔責任。塔式起重機有不同類型，隨著科技的進步和改良類型的面世，涉及塔式起重機詳細操作程序的《指引》，未必

適用於所有類型。把《指引》訂立為法例，可能適得其反，因為無良僱主或會乘機鑽空子，規避法律。

18. 至於有委員建議對塔式起重機的使用壽命設限，政府當局表示，一台塔式起重機有數百件組件，很難對其使用壽命劃上界線，況且其損耗程度因類型而異，亦因品牌而異。目前已有若干措施確保塔式起重機的安全使用。這些措施包括 ——

- (a) 提高對塔式起重機的檢查和驗證要求，包括規定在運送至地盤前必須檢查主要組件；
- (b) 提高對地盤監管工作的要求，包括規定必須指定由具有學歷、經驗及能力的監督工程師控制、監察和監督塔式起重機的操作，進行危險評估和安裝前檢查；
- (c) 規定塔式起重機的擁有人須提供組件核對清單，以便檢查。合資格機械工程師會按塔式起重機製造商所提供的清單核實塔式起重機的組件；
- (d) 規定必須妥善保存維修和操作記錄，供合資格檢驗員檢查和核實；及
- (e) 對於使用了15年的塔式起重機，強制對其不少於10%的焊接部件進行非破壞性測試。如發現裂縫，則測試所有焊接部件。

裝修及維修工程的安全

19. 委員對裝修及維修工程的意外數字上升表示關注，並認為為確保裝修及維修工程承建商遵從有關的安全法例，政府當局除突擊巡查工作地點外，亦應增加日常巡查的次數。對於違規情況會構成屢次觸犯法例的罪行，當局應施加較重的罰則，以加強阻嚇作用。

20. 政府當局表示，勞工處已積極推行宣傳及推廣，集中宣傳有關建造業安全、裝修及維修工程安全、棚架安全、飲食業安全和貨物及貨櫃處理作業安全。在有需要的情況下，勞工處會嚴厲執法並發出敦促改善通知書或暫時停工通知書，以確保業界遵從有關的安全法例，並消除可引致死亡或嚴重身體傷害的即時危害。

21. 委員要求政府當局提供資料，說明勞工處在計劃及進行針對裝修及維修工程的安全巡查方面是否有任何困難，因為裝修及維修工程往往屬小規模性質，並在市民的居所或在重修中的陳舊樓宇進行有關工程，勞工處因此未必知悉這類工程的情況。

22. 據政府當局表示，大部分裝修及維修工程均屬小規模及分散性質，往往由小型承建商在短時間內完成。從事裝修及維修工程的小型承建商一般都不太熟悉職業安全及健康法例，他們的工人對需要採取安全預防措施也認識不足。上述各種情況均對執法工作帶來挑戰，因為勞工處未必獲得現有部分工程項目的資料。為解決這些問題，勞工處將繼續與屋宇署、商會及職工會攜手合作，透過推廣運動及具針對性的活動，宣傳工作安全和健康。除繼續進行宣傳推廣活動外，勞工處已與房屋署、房屋協會、市區重建局及香港物業管理公司協會建立通報機制，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。過去數年，涉及裝修及維修工程的個案均透過既定機制轉介勞工處。勞工處並與區議會及物業管理公司合作，在社區層面推廣裝修及維修工程安全。

針對建造業安全採取的執法措施

23. 委員關注到，與2010年同期的相應數字比較，勞工處在2011年首三季發出警告、敦促改善通知書及暫時停工通知書的數字，以及提出檢控的數字激增。部分委員認為，勞工處發出警告、敦促改善通知書及暫時停工通知書的數目大幅上升，正好反映違規問題的嚴重程度及現行法例不足以遏止不安全的作業方法。

24. 政府當局表示，為確保承建商和工人遵守相關安全法例，勞工處在2011年已加強執法行動。勞工處發出警告、敦促改善通知書及暫時停工通知書的數目上升可歸究於多項因素，包括勞工處加強執法力度，以及隨着在該段期間本地經濟復甦，致使基建項目、裝修及維修工程，以及從事樓宇建築工程的工人的數目相應地增加。政府當局明白到，隨着建造業蓬勃發展，多項大型基建工程陸續展開，將會在未來數年為建造業的安全狀況帶來挑戰。因此，政府當局將採取多管齊下的策略，透過立法和執法、宣傳和推廣，以及教育和培訓，繼續鏗而不捨地在本港工作地點建立安全文化。

25. 委員察悉，在2011年首三季，勞工處向違反安全法例者提出的檢控有895宗，其中502宗與不安全的高空工作有關。委員要求政府當局就該502宗檢控當中被定罪的個案數字，以及當中被判處最重及最輕的刑罰，以及涉及罪行的性質及嚴重程度提供資料。

26. 據政府當局表示，在2011年首三季，法庭就不遵守高空工作安全規定判處的最重刑罰為罰款20萬元，平均罰款額在14,000至15,000元之間。

27. 委員關注到，建造業界在2011年首三季的工業意外及致命個案數字急升，以及現行建造業的職業安全及健康規管架構是否具足夠阻嚇作用，以遏止不安全的作業方法。有委員提議，勞工處加強與發展局及有關部門合作，確保基建項目的安全事宜能得到適當的關注。

28. 政府當局回應時表示，在2011年首三季，勞工處進行了42 252次建築地盤巡查，發出10 156項警告及722份暫時停工通知書及敦促改善通知書。在突擊巡查或按計劃巡查建築地盤後的跟進巡查中，勞工處會確保被發現不合規格的情況已獲糾正，而可引致死亡或嚴重身體傷害的迫切危險亦已消除，才會撤銷相關的暫時停工通知書。因此，可為承建商提供誘因，令他們盡快消除可引致死亡或嚴重身體傷害的迫切危險，否則他們便不能恢復有關工序。因應多項大型基建項目的開展，勞工處會進一步加強與承建商、工程管理人員及相關政府部門或工程委託人等持份者合作，緊密監察基建項目的工作安全與健康表現。勞工處的專責團隊會參與日常在地盤舉行的安全管理會議及地盤安全檢查，並會採取嚴厲的執法行動，以確保地盤實施工作安全制度。此外，勞工處會向有關的工程部門／項目委託人提供意見，確保由工程設計至施工期間的各個階段均充份顧及職安健的規定。

29. 部分委員認為，承建商的安全紀錄若欠佳，日後獲批予工程合約的機會應較低。他們建議向有關政策局及部門提供該等資料，以供其在評審標書時作出考慮。據政府當局表示，一直以來，勞工處均與發展局及房屋署緊密合作，透過監督工程項目及工地活動監察公務工程承建商的表現。發展局及房屋署在評審標書及批出工程合約時，一定會把承建商過往的表現納入考慮之列。

懷疑與中暑有關的職業傷亡個案

30. 委員對建築工人和職業司機在工作期間中暑的風險表示關注。委員要求政府當局提供資料，說明中暑的僱員是否可享有《僱員補償條例》(第282章)所訂明的法定補償。

31. 政府當局回應時表示，根據現行法例，僱主須向勞工處呈報因工作意外而引致的職業傷亡個案，包括致命個案和受傷個案。部分僱主在呈報這些個案時或會憑其個人觀察，指出僱員的傷患可能是中暑所致。由於中暑的徵狀與另一些疾病的徵狀相似，職業傷亡是否與中暑有關，只有經醫生診斷及勞工處調查有關個案後才能確定。政府當局表示，職業傷亡的僱員在《僱員補償條例》下均有索償資格，可提出補償申索，不論其傷患是否中暑所致。

32. 委員認為，政府當局應對工作期間中暑的個案進行調查，以評估導致該等意外的因素。若風險評估結果顯示某些行業或工業的工作環境較易引致工作期間中暑，政府當局應認真考慮把工作期間中暑列為職業傷亡。

33. 政府當局表示，僱主有責任評估僱員在高溫環境工作時中暑的風險，以及採取切合不同行業和工作崗位需要的適當預防措施，這些措施包括：把戶外工作安排於日間較清涼的時間進行、提供足夠的飲用水、在工作場地和休息地點架設遮擋陽光的設施、加強工作場地的通風、安排員工間歇小休，以及提供相關的資料、指導、訓練和監督。

職業司機的安全及健康意識

34. 委員指出，職業司機的健康經常受長工時及工作環境存在壓力所影響，並關注涉及職業司機的嚴重事故。他們籲請政府當局確保職業司機健康良好及有充足的休息，以防止因突發疾病(例如中暑或心臟病)而引致的交通意外。有委員建議政府當局研究相關事項，並在適當時候向事務委員會匯報政府當局在加強職業司機的安全及健康意識方面的工作。

35. 政府當局解釋，《職業安全及健康條例》訂明僱主有一般責任為僱員提供安全及健康的工作地點。然而，職業司機的職業安全及健康與"道路安全"有更大關係，而道路安全則受《道路交通條例》(第374章)下的相關條文規管。儘管如此，勞工處

會與運輸及房屋局和運輸署密切聯絡，以期制訂措施，加強職業司機的安全及健康意識。

最新發展

36. 根據九龍巴士有限公司(下稱"九巴")在2012年5月10日發出的新聞稿，九巴的最後一批非空調巴士已於2012年5月8日退役。

相關文件

37. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年6月14日

Industrial Accidents in Construction Industry
in 2009 / 2010 and 1st Half of 2010 / 1st Half of 2011
- analysed by Type of Accident -

二零零九年 / 二零一零年 及 二零一零年上半年 / 二零一一年上半年
建造業之工業意外個案以意外類別分析

Type of Accident 意外類別	2009 二零零九年	2010 二零一零年	1st Half of 2010 二零一零年上半年	1st Half of 2011 二零一一年上半年
Trapped in or between objects 受困於物件之內或物件之間	93	85	35	46
Injured whilst lifting or carrying 提舉或搬運物件時受傷	576	546	248	286
Slip, trip or fall on same level 滑倒、絆倒或在同一高度跌倒	513	573	243	293
Fall of person from height 人體從高處墮下	397 (15)	406 (6)	178 (3)	188 (3)
Striking against fixed or stationary object 與固定或不動的物件碰撞	219	302	129	120
Striking against or struck by moving object 被移動物件或與移動物件碰撞	424 (2)	442	208	218 (2)
Stepping on object 踏在物件上	19	27	12	16
Exposure to or contact with harmful substance 暴露於有害物質中或接觸有害物質	8	7	3	9
Contact with electricity or electric discharge 觸電或接觸放出的電流	5	7 (1)	4 (1)	2
Trapped by collapsing or overturning object 受困於倒塌或翻側的物件	0	1	1	2
Struck by falling object 遭墮下的物件撞擊	87 (1)	75	33	28 (2)
Struck by moving vehicle 遭移動中的車輛撞倒	17	7	6	8
Contact with moving machinery or object being machined 觸及開動中的機器或觸及以機器製造中的物件	199	245 (2)	99 (1)	93
Drowning 遇溺	1 (1)	0	0	1 (1)
Exposure to fire 火警燒傷	8	5	2	10
Exposure to explosion 爆炸受傷	4	3	4	2
Injured by hand tool 被手工具所傷	137	102	50	47
Injured by fall of ground 泥土傾瀉受傷	1	0	0	0
Asphyxiation 窒息	0	0	0	0
Contact with hot surface or substance 觸及灼熱表面或物質	21	20	15	10
Injured by animal 被動物所傷	0	0	0	1
Injured in workplace violence 於工作場所暴力事件中受傷	0	0	0	0
Others 其他類別	26	31	10	24
Total 總計	2 755 (19)	2 884 (9)	1 280 (5)	1 404 (8)

Notes:

- Industrial accidents refer to injuries and deaths arising from industrial activities in industrial undertakings as defined under the Factories and Industrial Undertakings Ordinance.
- Figures in brackets denote the number of fatalities.

註釋:

- 工業意外是指在《工廠及工業經營條例》所界定的工業經營內發生的受傷或死亡意外，而這些意外是因工業活動而引致的。
- 括號內的數字顯示死亡人數。

註：節錄自政府當局題為"香港建造業在 2011 年上半年的安全狀況及規管架構"(立法會 CB(2)285/11-12(02)號文件)

Source: Information extracted from the Administration's paper entitled "Hong Kong's Safety Performance in the First Half of 2011 and regulatory framework for construction sector". (LC Paper No. CB(2)285/11-12(02))

規管建造業安全的法律架構

《建築地盤(安全)規例》

- 訂明有關使用吊重機、高空工作、挖掘工程、使用電力及機械，以及提供個人防護裝備和設置急救及福利設施的安全規定。規定總承建商及次承建商均須承擔安全責任。
- 規定承建商必須採取足夠的步驟(例如設置適當的工作平台、安全的進出口，以及妥善的圍欄)，防止任何人從高度不少於 2 米之處墮下，以及確保任何棚架、梯子或其他作支持用的設施於設計、建造及維修方面的安全。
- 規定承建商必須採取危險評估方式，找出和糾正在高處工作的人士的危險狀況，以及防止在高處工作的人士遇到各種危險狀況。

《(起重機械及起重裝置)規例》

- 規管在工業經營使用起重機械及起重裝置。
- 訂明有關起重機械及起重裝置的構造、測試和檢驗，以及標明安全操作負荷的規定。
- 訂明有關操作、架設、更改及拆卸起重機、在惡劣天氣情況下使用起重機、複式起重、穩固負荷物、以起重機械載人，以及操作員能力的安全標準。

《(吊船)規例》

- 規管吊船的構造、安全裝置，以及測試和檢驗。
- 訂明架設、更改及拆卸吊船，以及在惡劣天氣情況下使用吊船須採取的安全措施，並訂明操作員的能力。

《(密閉空間)規例》

- 訂明在密閉空間工作的安全措施。
- 規定東主／承建商必須採取安全措施，包括委任合資格人士進行危險評估、委派核准工人進入密閉空間或在密閉空間工作、在密閉工作展開前及進行期間採取安全措施，以及制訂適當的應變程序。

《(安全主任及安全督導員)規例》

- 規定必須僱用安全人員，以協助承建商提升建築地盤的安全及健康情況。
- 規定安全主任負責就工作場所實施安全管理制度方面，向東主提供意見。
- 規定安全主任必須參加專業進修，才可為註冊續期或重新確認註冊生效。

《(安全管理)規例》

- 規定承建商必須負責確保其建築地盤已發展、實施和維持所需的安全管理制度。
- 規定承建商必須透過定期進行安全審核和安全查核，致力持續改善工作場所的職安健情況。

相關文件

建造業及職業司機的職業安全及健康狀況

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會	20.1.2009 (項目 III)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	16.7.2009 (項目 II)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	22.10.2009 (項目 III)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	21.1.2010 (項目 III)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	5.5.2010	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第80-119頁(議案)</u> <u>進度報告</u>
人力事務委員會	20.5.2010 (項目 IV)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2.6.2010	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(質詢8)</u>
人力事務委員會	20.1.2011 (項目 IV)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
人力事務委員會	17.6.2011 (項目 IV)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	6.7.2010	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(質詢2)</u>
人力事務委員會	12.7.2011 (項目 III)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會	19.10.2011	<u>會議過程正式紀錄</u> (<u>質詢7</u>)
人力事務委員會	17.11.2011 (項目V)	<u>會議議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	14.12.2011	<u>會議過程正式紀錄</u> (<u>質詢1</u>)
立法會	11.1.2012	<u>會議過程正式紀錄</u> (<u>質詢10</u>)
人力事務委員會	12.4.2012 (項目IV)	<u>會議議程</u>

立法會秘書處
 議會事務部2
 2012年6月14日