



香港天主教勞工事務委員會

HONG KONG CATHOLIC COMMISSION FOR LABOUR AFFAIRS

HOLY CROSS CENTRE, 7/F, 72 YIU HING ROAD, SHAUKIWAN, HONG KONG.

TEL(電話): 2772 5918 FAX(傳真): 2347 3630 E-MAIL(電郵): hkccla@hkccla.org.hk

WEBSITE(網址): <http://www.hkccla.org.hk>



## 就食環署外判清潔工人的工作環境提出意見

2016年12月13日

近年，政府不斷通過外判讓私人機構參與提供公共服務，然而這對基層非技術工人的勞工權益影響深遠。過去不少政府清潔服務合約承辦商被發現輕視外判清潔工人的勞工權益及職業安全及健康保障。

本會接觸的政府外判清潔工人反映，他們工資偏低，而且工資基本上是跟隨每兩年法定最低工資檢討時才得以調整。由於工資低及工作環境惡劣，很多人不願意入行，這往往導致政府外判工人手不足，他們反映經常被不合法「買假(法定假日)」。另外，政府每兩至三年便會與清潔服務承辦商重新簽訂定合約，因此政府外判清潔工人與服務承辦商的僱傭合約亦隨之更替。外判承辦商僱主為逃避遣散費或長期服務金的承擔，有的會迫使工人「自簽離職」。服務承辦商違反《職業安全及健康條例》，未能為清潔工人提供足夠裝備、職業安全培訓的情況亦屢見不鮮。

香港天主教勞工事務委員會在2015年6月至7月期間進行了一次量性問卷調查，以方便抽樣方法成功訪問了320名受僱於政府外判清潔服務合約承辦商的清潔工人，當中包括食環署外判清潔服務業合約工人，以了解他們的職業安全及健康處境，並期望政府加強對承辦商在職業安全及健康方面的監控。

調查結果揭示，政府清潔服務承辦商對清潔工人的職業安全及健康保障嚴重不足，不但未能安排清潔工人享有指定的小休時間，而且未能為工友提供有效的防護裝備。大部份的清潔服務承辦商亦沒有為受訪清潔工人提供所需的指導及訓練。這反映政府未能有效監管清潔服務承辦商執行職業安全及健康情況。

調查發現，近兩成(17.2%)受訪者現職期間曾因工受傷，並以下肢及上肢受傷情況最為顯著。受傷原因以「滑倒、絆倒或跌倒」最常見，其次為「提舉或搬運物件時受傷」(30.9%)。要預防意外受傷及身體勞損，適當的休息及使用有效的防護裝備對清潔工人來說十分重要。不過，大部份(92.8%)受訪者表示，除用膳時間外，承辦商沒有安排其他指定休息時間。近九成八(97.8%)表示，承辦商有為其提供一般的個人防護裝備，但不足一成(8%)受訪者表示獲承辦商提供防護眼罩，分別3.8%及4.5%的獲提供過濾式口罩及面罩，防割手套則全數欠奉。另外，只有約半成(5.4%)受訪者獲承辦商提供安全鞋或安全靴。另外，近六成(59.2%)表示，現職承辦商從未有為其提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式訓練。七成五(75%)表示過去一年承辦商沒有為其提供一般職業安全訓練。

根據《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》中的一般責任條款，僱主必

須照顧其僱員在工作時的安全及健康。為員工提供足夠的飲用水及洗手間、個人防護裝備、工作風險評估及職業安全訓練是條例對僱主的「一般性責任」要求。

為使各政府部門購買外判服務時在評審及管理有所參考，政府效率促進組分別於 2007 年及 2008 年出版《合約管理用者指引》及《有關外判工作的實務指引(第三版)》。在職業安全及健康範疇上，該組於 2015 年 10 月更以附錄形式在《合約管理用者指引》重述《職業安全及健康條例》的責任條款。可惜，上述的附錄中未有向政府採購部門提出承辦商須遵守《職業安全及健康條例》的實務措施及監察指引，同時沒有提出針對非技術外判合約工人的職業安全及健康的相關培訓建議。雖然現行政府各局及採購部門均各自設有合約管理機制，列明承辦商須符合服務合約的規定及表現標準，並訂明承辦商必須遵守《職業安全及健康條例》的相關規定及措施，然而缺乏統一的指引及監察機制下，各部門在職業安全及健康範疇上訂明的相關規定標準不一，其監管程度亦不一。

### 加強對外判承辦商在職業安全健康及工人待遇方面的合約監管

因此本會促請食環署對外判承辦商在職業安全健康及工人待遇方面的進行合約監管。除按一般的法律條文的規範外，食環署應進一步從行政上對承辦商實施更嚴謹的合約監管，具體列明執行《職業安全及健康條例》的措施及對工人的待遇的規定，當中包括必須在與承辦商的合約上訂明承辦商須按服務範圍訂立前線工作人員的人數比例，包括全職及兼職員工比例、提供更衣和飲用水設備、執行工作環境評估的方法及期限、職業安全訓練評估的方法、次數及持續性，防護裝備與工具提供的標準數量等。食環署的中央調查隊應定期巡查，並且突擊探視和審核承辦商上述的職業安全及健康措施，並公開有關監督報告。此外，食環署應確立與勞工處在勞工權益及職業安全事宜的定期通報機制，讓勞工處可以向涉嫌違反現行《僱傭條例》及《職業安全及健康條例》的承辦商予以巡查及檢控。

### 明確訂明工資率在外判評審機制的比重

2016 年 5 月政府財經及庫務局指示各政府部門採用評分制度評審政府服務合約投標時，須按新修訂指引規定，按預設須在技術評審方面，加入有關非技術工人的建議工資和工時的評審準則。政府指出，在指引下，如其他評審準則維持不變，願意向非技術工人支付較高工資的投標時，在技術方面得分會較高，爭取合約的機會也隨之較高。

由於不同部門須根據運作需要，考慮不同因素，有關工資的評分準則，在評分制度中所佔比重各有不同，加上投標者可能因評分制度變動而調整投標策略，因此提供較高薪金予非技術工人的投標者，其投標書獲接納的機會不一定增大。此外，若工資水平在評審制度中比重過輕，亦難發揮作用。本會促請食環署應調整現行以「價低者得」為本的採購標準，同時促請 貴署公開及明確訂明新指引下，食環署非技術服務合約評審制度中工資水平及工時在整體評審機制的比重，以及在整體評審中加入更多有利僱員工作權利的因素，包括承辦商過去及現承辦合約的僱員的工傷意外率、個人防護裝備的提供數量及持續性、職業安全訓練次數及持續性等。

## 監察服務合約轉換期間 承辦商有否符合《僱傭條例》規定

自 2005 年起，政府已多次修改「標準僱傭合約」。2013 年政府修訂「標準僱傭合約」，當中主要就服務承辦商調派員工的規定於附註中加以闡釋，該條文訂明，「本僱傭合約第二條款只規定僱主在本僱傭合約期內緊急或短暫及有限度調配僱員在本僱傭合約第二條款列明的區域內工作，並不適用於因本僱傭合約終止或本僱傭合約第二條款列明的政府服務合約屆滿而重新調配僱員到其他職位或工作地點的安排。這類安排，須經僱主及僱員雙方協議並符合《僱傭條例》的有關規定。」

有關條文表面上看似保障外判僱員的權利，但實際上是讓外判商可於完約後任意調派員工到其他工作地點。由於基層外判員工大多屬婦女勞工。為節省日常交通費開支及照顧家庭其他成員的需要，她們多選擇於原區就業。因此若服務承辦商完成政府合約後，調派他們往其他地區工作，他們大多拒絕調派安排。此時，服務承辦商多會要求工友簽署自願離職文件。因此當服務承辦商與政府部門服務合約終止時，外判員工每每要面對調職或自動辭職的選擇。

雖然《僱傭條例》指，如僱主不能繼續服務合約，導致工友不在原工作地點上班，等同法例的「裁員」情況，而新的工作安排，屬更改固有協定的僱傭合約，必須雙方同意。即便如此，服務承辦商一般不願向僱員支付遣散費的補償，他們甚至把個案帶到勞資審裁處，於法庭內跟工友周旋何謂「合理調派」。工人卻礙於司法程序費時失事，影響生計，每每都會接受自願離職安排。這變相令外判商免卻對外判員工的遣散費或長期服務金的補償責任。本會促請食環署在轉換非技術服務外判合約之前，須特別留意原來承辦商有否企圖逃避《僱傭條例》下應給予員工的補償責任，並且須於有關工作地點告示及派遣署方職員提點外判員工在轉換合約時須注意的事項。同時，本會建議食環署與勞工處應建立溝通機制，讓勞工處知悉食環署轉換非技術服務外判合約時間表，好讓勞工處適時監察轉換合約期間外判承辦商有否符合《僱傭條例》規定，以保障外判合約工人的權利。

## 政府須完善「扣分」制度

本會最後建議政府應檢討「扣分」制度對監管外判承辦商的成效，並應增加「扣分」項目，包括將勞資審裁處按《僱傭條例》判處服務承商敗訴的個案或已被勞工處檢控違反《職業安全及健康條例》並入罪的承辦商予以扣分。若政府採購部門發現承辦商違反前述有關職業安全健康及工人待遇方面的服務合約規定，應發出警告，同時按被警告的次數及違規個案的嚴重程度予以扣分或即時終止服務合約，並作為承辦商日後投標的參考。本會認為只有加強對承辦商的合約規管，才能改善承辦商對基層非技術外判工人的待遇。

香港天主教勞工事務委員會

# 政府外判清潔工人 職業安全及健康狀況調查



香港天主教勞工事務委員會  
2015年10月16日

## 目錄

摘要	P. 3
(一)前言	P. 5
(二) 文獻回顧	P. 7
(三) 調查目的	P.34
(四) 調查方法	P.35
(五) 調查結果及分析	P.36
(六) 工友個案	P.56
(七) 總結	P.60
(八) 建議	P.62

## 摘要

近年，政府不斷通過外判讓私人機構參與提供公共服務，然而這對基層非技術工人的勞工權益影響深遠。過去不少政府清潔服務合約承辦商被揭發使用不正當和不道德的手法來削減對其工人的保障，致使非技術工人所獲發放的工資，低於承辦商在投標建議上所承諾的款額。同時，部份承辦商被發現輕視外判清潔工人的職業安全及健康保障。香港天主教勞工事務委員會在 2015 年 6 月至 7 月期間進行了一次量性問卷調查，以方便抽樣方法成功訪問了 320 名受僱於政府外判清潔服務合約承辦商的清潔工人，以了解他們的職業安全及健康處境，以期政府加強對承辦商的職業安全及健康方面的監控措施。

調查發現，逾兩成五(26.9%)受訪者表示過去及現職期間曾因工作而受傷，而其中近六成五(64%，55 人)的工傷在現職期間發生，佔整體受訪者的 17.2%。於現職工作期間工傷的 55 名受訪者中，以下肢受傷情況最為顯著，其次為上肢受傷。受傷的原因以「滑倒、絆倒或跌倒」(32.7%)最常見，其次為「提舉或搬運物件時受傷」(30.9%)。在 320 名受訪者中，約六成三(63.1%)表示在過去一年曾因工作出現身體勞損，最常見的是手臂(52%)、膝蓋(51%)、肩膀(44.6%)、腰背(40.6%)、手腕(31.7%)等身體不適。

要預防意外受傷及身體勞損，適當的休息及使用有效的防護裝備對工人來說十分重要。不過，大部份(92.8%)受訪者表示，除用膳時間外，承辦商沒有安排其他指定的休息間。近九成八(97.8%)表示，承辦商有為其提供一般的個人防護裝備，最常提供的裝備是膠手套(88.5%)、棉手套(68.4%)及外科用口罩(63.3%)，不足一成(8%)受訪者表示獲承辦商提供防護眼罩，分別 3.8%及 4.5%受訪者獲提供過濾式口罩及面罩，防割手套則全數欠奉。清潔工人的工作場所多為濕滑、有時會堆有雜物或地面不平，因此防滑及保護力強的安全鞋對他們十分重要。但在 320 名受訪者中，只有約半成(5.4%)受訪者獲承辦商提供安全鞋或安全靴。

在 320 名受訪者中，近八成(255 名，79.7%)表示工作時需要使用化學品，而最常使用的化學品依次為漂白水(93%)、綠水(81.2%)、去漬劑(俗稱黃粉)(33.3%)、殺蟲劑(15.7%)等。(見表二十三) 不過，在工作時有需要使用化學品的 255 名受訪者中，近六成(59.2%)表示，現職承辦商從未提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式訓練。

另外，逾七成(70.9%)表示工作場所內之化學品容器上有標示化學品名稱；近六成(59.4%)表示工作場所內之化學品有標示安全警告；但近四成七(46.6%)表示工作場所內之化學品容器上標籤曾否因破損而令內容未能清晰可見。這反映承辦商在提供化學品資訊及其清晰度上仍有不足之處。

除了適當的休息及個人防護裝備，工作風險評估及職業安全及健康訓練是及早找出及預防職業傷病的有效方法。在 320 名受訪者中，共 67.5%(216 人)表示沒有或不清楚其承辦商有否為他們進行工作風險評估。在曾接受工作風險評估的 104 名受訪者中，亦有逾四成(40.4%)表示事後沒有被告之風險評估的結果或對應措施。七成五(75%)表示過去一年承辦商沒有為其提供一般職業安全訓練。即使在過去一年有獲承辦商安排一般職業安全訓練的 80 名(25%)受訪者，他們大部份訓練是化學品使用(78.8%)、人力提舉/搬運(71.3%)。中暑預防(48.8%)、高空工作訓練(37.5%)、防火知識(25%)、惡劣天氣應變措施(17.5%)的訓練並不普遍。

少於一半(44.7%)受訪者認為其公司(承辦商)重視工作環境的職業安全及健康。另外，近三成五(34.7%)受訪者認為承辦商應該為僱員的職業安全及健康承擔最大責任，19.7%認為僱員自己要負上最大責任，只有約 10%表示政府要對外判清潔工人的職業安全及健康承擔責任。其餘近三成六(35.6%)對此表示沒有意見。43.8%受訪者對政府應否懲罰違反《職業安全及健康條例》的承辦商表示沒有意見。

根據《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》中的一般責任條款，僱主必須照顧其僱員在工作時的安全及健康。適當的休息、個人防護裝備、工作風險評估及職業安全訓練的提供是對僱主的「一般性責任」要求。

總結而言，清潔服務承辦商對清潔工人的職業安全及健康保障嚴重不足，不但未能安排清潔工人享其他指定的小休間，而且未能為工友提供有效的防護裝備。大部份清潔服務承辦商亦未能為受訪的清潔工人進行工作風險評估及提供職業安全訓練。本會促請政府加強監管清潔服務合約承辦商的職業安全及健康的執行情況，並敦促各政府部門須於服務合約中詳細及具體訂明承辦商必須執行的職業安全及健康措施，當中包括提供合適及持續的職業安全培訓、足夠及適當的個人防護裝備、工作風險評估及安全守則等。此外，政府應對違反《職業安全及健康條例》及服務合約中相關的職業安全條款的承辦商予以扣分及懲處。

## (一) 前言

本港從事清潔及雜工的僱員眾多。根據政府統計處最新的就業及空缺按季統計報告，共 81 233 人從事病媒防治及清潔服務工作<sup>1</sup>，而經營病媒防治及清潔服務單位共 1 572 間。這些清潔從業員一般於不同場所工作，包括住宅屋苑、商業大廈、工廠、街道、垃圾站、公廁等，而他們日常工作任務繁多而且多變，例如高空工作、搬運及提舉物件、置身衛生欠佳和戶外惡劣環境、使用危險化學品和電動或手動的清潔工具等，這些工作均潛在安全或健康風險。根據 2014 年全年職業傷亡個案顯示，清潔行業最常發生職業傷亡的個案為滑倒、絆到或在同一高度跌到，其次為提舉或搬運物件時受傷。<sup>2</sup>

除了受僱於一般的私人公司外，現時有逾數萬名受僱於政府外判清潔服務合約的清潔工人。根據效率促進組 2012 年外判調查報告，以外判合約的全年開支分析，房屋署、食物環境衛生署、康樂文化事務署依次是購買最多非工程項目(Non-works)外判服務合約的三個政府部門<sup>3</sup>。據估計，食物環境衛生署及康樂文化事務署轄下的外判服務合約承辦商聘有逾二萬二千多名非技術人工提供公共服務<sup>4</sup>，當中以清潔工人佔大多數<sup>5</sup>。

由於清潔工人日常所遇到的職業安全健康風險種類繁多，定期的風險評估及安全訓練、監督及指引至關重要，惟過去的調查發現政府及承辦商均忽視外判清潔工人的職業安全問題。本會教區勞工牧民中心(新界)及清潔工人工會於 2013 年 11 月發佈「食環署外判清潔工工作環境調查」，發現部分清潔服務承辦商沒有為外判清潔工人提供處理危險品的方法及培訓和個人防護工具，以致大部分外判清潔工人只憑個人經驗自行處理危險物品。這反映政府疏於監管服務合約承辦商的職業安全及健康措施。

為了解政府清潔服務承辦商所實施的職業安全措施，以及外判清潔工人的職業安全健康狀況，本調查報告會將向政府外判清潔工人進行問卷調查，以分析政府對外判清潔承辦商的職業安全監管情況。

首先，本文會回顧有關清潔工人職業安全及健康的相關文獻，指出清潔工人一般的社會及經濟特徵，以及其面對的職業安全及健康處境。其後，本文會簡述本地清潔工人的職業安全及健康狀況，以及本港的職業安全及健康法例及相關規定。接著，本

<sup>1</sup> 資料來源：香港特別行政區政府統計處。二零一一年人口普查。2012 年 9 月 7 日。

<http://www.census2011.gov.hk/tc/main-table/C133.html>

<sup>2</sup> 資料來源：勞工處。職業安全及健康統計數字\_二零一四年。

[http://www.labour.gov.hk/tc/osh/pdf/OSH\\_Statistics\\_2014\\_TC.pdf](http://www.labour.gov.hk/tc/osh/pdf/OSH_Statistics_2014_TC.pdf)

<sup>3</sup> 資料來源：Report on 2012 Survey on Government Outsourcing, May 2013

<sup>4</sup> 資料來源：2014 年 4 月 2 日財務委員會審核 2014-15 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(民政事務局局长)的答覆。問題編號 5371。答覆編號 HAB447。

2014 年 4 月 4 日財務委員會審核 2014-15 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(食物及衛生局局长)的答覆。問題編號:4699。答覆編號 FHB(FE)261。

<sup>5</sup> 其他工種還包括園藝、保安、維修保養等工種。

文會闡述香港政府就外判服務的採購及監管機制及其對基層工人勞工權益的影響。最後，本文會引述其他文獻資料，指出受僱於政府清潔服務合約的清潔工人一般情況及其職業安全及健康處境。

在上述背景下，本文會介紹是次調查研究的目的、方法及性質，並根據所得的數據及資料，分析受僱於政府清潔服務合約的基層清潔工人的職業安全及健康情況，並向政府提出相關的改善建議。

## (二) 文獻回顧

### (甲) 歐盟清潔服務行業的發展及其職業安全狀況

國際上，有關清潔工人的職業安全及健康學術文獻不多。歐洲職業安全健康局(European Agency for Safety and Health at Work)是少數比較有系統探討及關注清潔工人職業安全狀況的國際組織。該局於 2009 年的一系列文件中分析了在歐盟從事清潔行業之僱員特徵，以及他們面對的職業安全及健康問題，並指出不利於清潔從業員職業安全及健康之社會經濟因素，最後還提出改善清潔從業員工作安全健康的建議。下文會以歐洲職業安全健康局的資料闡述清潔工人的處境及導致其職業安全健康問題的因素，以作為分析本地外判清潔工人職業安全及健康處境的參考。

#### A. 歐盟清潔行業情況及僱員特徵

根據歐洲清潔業聯會(European Federation of Cleaning Industries-(EFCI))最新調查，2010 至 2011 年間歐洲二十七國的國民生產總值(GDP)平均增長約為 1.6%，而 2011 至 2012 年間更下跌 0.4%。不過，2012 年清潔行業在歐盟二十個國家中帶來超過 64.5 億歐元的收入，較 2010 年的同期增加了 4.83%。而過去二十年，清潔行業每年的營業額有近平均 9.1%的增長。

自 1989 年起歐洲的清潔公司數目不斷增加，由 1996 年 31 809 間增至 2006 年的 129 000 間，2012 年全歐洲有近 176 900 間清潔公司，共聘請了三百多萬(3.32million)僱員。研究機構估計，層層的外判(Continuous Outsourcing of Services)是導致清潔公司增加及清潔行業迅速且穩定發展的主要原因。不過，這些公司一般規模較少。根據 2012 年的資料，約 91.4%清潔公司的僱員人數少於 50 人<sup>6</sup>。這些僱員大部份從事非技術或低技術的清潔工作，只有少數僱員擔任經理、行政及技工等職位。研究機構指出，清潔行業對僱員的學歷及經驗要求較低，因此能為基層低技術人士提供就業機會，但隨著清潔行業逐步專業及多樣化發展，有關情況會有所改變。

**婦女一向是清潔行業的主要人力資源。**據統計，2012 年婦女佔行業的整體勞動人口約 73%。另外，行業內約 67%為兼職僱員。研究機構認為，**清潔一般被視為婦女工作(Women's Job)**，而且兼職職位較能吸引婦女參與。歐洲清潔業聯會早年的調查亦發現，部份清潔工人多為移民勞工，他們大部份均未能掌握所屬地方的溝通語言，因此對職業安全及健康的認知相對薄弱。

---

<sup>6</sup> 資料來源: 歐洲清潔業聯會網址 <http://www.feni.be/index.php?id=18&L=0>

## B. 清潔工人面對的職業安全及健康問題

歐洲清潔業聯會的研究指出，清潔工人面對很多不同的工作風險及危害。由於清潔工人要經常接觸清潔劑或去污劑，因此長期及大量使用化學品或使用不當都會為他們帶來**化學性危害**。例如，某些化學品存有刺激物，在高濃度情況下甚至會產生腐蝕性的物質；有些物質則會放出有毒氣體質，在過量使用及空氣不流通下，吸入後會令人呼吸困難。有些化學品屬易燃物品，不當使用下會即時發生化學反應，會引致皮膚敏感、發炎，甚至化學燒傷。

除了化學危害，清潔工人會面對**生物性危害**。生物危害是指那些對人體健康有不良影響的生物或其所產生的有機物質，如細菌、病毒及黴菌等，常依附於微粒及細菌中，這些生物性的有害致病源，通常通過呼吸道進入人體，或經接觸受感染者的分泌物而傳播，接觸染有病菌的物件亦可染病。同時有些生物性危害亦可導致人體過敏及中毒。

**物理損害**亦是清潔工人常遇到的問題。清潔工人經常要在高空、濕滑、不平的地面工作，很多時會意外滑倒及絆倒(slips trips and falls)或高處墮下。另外，有些清潔工人需要長期使用震動性工具，如真空吸塵器及電動拖把等，若相關工具不符合清潔工人的人體力學需要，都容易造成清潔工人筋肌勞損。還有，清潔工人經常要移動重物、彎身工作及雙手重覆進行高強度的清潔動作，這些長期筋肌活動，若姿勢不當及休息不足，很容易導致肌肉疲勞，造成肌肉骨骼疾病(musculoskeletal disorders)。電力危害(electrical hazards)亦是清潔工人常遇到的問題，例如不小心使用電動工具導致觸電。清潔工人經常要戶外工作或於室內高溫工作，這都會導致中暑或暈眩，嚴重都會呼吸困難，甚至不省人事。

除了可見的工作風險及危害外，歐洲清潔業聯會的研究指出**清潔工人的工作環境會對其社會心理產生影響**。為了減少對辦公室運作或居民生活的影響，清潔工人一般於早上(6:00-9:00am)、黃昏或晚上(6:00-9:00pm)工作。由於工作時間與一般人的正常工作時間不同，他們較少與同事、上司、顧客或服務使用者等人士接觸及溝通，工作性質相對獨立。在黑暗時間及寧靜的地方工作，一旦遇有意外或工作疑難，亦難以即時得到協助。這種早晚的作業模式亦影響清潔從業員的正常社交生活，因此大部份清潔從業員會感到孤立。

歐洲清潔業聯會的研究亦指，清潔工人的工作壓力沉重。**清潔服務在多層外判下，行業競爭激烈**。為了取得外判合約，**清潔公司會減低成本，壓縮人手**，以致清潔工的工作量繁重，很多時候，他們需要在短時間內完成清潔工序，無不感到壓力。工作不穩定(job insecurity)亦是清潔工人的壓力來源。在外判模式下，清潔工人多以短期合約聘用，就業前景極不穩定，而且清潔工人一般學歷較低，他們一般較難在職場上找到其他更好待遇工作，故多會無奈接受工資較低及合約制的清潔職位。另外，清

潔工作一直被視為低技術、低學歷的勞動工種，不受社會人士尊重及認同。低落的社會地位令清潔工人感到身份低微，對工作缺乏滿足感，容易造成壓力，嚴重者可影響心理及生理健康。然而，研究發現大部份清潔公司忽視工作壓力對員工職業安全及健康的影響，甚少會為清潔工人提供情緒及壓力管理等預防課程。這反映管理層的職業安全健康意識薄弱，同時低估工作壓力為員工帶來的後果。

### C. 職業安全、學習機會與事業發展(Learning Possibilities and Career Development)

歐洲職業安全健康局文獻指，清潔工人無論在工具或機動儀器的使用的專業知識訓練，以及職業安全健康常識上，均缺乏培訓機會。這很大程度上源於大部份(30%)清潔工人乃新移民，他們對所屬地方的語言並不熟識，而且清潔工人的流失率高，清潔公司缺乏培訓員工的動力。再者，與清潔行業有關的培訓中心及訓練手冊指引十分缺乏，令行業工人未能接受正規訓練及失去自學機會。事實上，研究指當清潔工人被問及接受培訓情況時，逾四分之一形容「好差」(very poor)、「非常不正規」(very informal)及「非常(時間)短暫」(very short)。部份從業員更反映，培訓項目很多時只著重工具及儀器的初步應用，對於其保養及新增的應用知識及訓練則相當不足。

研究同時指出，規模較少的公司在員工的職業安全及健康知識及訓練方面較為遜色，理由是規模較少的清潔公司，人手較少，工作繁重，根本沒法安排員工在工作時間內進行培訓；其次是流失率高、合約及短期的聘用模式使部份兼職清潔工人未有機會參與及接受全面安全培訓課程；其三是對清潔工人而言，培訓並不吸引，因為課程大多於非工作時間進行，而且他們認為接受培訓後對改善其工資及工作環境沒有幫助。另外，大部份清潔工人認為清潔工作屬低技術及簡單任務(Simple job that nothing “special”)，與平常的家居清潔無異，任何人都能勝任，因此既不用持續更新技能，也無需專業訓練及安全與健康培訓。在公司規模及清潔工人自我形象低落的互相影響下，清潔工人的職業安全培訓及學習機會被視為次要任務。

### D. 清潔工的職業安全、行業競爭與外判的關係

不同的場所，例如大廈、學校、醫院、公司的辦公室、街道、公園等等，在不同程度上都要處理垃圾及清潔工作，然而這些清潔工作一般不是機構賺取盈利或主要業務(core activity)。80年代起，歐洲企業為了降低生產成本，紛紛把公司的清潔工作外判，這使歐洲清潔行業自1980年代起迅速發展，行業內的中小型清潔公司林立，競爭激烈。中小型清潔公司為爭取外判服務合約，往往會壓低生產成本，從而降低服務收費。研究機構指出，清潔是勞動密集行業，人力資源佔總生產成本的最大部份，因此減低成本等同削減人手開支，而這隨即引發人手不足、工人工作量增、生產工具及物資不足等問題，這將直接影響員工職業安全及健康，亦間接導致職業傷病的意外發生。有部份清潔公司更無視勞工法例，以低於法定最低工資聘用員工，甚至僱用非法勞工，務求以低價搶攻市場。這些清潔公司不但剝削員工的權益，同時亦輕視對員工

的長遠發展及職業安全訓練。研究機構指出，這惡劣的市場競爭會把一些守法及重視員工工作待遇及職業安全處境的清潔公司趕離市場。

與此同時，由於企業已把清潔工作外判予清潔服務公司，因此他們一般不會干涉清潔公司的內部運作，包括外判清潔工人薪酬福利待遇及工作環境。事實上，企業在採購清潔服務時亦一般以「價低者得」為採購標準，並不會考慮清潔公司的職業安及健康政策，對清潔工友的職業安全處境更是置若罔聞。

## E. 完善清潔行業的職業安全健康措施

為整頓歐洲的清潔行業及改善清潔工人的職業安全及健康處境，歐盟委員會(European Commission)於2007年頒布新的職業安全社區策略(Community strategy on health and safety)文件，旨在於2012年前減少25%歐盟的職業安全意外率。在這目標下，歐盟委員會更新了多條有關職業安全及健康指令，當中的條款及相關規定已通過歐盟成員國的本地立法而實施。事實上，這些指令的內容大部份源於89/391/EEF “On the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers”<sup>7</sup>指令而草擬及頒布。該項89/391/EEF指令旨在強制僱主須採取任何措施去保障工人在各個範疇上的職業安全處境。歐盟委員會亦頒布了服務合約採購指令<sup>8</sup>，以為公營機構提供審批外判服務合約的準則及確保投標市場的公開及公正。

歐盟委員會亦建立了業界的對話平台(Sectoral Social Dialogue Committee)，邀請清潔公司、清潔工人及公私營的採購部門共同關注業界的就業、培訓及職業安全情況，交流意見，並製作清潔行業的實務指引及運作建議，透過改善職業訓練及安全培訓、鼓勵日間工作、反歧視及社會共融等，提高清潔行業的形象及挽留員工。

歐盟委員會於1996年亦進行清潔工人的職業安全健康大型調查，旨在辨別及評估清潔工人的職業安全健康風險，找出危害因素與疾病的關係，並且估算多項因素，如清潔工具、清潔用品、機構組織、工時、天氣及環境等對清潔工人職業安全及健康的影響。有關調查報告提出了多項建議，包括鼓勵清潔公司安排員工日間執行工作、減少清潔工人的重複性工序及改善工人的工作姿勢、使用無害的清潔用品、促請清潔公司研發及提供適當的清潔工具、為工人提供職業安全培訓，以及讓工人參與工作環境及安全健康討論及提出意見。歐盟這次調查研究的發現及建議為清潔工人的職業安全及健康情況提供了具體的理論基礎，並對日後的相關研究及職業安全及健康活動提供了有用方向。

<sup>7</sup> 資料來源:

EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31989L0391&qid=1438848614319>

<sup>8</sup> 該兩項指令包括: Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004, Utilities Directive — coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy and transport sectors 及 Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004, Classic Directive — concerning the coordination of procedures for the award of public works contracts. Directive 2014/25/EU 其後取代 Directive 2004/18/EC.

除此之外，超過 30 個歐洲國家的 130 個大城市的市政府，組成了 EUROCITIES 網絡，除作定期資訊及經驗交流外，亦制定了 CARPE (cities as responsible purchasers in Europe) 採購服務指引，藉以在各地方政府中推廣「負責任採購」，即鼓勵各地方政府進行公共服務採購時要考慮對社會、環境及道德因素，顧及員工的工作待遇及權利、安全及健康等。該指引還明確提出，「價低者得」的外判準則會損害服務質素及有機會違反職業安全法例，故要求政府部門在採購服務時要考慮承辦商的質素及要明確列出對其的服務要求，以確保公共外判服務合約符合法例及安全與質素要求。

## F. 國際勞工組織的規範

國際勞工組織(ILO)的 C155 職業安全及健康國際公約( Occupational Safety and Health Convention, 1981) 及 R164 職業安全及健康建議 ( Occupational Safety and Health Recommendation, 1981)，提供了促進職業安全及健康的重要原則，及後國際勞工組織出版了多份職業安全及健康實務守則(Codes of Practice)<sup>9</sup>，在職業安全及健康管理機制、防止暴力工作環境及安全使用化學品等提出了實務建議。除此之外，ILO 建立了國際職業安全及健康訊息中心(International Occupational Safety and Health Information Centre, CIS)，建立了職業危害資料庫(Hazard Datasheets)，詳列工人在工作期間可能遇到的工作風險及危害因素，以提供預防職業傷亡及疾病的重要資訊。職業危害資料庫亦載列了與清潔工人相關的職業安全健康風險警示，並提出改善工作環境安全的方法。<sup>10</sup>

## G. 歐洲職業安全健康局的建議<sup>11</sup>

歐洲職業安全健康局對上述的研究發現及改善措施作出了以下的總結：

- (一) 機構在採購清潔服務時應選擇最好的投標者而非價格最低者。投標者提出了最低的服務價格，必然是緊縮開支，但採購者可能因此而在職業意外或保養維修，甚至聲譽上付出更高的代價。
- (二) 鼓勵僱主實施清潔工人日間工作，增加清潔工人的社交機會，減少工人孤單感及意外發生
- (三) 僱主必須建立職業安全及健康的管理系統，有關系統必須與機構的其他政策及文化互相配合，以便全面實施職業安全管理。在職業安全管理系統下，清潔公

<sup>9</sup> 這些實務守則包括: Safety in the Use of Chemicals at Work, 1993 (supporting the respective convention and recommendation); Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems, 2001; Workplace violence in services sectors and measures to combat this phenomenon, 2003.

<sup>10</sup> 資料來源:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_185864.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_185864.pdf)

<sup>11</sup> 資料來源: European Agency for Safety and Health at Work(2009). *Preventing harm to cleaning workers*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. pp.194-203.

司必須制定不同清潔作業的程序，並闡釋進行有關程序的安全方法。此外，有關系統必須包括工作日程、工作場地範圍、意外處理、職業意外通報程序、相關的注意事項及預防措施等。僱主應容許清潔工人就職業安全及健康的程序及措施提出意見。

- (四) **僱主必須識別各個工作範疇及程序可能遇到的風險及建立相應之預防措施。**要有效達致上述的目的，清潔公司必須進行風險評估(Risk Assessment)，即深入探討每名員工的工作程序，找出可能構成危害的因素，並衡量現時預防措施是否足夠及應否加強預防措施，以避免工人受傷或患上職業病。風險評估要細心思考工作流程中所涉及的人、機器、工具、物料、方法和環境、員工的訓練常規，以及採購部門及承辦商的溝通機制。員工必須獲通知風險評估及檢查的結果，而該評估亦需要不時覆核，並在必要時予以修訂。外判工人及採購機構亦應一同參與整個風險評估過程，以便全面考慮工作場所及其所涉及的風險。
- (五) **僱主要確保清潔工人得到適當的職業安全知識**，因此工人的職業安全及健康培訓十分重要。這不但可提高工人的職業安全意識，也可避免發生職業意外及疾病。此外，僱主應監督員工的工作程序，即時指出及糾正工人不當的姿勢及工序。
- (六) 大部份清潔工人為女性，她們大多以兼職或短期合約的方式聘用，部份可能是新移民或少數族裔人士。為此，**僱主應採取措施，促進多元及種族融和的工作環境，減少歧視。**

歐洲職業安全健康局重申，完善的職業安全及健康環境能令僱主有所裨益。這不但可避免工人受傷或患上職業病，減少因傷亡的缺席率，而且在安全及健康工作環境下，工人的生產力必然增加。與此同時，僱主重視員工的職業安全狀況，自然會增加員工的士氣及對公司的歸屬感，他們更願意服務公司，這有助保留人才及確保公司的服務質素。

## (乙) 本港清潔行業的職業安全及健康狀況

### A. 清潔服務業的職業傷亡統計數字

清潔工人每天為我們清潔周圍的環境，多得他們不辭勞苦地工作，才令我們有一個清潔的生活及工作環境。但本港清潔行業涉足的職業安全及健康風險種類繁多，當中主要包括滑倒及絆倒、從高處墮下、搬運重物時受傷、中暑、生物性危害等。根據勞工處 2010 年至 2014 年職業安全及健康統計數字，雖然病媒防治及清潔服務業之職業傷亡個案有逐年下降的趨勢，但每年平均仍有約二千多宗傷亡個案，而死亡人數每年都約有 9 至 15 人。這反映在職清潔工人的工作安全及健康狀況沒有太大改善。(表 A)

表 A 病媒防治及清潔服務業之職業傷亡個案<sup>12</sup>

年份	受傷個案	死亡個案
2010	2426	9
2011	2300	14
2012	2355	15
2013	2157	11
2014	2234	11

根據過去五年的意外類別分析<sup>13</sup>，清潔行業的引致意外成因主要是「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」，其次是「提舉或搬運物件時受傷」，其三是「與固定或不動的物件碰撞」。每年首兩類意外類別(即「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」，及「提舉或搬運物件時受傷」)的總和，分別佔該年所有意外類別的意外總數五成或以上，反映「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」，及「提舉或搬運物件時受傷」是清潔服務業的意外主要成因。例如，2013 年職業傷亡個案總數為 2157 宗，「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」有 771 宗，佔 2013 年總職業傷亡個案三成五以上(35.7%)，「提舉或搬運物件時受傷」有 461 宗，佔是年總傷亡個案兩成一以上(21.4%)，而「被固定或不動的物件碰撞」有 254 宗，佔是年總傷亡個案 11.8%。2014 年職業傷亡個案總數為 2234 宗，「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」有 877 宗，佔 2014 年總職業傷亡個案三成九以上(39.3%)，「提舉或搬運物件時受傷」有 445 宗，佔是年總傷亡個案約兩成(19.9%)

除了以上意外成因，綜合過去五年的分析，清潔工作遇到的危害成因還包括濕度及溫度過高，或與熾熱物件接觸所引起的危害、使用清潔機械設備時引起的觸電及手部受傷、「使用手提電動工具或手提工具引起之電擊或創傷、使用梯具不適當，引起人體下墮、吸入或食下有毒氣體或物品引致之危害、給腐蝕性化學品灼傷，或遭受引致皮膚炎的物料損傷、遭到墮下物件撞擊、遭移動中的車輛撞倒、及被動物所傷等。

<sup>12</sup> 資料來源：勞工處。職業傷亡及健康統計數字 2010 至 2014 年。<http://www.labour.gov.hk/tc/osh/content10.htm>

<sup>13</sup> 同上。

## B. 本港清潔工人的職業安全健康情況

職業安全健康局(簡稱職安局) 乃本港一所負責宣傳推廣職業安全及健康，以及提供相關訓練及調查研究的法定機構。為了讓各行業的僱員了解其工作環境的職業安全知識及相關預防措施，職安局會定期舉辦展覽活動和出版多媒體資訊刊物推廣職業安全知識。2003年7月至9月期間，職安局進行了一次清潔從業員之職業安全健康狀況調查，以了解他們工作習慣、清潔行業的工作環境和條件，以及其所面對的安全健康問題與職業安全健康意識。

該問卷調查成功訪問了 436 名前線清潔工人，以女性佔大多數(73.2%)，平均年齡較一般行業從業員大，近七成三受訪者年齡達 41 歲以上。大部份只有小學程度或沒有完成小學教育，甚至從未接受過教育。他們受僱於不同規模的清潔公司，其中約四分之一來自 20 人以下的小型公司，九成被訪者為全職工人並以月薪制受聘，六成半有 6 年或以上的工作經驗。被訪者的工作地點主要在住宅大廈、商場、商業寫字樓、街道、工廠、醫院、公廁、垃圾站及學校等，主要職務是掃地、掃樓梯、洗地、倒垃圾、洗廁所、吸塵等。

調查發現，近兩成(19.5%)受訪者曾因清潔工作而受傷，主要受傷類別為「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」(22.4%)、其次「提舉或搬運物件時受傷」(21.2%)。受傷部位以上肢，並以手指手腕最為普遍(34%)，其次是下肢，例如足踝和腳(18.8%)，腰背受傷者為數亦不少(16.5%)。職安局認為，清潔員工的工作場所普遍較為濕滑及較多雜物堆積，容易造成「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」及「與固定或不動物件碰撞」的意外。職安局建議，清潔工人在工作時應穿著防滑安全鞋，以減低員工在濕滑環境中滑倒及遭固定物件撞傷足部的機會。但調查發現少於半數(48.9%)受訪者的僱主提供防滑安全鞋。

職安局認為，訓練不足及提舉或搬運物件時姿勢不正確是「提舉或搬運物件時」而導致筋肌受傷的主要原因。處理垃圾時遭利器刺傷或割傷，亦是導致「提舉或搬運物件時受傷」的另一主因。職安局建議僱主應為清潔工人提供足夠的防護衣物，包括防割手套、工衣及圍裙等。職安局重申，清潔工人多要外勤工作，很多時要面對不熟識的環境，而部份危害是不能完全避免，因此個人防護裝備對清潔工人相當重要。

調查結果亦顯示，超過三分之一受訪者在過去一年曾經出現不同的健康問題，當中最常見為上肢疼痛(48%)、背部疼痛(42.8%)、下肢疼痛(35.5%)、暈眩(28.9%)、還有皮膚痕癢/出疹等皮膚問題(10.5%)等。職安局指出，由於清潔工人須長時間站立及走動，容易造成下肢筋肌疲勞而疼痛，而腰背亦會因頻繁的彎腰動作或不當的提舉及搬運姿勢而造成勞損。清潔工人在工作時需要使用輔助工具及機器，如掃把、吸塵機等，由於須長時間緊握工具，容易令手指及前臂出現勞損，甚至疼痛。

職安局進一步分析影響工傷意外與職業健康有關因素時發現，每天工作時間較長及每週工作日數超過 6 天的受訪者遇到工傷的機會較多，他們出現與工作有關的健康問題的比例亦較高。職安局推斷，體力消耗或會令人降低對週遭環境危害的警覺性或容易出錯而間接導致意外。過長的工作時間，亦導致肌肉筋骨過度負荷，產生疲勞，亦容易發生意外。

調查指出，曾接受安全訓練的受訪者較少出現工傷意外，亦較少出現健康問題，顯示曾接受安全訓練的受訪者較注意工作安全健康及保護自己。然而，調查發現，表示曾接受安全訓練的 61.9%受訪者中，逾八成只參加一般安全訓練課程，少數人曾接受專門的人力提舉/搬運(8.1%)、化學品使用(1.1%)、防火知識等訓練(1.1%)。

同時，調查發現，獲僱主安排指定休息時間的受訪者較少出現健康問題。這顯示小休可讓人鬆弛神經，令身體狀況得以恢復。職安局促請清潔公司按勞工處發出的《休息時段指引》，在工作時間為員工安排小休或與員工協商，安排休息時段予員工，減低因疲勞而引起安全問題的可能性。

調查亦顯示，超過九成受訪者需要在工作中使用化學品，最常為漂白水及各種類型的清潔劑(74.8%)。消毒劑、殺蟲劑及溶濟等化學品會對身體帶來有不同程度的刺激性或腐蝕性危害，這些化學品可以經皮膚表面接觸或經呼吸道吸入而進入身體，造成皮膚、眼睛、喉嚨及肺部的損傷。很多店舖銷售濃度較高的清潔劑，清潔工人往往要自行稀釋使用，但有時卻未能充分稀釋消毒劑或清潔劑，這會造成過量接觸。調查結果顯示，只有四成三的受訪者表示化學品有害。職安局認為，這反映清潔工人對化學品危害認識及警覺性不足。

職安局認為清潔行業及清潔工人對職業安全危害的意識不足。逾三分二受訪者不認為清潔工作存在職業安全健康問題。對於違反安全規定的工人，只有 64%僱主會加以警告或處罰，這反映許多僱主或管理人員並沒有發揮監督及指導工作。職安局呼籲業界應重視職業安全健康，並為清潔工人提供職業安全健康訓練，包括有關體力操作及化學品安全使用知識，並為員工提供足夠的個人防護裝備及安排指定小休時間，以減少職業意外及工作勞損。

自 2003 年後，職安局未有再進行相類的清潔行業及工人的職業安全健康狀況調查。不過，為了讓清潔行業及工人清楚了解工作環境可能涉及的風險及預防措施，預防職業意外發生，職安局轄下的物業管理及清潔行業安全及健康委員會不定時出版有關清潔行業職業安全健康通訊及手冊<sup>14</sup>，詳列清潔行業的職業危害及風險，以及預防方法，提醒清潔工人注意安全。

<sup>14</sup> 例如：《物管及清潔工作常見的職業健康問題》。安全健康通訊。2014 年 12 月，第 22 期  
《清潔業的業安全健康訓練》。綠十字。2013 年一月/二月  
《清潔行業職安健手冊》。物業管理及清潔行業安全及健康委員會。2014 年。

## (丙) 本港的職業安全及健康法例與規管

### A. 《職業安全及健康條例》

1997 年訂定的《職業安全及健康條例》保障本港大部份僱員在工作場所的安全及健康。工廠、建築地盤、貨物和貨櫃處理作業及食肆的僱員，除受到上述的法例所保障外，該等行業的工業經營場所還受到《工廠及工業經營條例》所監管，以確保工人安全健康地工作。

在《職業安全及健康條例》下，僱主有責任確保僱員工作時的安全及健康，而僱員亦需與僱主合作確保自己及同事安全健康地工作。基本上，《職業安全及健康條例》(下簡稱《條例》)是一條賦權的條例，訂立以下一般的規定。

這條例涵蓋差不多所有僱員工作的地方。除了工廠、建築地盤及食肆之外，其他地點，如辦公室、實驗室、購物商場及教育機構也納入法例範圍之內<sup>15</sup>。根據這條例的規定，所有人在促使工作地點安全及健康這方面都須承擔責任。**僱主**該採取以下措施，促進工作地點的安全及健康：

- 提供及維持不會危害安全或健康的作業裝置及工作系統；
- 作出有關的安排，以確保在使用、處理、貯存或運載作業裝置或物質方面是安全和不會危害健康的；
- 提供所有所需的資料、指導、訓練及監督，以確保僱員的安全及健康；
- 提供及維持安全進出工作地點的途徑；以及
- 提供及維持安全及健康的工作環境。

同時《條例》規定，處所佔用人有責任確保該處所;進出該處所的途徑;以及存放於該處所的任何裝置或物質，是安全和不會危害在該等處所工作的人的健康，即使他們沒有直接僱用該名人士在該等處所工作。僱員則有責任照顧工作地點中的人的安全及健康；以及使用由僱主提供的任何設備，或遵照僱主訂定的制度或工作方式工作。

職業安全主任負責視察及巡查工作場所，執行《職業安全及健康條例》、《工廠及工業經營條例》，以及該等條例的附屬規例，以確保僱主遵從有關安全、健康和福利的各項規定。僱主若違反有關規定，最高可被判處罰款 20 萬元及監禁 6 個月。職業安全主任會調查在工作場所發生的意外及危害職業健康的問題，並就如何減少在工作場所存在的危險，向僱主和僱員提供意見。如勞工處認為僱主或工作地點所在的處所的佔用人違反《條例》及其他職業健康相關法例，又或認為工作地點所進行的活動及置於該處所的任何裝置或物質的狀況或使用，有造成死亡或嚴重身體傷害的迫切危險，勞工處處長會向僱主或佔用人發出敦促改善通知書及暫時停工

<sup>15</sup> 《職業安全及健康條例》涵蓋的範圍不包括位於公眾地方的飛機或船隻；位於公眾地方的陸上載具的司機佔用位置（但在載具內工作的僱員則包括在法例之內）；在其內的僱員均屬家庭傭工的住宅處所，以及只有自僱人士工作的地方。

通知書，以防止工作地點的活動對僱員構成即時的危險。僱主如未能遵從通知書的規定，即屬犯罪，可分別處以罰款港幣 200,000 元和 500,000 元，以及監禁長至 12 個月。

根據勞工處資料，所有僱主(包括政府外判清潔承辦商)必須依照現行《職業安全及健康條例》，在合理地切實可行範圍內，確保其僱員的工作安全及健康。就清潔工作而言，僱主有責任就不同清潔工序提供及維持安全的工作系統，並向清潔工人提供所需的資料、指導、訓練及監督。清潔行業的僱主若違反有關規定，同樣最高可被判處罰款 20 萬元及監禁 6 個月。

勞工處表示，勞工處人員不時到不同清潔服務業的工作地點進行職業安全及健康狀況的突擊巡查，亦會針對相對高危的工序，如高空工作及使用化學品、中暑風險較高的戶外工作地點等，進行特別執法行動，以遏止違反工作安全規定的作業。

根據立法會的最新資料，2013 及 2014 年全年勞工處根據《職業安全及健康條例》和《工廠及工業經營條例》的進行巡查的總次數分別為 123 115 及 124 907 次<sup>16</sup>，當中 2013 年及 2014 年針對清潔服務業工作地點的職業安全及健康巡查分別為 1 192 及 1 366，分別只佔該年總次數的 0.96%及 1.09%。(見表 b)

表 b 2010 至 2014 年勞工處針對清潔服務業工作地點的職業安全及健康巡查次數，及向清潔服務業僱主提出有關職業安全 及健康檢控數字<sup>17</sup>

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
巡查數字	1 229	1 840	1 381	1 192	1 366
發出傳票數目 <sup>18</sup>	6	8	10	8	19
定罪傳票數目 <sup>19</sup>	7	6	6	6	12

勞工處表示，上述違反《職業安全及健康條例》的檢控主要涉及一般責任條款，例如沒有提供及維持安全工作系統，沒有為僱員提供所需的資料、指導、訓練和監督等。2010 至 2014 年法庭就有關個案的平均罰款由 11 300 元至 23 857 元不等<sup>20</sup>：

表 c 2010 至 2014 年法庭就清潔服務業違反《職業安全及健康條例》的罰款

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
平均罰款	\$11,300	\$11,667	\$13,200	\$23,857	\$14,000
最高罰款	\$20,000	\$20,000	\$30,000	\$45,000	\$18,000

<sup>16</sup> 資料來源: 2015 年 4 月 2 日財務委員會審核 2015-16 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一五至一六年度開支預算管制人員(勞工及福利局局長)的答覆。問題編號:0554。答覆編號 LWB(L)084。

<sup>17</sup> 2015 年 8 月 15 日勞工處回覆查詢所得資料。

<sup>18</sup> 勞工處表示，由於個別個案的司法程序進度有別，定罪傳票的數目跟同年發出傳票的數目會涉及不同個案。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 同上。

## B. 《職業安全及健康規例》

根據《職業安全及健康條例》，勞工處制定的《職業安全及健康規例》，就意外的預防、防火措施、工作地點的環境控制、工作地點的衛生、急救事宜以及僱主及僱員該如何進行體力處理操作等訂定一些基本的規定。規例的主要條文包括：

### 預防意外

- 作業裝置須在設計和製造上合乎安全，並須有妥善保養，而危險部分須設有有效防護；
- 工作地點的危險地方須以柵欄安全圍封。

### 防火措施

- 在工作地點內，要展示逃生路線，而所有出口須有照明的「出口」標誌；
- 走火通道須暢通無阻；
- 確保所有出路及門口均能從工作地點內輕易開啟或沒有鎖上；
- 工作地點必須具備適當及足夠的消防設施。

### 工作環境

- 工作地點須保持清潔、充足的照明及空氣流通；
- 樓面要有足夠的排水設施。

### 衛生設備

- 工作地點須設有足夠的廁所及清洗設施；飲用水要充足。

### 急救設施

- 工作地點須設有適當及足夠的急救設施，並指派僱員負責急救設施。

### 人力搬運

- 考慮僱員從事人力搬運時的潛在危險，並作出評估及紀錄，並加以檢討；
- 對從事人力搬運的僱員，提供適當的訓練及其它需要的防護措施。

### C. 職業安全指引

除了《職業安全及健康條例》和《職業安全及健康規例》等相關規定，勞工處制訂了不少職業安全健康指引及安全指南，為僱主和僱員提供實施安全健康工作環境的實際建議及運作守則。與清潔行業息息相關的指引及刊物，包括《安全使用化學劑指引》、《工作地點的化學安全-風險評估指引及制訂安全措施的基本原則》、《工作地點的化學安全-使用及處理化學品》、《個人防護裝備指引》、《休息時段指引》、《惡劣天氣下的工作安全指南》、《化學品使用過程的危險及安全指南》及《工作安全-個人防護衣物》等。不過，這些指引及安全指南一般不具法律效力，只供僱主及僱員參考之用，以藉此呼籲他們建立安全健康的工作環境。

## (丁) 香港政府的外判制度及其監管安排

為應付香港市民對政府服務不斷提高的期望及需求，以及在有限資源下提供「物有所值」的服務，香港政府自 90 年代起進行公營部門改革，1992 年成立效率促進組，負責執行政府改善公共服務的工作，同時制訂與協調公營部門改革計劃的實施方案。當中政府致力通過外判，讓政府部門與外間私營服務供應商簽訂服務合約，使用服務供應商提供指定的政府公共服務，並向其付出服務費用。香港政府認為外判模式能配合政府「大市場、小政府」政策，讓其利用自由市場運作模式提供更佳服務，提高成本效益及效率，並使政府能集中資源處理必須由公務員負責的政策事宜，以更靈活地回應市民對政府公共服務需求的增長及新增服務的要求。

根據香港政府效率促進組的資料，香港政府外判服務的原因包括：

- (a) 改善現有服務，並應付服務需求的增長及新增服務的要求；
- (b) 務求提高成本效益及效率；
- (c) 更靈活地回應浮動不定的需求；
- (d) 控制公務員人數的增長；以及
- (e) 利用市場的新技能及科技；

然而，外判服務不等於將政府提供公共服務的責任外判。相反，政府要撥出資源監管服務合約的招標及履行情況、服務質素及服務承辦商的工人的勞工及職業安全及健康權益。在採購服務合約方面，香港政府各部門必須遵從關於僱用服務承辦商及專業人士的既定政策和規例。根據財經事務及庫務局發布的《政府採購簡介》：

- (a) 政府的採購政策是要取得最合乎經濟效益的貨品和服務，以便推行政府的計劃和工作；
- (b) 政府致力為所有參與競投政府採購合約的本地及海外供應商和服務承辦商提供平等的機會；
- (c) 政府通過公開、公平、具競爭性及清楚明確的程序，批出貨品和服務供應合約；及
- (d) 在採購《世界貿易組織政府採購協定》（《世貿採購協定》）所涵蓋的貨品及特定服務時，政府須遵從該協定的條文。

財政司司長與財經事務及庫務局局長根據《公共財政條例》(第2章)第11(1)條發布的《物料供應及採購規例》(簡稱《採購規例》)表明，政府人員負責採購在《採購規例》訂明的開支限額內的服務，並管理所採購的服務。他們須遵守《採購規例》、

奉行恪守《採購規例》的文化、定期提醒各有關人員時刻務必遵守《採購規例》並密切監察他們遵行的情況。政府物流服務署(物流署)就不超過各局及部門的部門限額採購物料<sup>21</sup>、服務及收入合同，以及物料管理，定期查核各局及部門有否遵行《採購規例》，並提出改善措施建議。

為協助各局及部門採購及監管服務，並達致衡工量值的標準，政務司司長辦公室的效率促進組分別於 2007 年及 2008 年出版《合約管理用者指引》及《有關外判工作的實務指引(第三版)》，作為各政府部門採購外判服務時的評審及管理參考。效率促進組還會進一步協助部門釐訂服務規格及投標評審準則與設立合約管理和關係管理機制等，並會定時舉行工作坊，向政府部門推廣良好的外判理念及措施，務求令公共服務承辦商根據外判合約及法定的僱傭標準，提供服務及公平對待僱員。

因此，目前使用外判服務合約的政府各局及部門均各自設有合約管理機制，監察承辦商有否適當地履行服務合約。一般而言，政府部門會在合約列明承辦商須符合的服務規定及表現標準。專責合約管理人員會透過實地巡查，突擊檢查及查核承辦商提供的工作記錄，監察承辦商的工作及表現。如發現承辦商有違規、失責行為或沒有按照合約條文提供服務，有關政府部門會採取跟進行動，包括向服務承辦商發出口頭警告、警告信或失責通知書，並扣減服務月費，甚至終止合約。服務承辦商亦有責任保障政府外判服務員工的勞工及職業安全權利，因此政府的外判服務合約亦訂明承辦商必須遵守《僱傭條例》、《僱傭補償條例》及《職業安全及健康條例》的相關規定。

根據資料，2013-2014 年度，香港政府各政策局及部門因採購服務所致的政府開支為 71.8 億元，當中以潔淨服務合約的開支所佔的比例最高(22.78 億元)<sup>22</sup>。效率促進組 2012 年最新的調查顯示，以購買外判合約全年開支分析，房屋署、食物環境衛生署(簡稱食環署)及康樂文化事務署(康文署)是首三個使用最多外判服務合約提供公共服務的政府部門<sup>23</sup>。這些服務合約以潔淨服務為主，當中承辦商僱用大量非技術清潔工人為政府提供服務。以上三個政府部門各自設有合約管理機制，監察承辦商有否適當地履行服務合約

<sup>21</sup> 由二零一三年七月起，各局／部門可運用獲授權力自行成立部門投標委員會，以審批經招標承投價值不超過 500 萬元的合約，而無需經物流署投標委員會處理。物流署投標委員會負責審批經招標承投價值 500 萬元以上但不超過 1,500 萬元的合約。至於價值超過 1,500 萬元的標書，則由中央投標委員會負責，該委員會負責檢討各局／部門的標書評審結果，並向財經事務及庫務局常任秘書長(庫務)建議是否接納標書及批出合約，以及在有需要時向各局／部門提出意見以作日後指引

<sup>22</sup> 資料來源：香港審計署。審計署署長第六十三號報告書。第六章，頁 1。2014 年 10 月 30 日。

<sup>23</sup> 資料來源：Efficiency Unit. Report on 2012 Survey on Government Outsourcing. May 2013, pp. 26.

## A. 食環署、康文署及房屋署監管清潔服務承辦商執行職業安全健康相關規定的情況

### 食物環境衛生署

根據食環署的回覆資料顯示<sup>24</sup>，截至 2014 年 12 月 31 日，食環署與私人承辦商簽訂的清潔服務合約共 61 份，約涉及 10,000 名外判清潔工人。大部份清潔服務合約年期以兩年為主<sup>25</sup>。這些受僱於食環署外判服務合約的非技術清潔工人，主要負責街道清潔、廢物收集、機械清掃街道、清理渠道、回收可循環物料、街市及市政大廈潔淨、防治蟲鼠、園藝保養等服務。食環署指出，其與承辦商簽訂的清潔服務條款會訂明量度服務表現的標準，確保承辦商的服務質素良好，並清楚訂明承辦商必須遵守所有與執行合約相關的法例。在工作安全與健康方面，食環署表示已實施一系列措施，以加強對服務承辦商的管理，當中包括訂定更嚴格的合約條款，為工友提供合適的工作環境。這些條款包括<sup>26</sup>：

(a). 承辦商須向政府保證和承諾遵守《職業安全及健康條例》(第 509 章)的規定，以及其他與其員工、政府人員及其他人的健康和安全的法例。倘發現承辦商違反這項承諾，在履行本合約時觸犯《職業安全及健康條例》(第 509 章)所訂罪行並被定罪，政府可以書面通知承辦商終止本合約，承辦商無權索取賠償；

(b) 承辦商須提供足夠數目、曾接受適當訓練、富經驗和稱職的管理人員及駐場督導人員。該等人員應具備至少三年固體廢物管理經驗或同等經驗，並具備相關知識，有能力處理可能遇到的危險和問題，以及懂得如何防止意外發生；

(c). 承辦商須確保使用化學清潔劑及去污劑的僱員已受過充分訓練，並完全明白使用化學清潔劑及去污劑的危險 / 風險和安全措施；

(d). 承辦商無論如何不得容許其僱員把化學清潔劑及去污劑混合，但稀釋除外；所有化學清潔劑及去污劑的容器均須貼上適當標籤；所有化學清潔劑及去污劑在使用後都必須妥善存放；

(e). 承辦商須在政府通知批予本合約後四星期提交一份風險評估報告，就潔淨工人和廁所事務員提供指定服務時可能遇到的危險 / 風險和須採取的預防措施提供資料，以供政府代表審批；

除此之外，食環署表示會每天巡查，並進行突擊實地巡查，以確保承辦商時刻遵守合約的所有條款和規定。

<sup>24</sup> 資料來源：食物環境衛生署 2015 年 6 月 30 日回覆本會查詢資料。

<sup>25</sup> 資料來源：2015 年 4 月 2 日財務委員會審核 2015-16 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一五至一六年度開支預算管制人員(食物及衛生局局長)的答覆。問題編號:3415。答覆編號 FHB(FE)279。

<sup>26</sup> 資料來源：食物環境衛生署 2014 年 12 月 30 日回覆本會查詢資料。

## 康樂文化事務署

截至 2014 年 12 月底，康文署與私人承辦商簽訂的清潔服務合約共 44 份，合約通常為期約 2 至 3 年<sup>27</sup>，約涉及 8 074 名清潔工人<sup>28</sup>，他們主要負責清潔、園藝及場地管理等工作。康文署表示，在所有與外判清潔服務合約條款內，署方有訂明清潔服務承辦商須根據《職業安全及健康條例》（香港法例第 509 章）及有關附例和根據該法例制定的《職業安全及健康規例》的規定，安排落實職業安全健康的規則和指引，以及監管其員工的工作表現。承辦商亦須定期為其員工進行培訓及講解，檢討場地各項工作程序和環境，制訂切實可行的措施，以預防潛在的職業危險<sup>29</sup>。

在標書評審方面，投標者須按照標書內的投標條款提交一份具體管理計劃書，當中須涵蓋承辦商確保員工在履行職務時的安全規例措施。管理計劃書的內容及建議在投標者中標後將成為合約條款一部分，具法律約束力，承辦商日後須按照所核准的管理計劃履行服務。另外，康文署表示，場地管理/執勤人員會監察承辦商落實《職業安全健康條例》的相關規定，包括定期對承辦商的各项清潔工作進行安全視察，在有需要時，會對個別場地的清潔工作程序及環境作出評估，制訂適當的糾正和建議切實可行的預防和改善措施，並在意外發生後進行調查。場地管理/執勤人員亦會透過與承辦商的會議及日常工作上的接觸，督促承辦商及其僱員需按合約要求，注意職業安全。若承辦商未能履行合約的要求，各場地經理級管理人員可向承辦商發出勸喻信及/或失責通知書，並根據合約扣減服務月費。另外，各場地每月會對承辦商的服務表現及其對合約條款的遵守進行評核，以確保承辦商遵守各項規定包括《職業安全健康條例》<sup>30</sup>。

## 房屋署

根據房屋署於 2015 年 7 月 15 日回覆本會的查詢的資料，目前房屋署直接管理的屋邨共涉及 64 份清潔服務合約。房屋署沒有提供清潔服務承辦商聘用清潔工人的最新數字，但表示承辦商會視乎屋邨的大小，每邨聘用清潔管工 1 至 5 名，以及清潔工人 6 至 86 名。房屋署指與潔淨服務承辦商所簽訂的合約已訂明承辦商必須遵從《職業安全及健康條例》在工作地點提供急救設施和物品，並由註冊安全主任就各項潔淨服務的安全作監管，同時定期向屋邨房屋事務經理作滙報。房屋署會不時向承辦商提供和更新作業指引，例如使用合適的梯具、高空及路旁的工作安全等安全指引。此外，房屋署規定所有潔淨服務承辦商均須取得「職業健康及安全審核系統 (OHSAS)18001」認證<sup>31</sup>。

<sup>27</sup> 資料來源：2015 年 3 月 31 日財務委員會審核 2015-16 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一五至一六年度開支預算管制人員(民政事務局局长)的答覆。問題編號 3656。答覆編號 HAB473。

<sup>28</sup> 資料來源：康文及文化事務署 2015 年 7 月 20 日回覆本會查詢資料。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 同上。

<sup>31</sup> 資料來源：房屋署 2015 年 7 月 15 日回覆本會查詢資料。

## B. 監管政府外判服務合約承辦商的其他規定

除各部門各自訂立外判合約監管機制外，政府財經事務及庫務局近十年間推行了以下的統一措施保障受僱於政府外判服務承辦商之非技術工人的權利。

### 標準評審強制性規定

2004年3月財經事務及庫務局實施標書評審強制性規定，如投標者在截標日期前12個月內，因違反相關條例而共有三次或以上的定罪記錄，其投標建議便不應獲得考慮。定罪記錄包括：

- (a) 違反《僱傭條例》(第57章)(例如沒有給予僱員任何假日或產假)及《僱員補償條例》(第282章)，而最高罰款相等於《刑事訴訟程序條例》(第221章)附表8所述第5級(5萬元)或以上罰款的定罪記錄；
- (b) 違反《入境條例》(第115章)第17I(1)條的定罪記錄——僱用不可合法受僱的人；
- (c) 違反《刑事訴訟程序條例》第89條及《入境條例》第41條的定罪記錄——協助及教唆另一人違反其逗留條件；及
- (d) 違反《入境條例》第38A(4)條的定罪記錄——建築地盤主管僱用不可合法受僱的人在建築地盤工作；及

### 實施適用於各部門的扣分制度

財經事務及庫務局還實行一項扣分制度，適用於2004年3月27日之後招標的政府服務合約。根據扣分制度，採購部門須向違反合約責任的承辦商發出失責通知書，這些違反合約責任事項分別為工資水平、每天工作時數上限、與其非技術工人簽訂書面標準僱傭合約及以自動轉賬方式支付工資予非技術工人。每發出一次失責通知書，有關承辦商會被扣一分。倘若承辦商在2006年5月1日或之後的一段36個月累計期內，被一個或以上的政府部門累扣滿3分，則其就競投須僱用大量非技術工人的服務合約而提交的標書，在5年內將不獲考慮。此外，若承辦商違反《僱傭條例》(第57章)及《僱員補償條例》(第282章)的條文而被定罪，而有關的條文每項定罪可判處的最高罰款相當於《刑事訴訟程序條例》(第221章)附表8所指第5級或以上的罰款<sup>32</sup>，則在5年內不得競投該類服務合約<sup>33</sup>。如承辦商在同一合約的連

<sup>32</sup> 按《刑事訴訟程序條例》(第221章)附表8所指第5級罰款為5萬元，第六級罰款為十萬元。

<sup>33</sup> 資料來源：2014年4月4日財務委員會審核2014-15財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(食物及衛生局局長)的答覆。問題編號:6000。答覆編號

續三年內被扣滿三分，該服務合約須予終止。

## 標準僱傭合約

政府自2001年已規定所有政府服務合約承辦商，必須與其僱用非技術工人簽訂僱傭合約，訂明主要僱用條款，包括工資、工作時數及休息日等，以保障僱員的權益。這項規定適用於政府清潔服務承辦商及其所聘用之非技術清潔工人。

為進一步保障僱員的權益，財經事務及庫務局 2005 年 4 月頒布強制性規定，要求政府服務合約承辦商必須與其僱員簽訂「標準僱傭合約」，當中須清楚列明非技術工人的每月工資、工作時數、支付工資的方法等<sup>34</sup>。現時，政府服務合約承辦商僱用非技術工人的「標準僱傭合約」的主要特點如下：

(a) 如非技術工人完成標準僱傭合約內訂明的工作時數及工作天，他們的每月工資須不少於承辦商在相關投標建議內所承諾的每月工資。任何名義的津貼，將會是所承諾每月工資以外的收入；

(b) 作為一項管制措施，在僱員同意下，所有工資須以自動轉賬方式接存入個別僱員的銀行戶口內；

(c) 承辦商須負責一切經營及行政成本，以及固定資產及器具的損耗。任何名目的費用或按金，一律不可向非技術工人收取；

(d) 工人的工作地點須清楚訂明。如有需要，承辦商只可在同一區域內作臨時和有限度的員工調配或在特殊情況下才可作出有關安排；

(e) 承辦商、個別工人及有關的採購部門，都必須備存一份簽妥的標準僱傭合約副本，以作參考；

(f) 只允許修訂那些不會終止或減少合約賦予僱員的任何權利、利益或保障的僱傭條款，並須得到的書面同意。已簽署的修訂副本亦須交與工人及相關採購部門，以作保存。

服務業承辦商如違反「標準僱傭合約」所載的條款及條件，會遭受法律制裁或扣分制度的處罰。財經事務及庫務局規定，承辦商如違反標準僱傭合約其他條款及條件，採購部門應根據服務合約的條款向其發出失責通知書(並非根據扣分制度而發

---

FHB(FE)258。

<sup>34</sup> 資料來源：立法會人力事務委員會(2011年)。立法會秘書處為2011年4月11日會議擬備的背景資料簡介。受僱於政府服務合約的非技術工人的工資安排。

出的失責通知書)。這類失責通知書不會導致承辦商被扣分，但部門日後評審承辦商競投相關服務合約所提交的標書時，會把這類通知書列入考慮因素。

## 工資水平強制性規定

財經事務及庫務局的 2004 年 5 月財務通告第 5/2004 號<sup>35</sup>訂明有關工資水平的強制性規定，以確保政府服務合約的承辦商給予僱員的工資不低於市值工資。這項標書評審強制性規定訂明，投標者付予受其僱用的非技術工人的每月工資，如低於招標時政府統計處最新發表的《工資及薪金總額按季統計報告》內相關行業／職業的平均每月工資，其投標建議將不獲考慮。

2011 年 5 月 1 日，本港實施法定最低工資。受僱於政府服務合約承辦商的非技術工人會和其他工人一樣同受到《最低工資條例》的保障，享有不低於法定最低工資水平的工資。為配合新工資安排，政府勞工處修訂「標準僱傭合約」，訂明有關工人每月因工作而獲取的工資及每月七天享有一天的有薪休息日，會以法定最低工資水平計算。換言之，就 2011 年 5 月 1 日或之後招標以僱用非技術工人為主的政府服務合約，政府會要求有關服務合約承辦商必須對新入職的非技術工人實施上述工資規定，簽訂新的「標準僱傭合約」。至於其時的現職僱員，承辦商可在其同意下與僱員簽訂新的「標準僱傭合約」，以代替原有合約。

---

<sup>35</sup> 財經事務及庫務局發出的財務通告及指引

## (戊) 政府外判制度對清潔工人勞工權益的影響

### A. 因政府服務合約轉換而被中斷按年資而累積的僱員福利

如前述，使用外判模式提供公共服務的政府部門一般會向服務承辦商批出兩年至五年不等的服務合約。就康樂文化事務署而言，其外判服務合約通常為 2 至 3 年；而食物環境衛生署通常以兩年為主<sup>36</sup>。每當政府部門向新的服務承辦商購買服務合約時，則意味舊有的服務承辦商與其工人的僱傭合約被終止。但根據過去觀察所知，新的服務承辦商為減少招聘工人的行政程序及支出，以及訓練員工的開支，一般會招聘舊有服務承辦商的工人提供服務。這做法於經營外判清潔服務及外判保安服務的承辦商最為普遍。由於外判清潔及保安服務工人一般年齡較大及教育程度偏低，因此當新的服務承辦商接辦其崗位的外判服務時，他們均願意留任。可是，因外判工人要與新服務承辦商重新簽訂標準僱傭合約，因此即使他們繼續在現有崗位服務，其年資會因政府外判服務合約轉換而被新的服務承辦商中斷，無法累積，致使他們損失原來該按年資增長而得到的勞工權利，包括年假日數、有薪勞工假、有薪產假及累積有薪病假日數等。

本會於 2014 年的「政府外判工人工作待遇調查」<sup>37</sup>就發現，在 196 名受訪非技術外判工人中，大部份在所屬的工作崗位有相當長的工作經驗及年資。儘管如此，約五成六(56.6%)受訪者表示曾在過去任職政府外判工作同一崗位期間因政府轉換外判服務承辦商而須轉換僱傭合約。逾五成四(54.2%)受訪者更表示，在同一工作崗位上，曾與外判服務承辦商簽訂兩次或以上的僱傭合約。當中有近七成六(75.7%)曾因此被中斷工作年資，六成三(63.1%)因中斷年資而無法累積年假，近五成七(56.8%)因中斷年資而無法享有首三個月有薪勞工假期。這反映工人的權益因外判服務合約轉換而被剝削的嚴重漏洞。

### B. 換約安排導致強積金被多次「對沖」

在外判制度下，政府每次轉換外判服務承辦商時，外判員工與舊服務承辦商的僱傭合約便會中斷，有關安排更增加了員工的強積金被「對沖」的次數，這對外判工人的退休保障極為不利。本會 2014 年的「政府外判工人工作待遇調查」同樣發現，在外判工人在轉換合約時，有四成五(45%)曾被承辦商(僱主)以其強積金僱主累算權益對沖，以支付遣散費及長期服務金。當中有四成(40%)受訪者曾經歷兩次或以上的「對沖」，最高者被「對沖」款額累積逾 35,000 元。

<sup>36</sup>資料來源：2015 年 3 月 31 日財務委員會審核 2015-16 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一五至一六年度開支預算管制人員(民政事務局局长)的答覆。問題編號 3656。答覆編號 HAB473。

2015 年 4 月 2 日財務委員會審核 2015-16 財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一五至一六年度開支預算管制人員(食物及衛生局局长)的答覆。問題編號:3415。答覆編號 FHB(FE)279。

<sup>37</sup>資料來源：香港天主教勞工事務委員會(2014 年)。「政府外判工人工作待遇調查」。2014 年 8 月 21 日。  
[http://hkccia.org.hk/article/RI\\_20140821.pdf](http://hkccia.org.hk/article/RI_20140821.pdf)

強積金原意是保障基層工友的退休生活，現卻容許僱主可以僱員強積金戶口的僱主供款部份之累算權益，抵消僱主須繳付的長期服務金和遣散費，作為對僱員的離職補償。若外判工人被轉換服務承辦商(僱主)的次數越多，其強積金被「對沖」次數及款額就越多。被辭退的僱員一般會利用這筆款項解決生活上的即時需要，換言之，用作退休需要的強積金會不斷減少，嚴重的影響基層工友的退休生活。

### C 「價低者得」損害勞工權益

《政府採購簡介》指出，政府採購政策的目的是要取得最合乎經濟效益的服務。為此，政府各局及部門一般以「價低者得」為採購外判服務的重要標準。雖然效率促進組在《有關外判工作的實務指引(第三版)》指出，各政府部門不應以降低服務成本(cost reduction)作為外判的主因<sup>38</sup>。但根據效率促進組 2012 年外判調查報告，84% 受訪部門表示其近八成外判合約是判予提出最低服務價格之承辦商。同時，75% 受訪服務承辦商認為價格是政府評審外判服務合約的決定因素<sup>39</sup>。這反映政府各部門多以「價低者得」作為審批標書的重要考慮因素。

然而，「價低者得」卻引發服務承辦商之價格競爭。服務承辦商為降低外判服務收費，必然會控制成本，緊縮開支。清潔服務乃人力密集行業，人手開支一般佔整體的生產成本的最大部份，因此緊縮開支很多時由壓縮工人的薪酬及福利著手，包括抑制員工薪酬增長、減少對員工的培訓、工具及裝備的配置。事實上，現時大部份受僱政府外判服務合約的清潔工人都是收取法定最低工資的，其工資水平只隨法定最低工資每兩年檢討時才作出調整。本會 2014 年的調查發現，逾八成四(84.7%) 受訪外判工的時薪僅為法定最低工資 30 元。近九成八(97.9%) 受訪外判工更表示其工資並非每年調整，八成七(87.1%) 表示其工資只隨法定最低工資每兩年檢討時才作出調整(一般不少於兩年調整一次)。在持續且急遽的通脹下，基層工友工資水平根本未能應付食品、租金及交通費等急劇升幅，間接製造在職貧窮人口及貧窮家庭數目。

### D. 過份側重服務表現，無視員工的人手安排

效率促進組於《外判合約管理指引》中建議部門在制定服務合約時應著重以產出指標/服務表現指標監管及評定承辦商之服務質素。但清潔服務乃人力密集行業，人手開支一般佔整體的生產成本的最大部份。因此服務表現很大程度取決於人手的多寡。若監管指標只著側重服務表現，則服務承辦商會較注重如何達到合約中訂定的服務表現標準，而忽略人手的安排及生產工具的投入。根據食環署及康文署的回覆本會的資料，他們都不會在合約上訂明對清潔服務承辦商每個工作時段最低的人數目要求。食環署表示，「本署的清潔服務合約一般以『成效為本』的原則制定服務表現要求」，換言之，承辦商按服務需要顧用足夠人手應付合約的服務表現要求即可。

<sup>38</sup> 效率促進組(2008)。《有關外判工作的實務指引(第三版)》。

<sup>39</sup> 資料來源: Efficiency Unit. Report on 2012 Survey on Government Outsourcing. May 2013, pp59

由於兩署沒有規定清潔承辦商履行合約時的最低人手及生產工具數量等要求，承辦商有機會聘請不足人手提供服務。本會 2014 年的調查發現，近六成五(64.6%)受訪工友表示曾被要求或非自願在休息日工作；有逾七成(70.8%)受訪工友表示曾被要求或非自願在勞工假工作。這某程度反映承辦商人手不足，而且由於工資過低，承辦商難以聘請新人入行，所以強迫現有員工加班應付工作。由於基層外判工友議價能力低，害怕失去工作，因此當被承辦商要求休息日或勞工假期間加班工作時會無奈接受；有的更表示被迫簽署「申請加班書」，以證明工友為自願加班。部份工友亦反映承辦商沒有向其提供足夠的工具及物資，如口罩、手套、保護衣物等，有時甚至要自行購買有關物資。

## E. 現行扣分制度不足以保障工人的權利

政府審計署曾於2007年發表報告，批評食環署、康文署及房屋署對外判服務承辦商的監管不足<sup>40</sup>，以致發生多宗與僱員有關的不當事件，未能有效保障工人利益。例如，審計署調查發現，康文署及房屋署沒有根據扣分制度向涉事承辦商發出失責通知書，而食環署在2002年8月至2005年6月期間向承辦商發出多達60份與僱傭有關的失責通知書，其中38份(63%)發給同一名承辦商。此外，截至2007年7月，五名曾被定罪的承辦商正承辦食環署的16份合約。審計署建議食物環境衛生署署長應在勞工保障執法工作上著重監察高危承辦商在僱傭相關事宜的表現<sup>41</sup>。

隨著政府當局於2004年起加強對外判服務承辦商的監管，以及2011年起政府立法實施最低工資，承辦商欠薪或少付工資等違反《僱傭條例》的個案顯著減少。根據資料顯示，自2009年起政府向承辦商發出的扣分總數逐年減少。以食物環境衛生署為例，過去五年(2009-10至2013-14年)，向承辦商發出扣分總數為3分<sup>42</sup>。

不過，近年個別承辦商違反《僱傭條例》的其他規定時有發生，例如沒有為工人開設強積金供款戶口、僱傭合約完結後拒絕支付遣散費、強迫休息日或勞工假期工作，又或違反《職業安全及健康條例》的相關規定等。可是，現行的扣分制度未能處理上述違例情況<sup>43</sup>。現時針對承辦商實施的行政扣分制度只向違反與工資、工作

<sup>40</sup> 資料來源:香港審計署(2007年)。香港審計署長報告第四十七號報告書。2007年10月。第八至十章。

<sup>41</sup> 資料來源: 香港審計署(2007年)。香港審計署長報告第四十七號報告書。2007年10月。第八章，頁1。

<sup>42</sup> 過去5年，食物環境衛生署發出扣除承辦商的分數如下：

	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度	2012-13 年度	2013-14 年度(截至 2014 年 2 月 28 日)
被扣分數	0	0	1(1)	2(1)	0

括號內數字為與工資有關的被扣分數。

資料來源: 2014年4月4日財務委員會審核2014-15財政年度開支預算會議。財務委員會審核二零一四至一五年度開支預算管制人員(食物及衛生局局長)的答覆。問題編號:6000。答覆編號:FHB(FE)258。

<sup>43</sup> 資料來源: 香港經濟日報(2012年)。外判清潔商涉欠200萬遣散費。2012年8月28日。

香港天主教勞工事務委員會(2014年)。「政府外判工人工作待遇調查」。2014年8月21日。

[http://hkccia.org.hk/article/RI\\_20140821.pdf](http://hkccia.org.hk/article/RI_20140821.pdf)

時數及不與非技術外判工人簽訂書面「標準僱傭合約」規定、非自動轉賬方式支付工資予非技術工人的承辦商作出扣分懲處；換言之，承辦商違反上述其他合約條款、以及《僱傭條例》與《職業安全及健康條例》的其他相關規定，不會予以扣分。

服務承辦商被判定違反《僱傭條例》等刑事罪行而不予考慮投標的個案絕無僅有。現時勞資雙方一般於勞資審裁處處理僱傭糾紛及申索。勞資審裁處乃民事法庭，即使勞資審裁處判定服務承辦商在勞資糾紛中敗訴，亦不等於有關被告違反刑事罪行。由於沒有刑事責任，有關服務承辦商仍可繼續經營，甚至繼續競投及承接政府服務合約。

勞工處負責執行違反《僱傭條例》等相關檢控工作，勞工處強調要成功檢舉違反《僱傭條例》的僱主必須有僱員願意擔心證人。由於基層僱員擔心司法程序費時失事，影響生計，大多不願擔任證人，因此近年被定罪的服務承辦商個案絕無僅有。<sup>44</sup>這反映「定罪」不予投標的規定實際上都不能有效監管違例的外判服務承辦商。「██████事件」(見個案一)便反映了扣分制度及「定罪」不予投標機制之不足。勞工處指出，如調查發現承辦商涉嫌違反僱傭條例或「標準僱傭合約」條款，但因僱員不願意出庭作證而未能提出檢控，處方會對該承辦商發出警告信，並通知有關採購部門。然而，本會質疑在缺乏機制下，有關警告信對懲處涉嫌違反法例的服務承辦商的成效。

<sup>44</sup> 根據 2014 年 10 月 14 日勞工處回覆本會查詢提供的資料，2009 年至 2013 年間勞工處接獲涉及外判服務承辦商違反《僱傭條例》及標準僱傭合約的相關投訴而檢控的結果，如下：

接獲投訴年份	傳票數目	罰款
2009	4 張(包括欠薪及沒有發放年假)	共 \$10,000
2009 - 2013	0	0

## 扣分制的漏洞：[REDACTED]案

[REDACTED]清潔服務有限公司([REDACTED])自 2008 年 1 月承辦食環署灣仔區街道清潔服務，聘請超過 300 名工人。於 2011 年 12 月底，[REDACTED]不獲政府續約，灣仔區街道清潔由[REDACTED]接辦。由同年 12 月中開始[REDACTED]以調派工友為借口，以不實理由欺騙工友簽署自動離職信並拒絕支付遣散費給 160 多名年資 2 年以上的工友。

灣仔食環署外判清潔工人由 2011 年 12 月底開始向僱主[REDACTED]追討遣散費。受影響的 150 多名工友當中，有五名於 2012 年 8 月由勞審處覆判，並於 2013 年 7 月高等法院駁回[REDACTED]上訴，法庭已多次判決[REDACTED]須向工友支付拖欠的遣散費。雖然高等法院判決的法律原則適用於其餘 150 多位工友，但[REDACTED]堅持所有受影響的工人都必須個別告上法庭，並獲法庭判決得直，否則不會賠償。最後礙於冗長及不完善的司法制度，約 100 名工人以法庭判決的金額的 85%和解。

然而，根據現時的扣分制，以上情況[REDACTED]在往後的政府服務合約投標中，不用負上任何後果。[REDACTED]自拖欠遣散費至今獲批的政府外判清潔合約，由 2012 年 5 月至 2013 年 6 月期間，政府繼續向[REDACTED]批出 11 張共價值 1 億 2300 萬的外判服務合約。可見，現時扣分制對違法的外判商沒有任何阻嚇作用。

資料來源：

[http://\[REDACTED\]](http://[REDACTED])

[http://\[REDACTED\]](http://[REDACTED])

[REDACTED]

[https://\[REDACTED\]](https://[REDACTED])

## (己) 受僱於政府服務合約的清潔工人的職業安全及健康處境

效率促進組分別於 2007 年及 2008 年出版《合約管理用者指引》及《有關外判工作的實務指引(第三版)》，作為各政府部門購買外判服務時的評審及管理參考。其中 2007 年出版的《合約管理用者指引》分別有兩個章節特別提出防止剝削工人的實務措施及適用非技術合約外判工人的扣分制度，前者建議政府部門張貼有關工人權益告示、設立舉報熱線、設立中央獨立調查隊、定期查核承辦商的工資紀錄及探視工友的實際工作環境等，後者詳列上文提及的 2006 年開始實施的行政扣分制度。

在職業安全及健康範疇上，效率促進組於本年 10 月才以附錄形式在《合約管理用者指引》覆述《職業安全及健康條例》的責任條款，但仍然未有在有關附錄中向政府採購部門提出監管服務合約承辦商遵守《職業安全及健康條例》的實務措施及監察指引，同時沒有提出針對非技術外判合約工人的職業安全及健康的相關培訓建議。雖然現行政府各局及採購部門均各自設有合約管理機制，列明承辦商須符合服務合約的規定及表現標準，並訂明承辦商必須遵守《職業安全及健康條例》的相關規定及措施，然而缺乏統一的指引及監察機制下，各部門在職業安全及健康範疇上訂明的相關規定標準不一，其監管程度亦不一。

2010 年香港工人健康中心及清潔工人職工會的「外判清潔業工人化學性危害職業健康問卷調查」發現，分別有近八成承辦商未有提供適切的化學品使用培訓予員工，接近一半受訪者表示承辦商提供的化學品安全資料不足夠。另外，超過一半受訪者表示承辦商沒有為清潔工作進行安全評估及訂立清晰工作指引。有超過四成受訪者表示不會主動閱讀化學品標籤上的內容，主要是因看不懂而沒有閱讀。該調查亦反映承辦商沒有提供合用及足夠的個人防護用品，員工需自行購買。有兩成受訪者表示過去一年曾因清潔工作使用化學品而受傷，主要是眼睛不適、皮膚紅腫痕癢及咳嗽。

事實上，2011 年本港曾發生一宗外判清潔工人因錯誤使用化學品的致命意外<sup>45</sup>，這曾引起社會及政府部門對外判清潔工人的職業安全及健康的關注。勞工及福利局長張建宗於 2012 年 3 月 21 日答覆立法會議員上述事宜的質詢時，承諾勞工處會加強巡查執法，並會仔細研究該個案死因裁判官及相關機構的建議，加強承辦商及僱主對清潔工人的職業安全及健康的保障，研究實施發牌及扣分制度等可行性。可是，勞工及福利局和勞工處至今未有交代上述研究的進度。然而，肇禍的另一名清潔工則於同年 4 月中被檢控沒有照顧在工作地點的人的安全及健康罪，被判罰款 5,000 元<sup>46</sup>，但政府沒有懲處涉事的清潔服務承辦商或予以扣分。另外，根據工業傷亡權益會的統計，2012 年最少有十五名政府外判工人於工作期間意外死亡，但沒有承辦商因此而被扣分，甚至被終止其服務合約。

<sup>45</sup> 資料來源：星島日報。清潔劑爆炸工人死於意外。2012 年 2 月 17 日。A23

<sup>46</sup> 資料來源：蘋果日報。亂溝清潔劑爆炸工人罰\$5000。2012 年 4 月 18 日。A15

2013 年天主教勞工牧民中心（新界）、清潔工人職工會及中大基層關注組向食物環境衛生署、康樂文化事務署和房屋署的政府外判清潔工人進行同類的職業安全狀況調查，發現政府依然疏於監管清潔服務承辦商的職業安全表現，使工人的安全受到威脅。調查發現四成工友的工作地點沒有設更衣室、四成五沒有休息室，只能在垃圾桶旁歇息。五成三受訪工人表示，工作時需處理危險品，如玻璃或利器等。但只有約一半受訪者表示承辦商會為其提供危險品的處理方法及相應的個人防護裝備，兩成六受訪者表示缺乏適當的棄置危險容器。調查指出，工人各施各法自行處理危險品，例如會將玻璃碎放在垃圾中央，以其他垃圾包圍，避免垃圾袋被玻璃割破及誤傷他人。有廁所清潔工表示要經常處理針筒，但只會把針筒放進廢棄的汽水罐或膠樽內<sup>47</sup>。

---

<sup>47</sup> 資料來源：天主教勞工牧民中心（新界）、清潔工人職工會及中大基層關注組。「外判清潔工工作環境調查結果報告」。2013 年 11 月

### (三) 調查目的

近年，政府不斷通過外判讓私人機構參與提供公共服務，然而這對基層非技術工人的勞工權益影響深遠。過去不少政府服務合約承辦商被揭發使用不正當和不道德的手法來削減對其工人的保障，致使非技術工人所獲發放的工資，低於承辦商在投標建議上所承諾的款額。同時，部份承辦商更藉各種方法，逃避《僱傭條例》及《強制性公積金計劃條例》與《職業安全及健康條例》下的僱主責任。

2004年起政府推動一系列保障非技術工人的措施及2011年本港制定法定《最低工資條例》後，政府外判清潔工人的工資及每日工時保障已有所改善，但工人的職業安全及健康環境相當惡劣。不少意外個案及社會調查均發現，政府輕視外判工人的職業安全及健康，並疏於監管服務承辦商的職業安全表現，使工人的工作安全受到威脅。為了解受僱於政府清潔服務合約外判清潔工人的職業安全及健康處境，引起社會關注政府及承辦商的職業安全及健康的監控及預防措施，本會以問卷調查的形式，向受僱於政府房屋署、食環署及康文署清潔服務合約的清潔工人進行調查，範疇包括清潔工人的：

- (a) 工作性質及年資;
- (b) 工資、工時及休息情況;
- (c) 工傷及工作相關的健康問題;
- (d) 防護裝備提供情況;
- (e) 化學品安全使用及訓練;
- (f) 安全評估及職業安全培訓情況;
- (g) 職業安全意識。

我們相信有關調查研究結果能讓政策制訂者更了解外判清潔工人之職業安全及健康處境，並制定相關的措施及機制，加強清潔服務承辦商對工人的工作安全及健康的保障，減少工人的職業意外及工作勞損，保障工人之勞工權益。

## **(四) 調查方法**

### **(甲) 調查日期及地點**

問卷調查在 2015 年 6 月至 7 月期間進行。

### **(乙) 調查對象**

調查對象為受僱於政府房屋署、食物環境衛生署、康樂文化事務署清潔服務合約承辦商之非技術清潔工人。調查對象現職清潔崗位之服務年資必須達一年或以上。

### **(丙) 調查及研究方法**

調查採用量化研究方法，以問卷調查形式及便利抽樣方法，於街道垃圾收集站、公屋垃圾收集站、街道、公厕、公共遊樂場、公園、公共體育館、公共運動場、公共泳池、公共屋邨等接觸受僱於房屋署、食環署及康文署清潔服務承辦商的外判清潔工人。調查進行時，會由訪問員讀出問卷題目及選項，待受訪者作答後，由訪問員填寫資料。為提高調查的可靠性，在正式進行調查前，研究員曾進行先導問卷測試，並按被訪者的回應及意見適度修改問卷。在正式進行調查訪問前，所有訪問員都需要參加是此調查的簡介會，以了解是次問卷調查的目的、問卷內容及注意事項。

除問卷收集到的數據外，是次調查報告會採集政府相關部門的統計數據、本地及外地不同組織或團體的相關文獻、報章、刊物等資料，以分析外判制度下基層非技術清潔工人的工作安全健康處境及相關的監管情況。

### **(丁) 樣本結果及數據分析**

是次調查成功收回 320 份問卷。問卷調查所得的資料經整理後輸入電腦，並以電腦軟件 SPSS11.0 For Window 進行統計與分析。

## (五) 調查結果及分析

### (甲) 被訪者基本資料

#### (1) 受僱於房屋署、食環署及康文署外判清潔服務承辦商的清潔工人分布

是次調查成功訪問了 320 名受僱於政府房屋署、食環署及康文署外判清潔服務合約之清潔工人，當中 147 名(45.9%)工人受僱於康文署清潔服務合約承辦商、91(28.4%)受僱於房屋署清潔服務合約承辦商，其餘 82 名(25.6%)工人受僱於食環署清潔服務承辦商。(見表一)

表一 受僱於房屋署、食環署及康文署外判清潔服務承辦商的清潔工人分布

	頻數	有效百分比
有效樣本 房屋署	91	28.4
食環署	82	25.6
康文署	147	45.9
總數	320	100.0

#### (2) 受訪者的性別及年齡

在 320 名受訪者中，213 名(66.8%)為女性，106 名(33.2%)為男性。另外，調查發現受訪者大多為年長人士，大部份年齡介乎 61-65 歲(27.5%)，其次為 56-60 歲(19.3%)。逾五成一(51.6%)受訪者年齡高達 60 歲或以上。在食環署、房屋署及康文署的外判清潔工人當中，以康文署及食環署的外判清潔工人的年齡較大，他們分別有逾半數(63.3%及 53.2%)年齡達 60 歲或以上。房屋署外判清潔工的年齡則較年輕，近六成七(66.7%)受訪者年齡在 60 歲以下。(見表二及三) 此外，大部份(66.6%)受訪者具小學程度或以下學歷。(見表四)

上述結果顯示香港清潔行業的僱員與世界各地相似，都是以女性從業員佔多數，而且教育程度較低。另外，值得注意的是超過半數受訪外判清潔工人年齡達 60 歲以上，他們在退休之齡仍須繼續工作，賺錢維持生活，反映本港長者貧窮問題嚴重。

表二 年齡

		頻數	有效樣本	累積百分比
有效樣本	30歲或以下	1	.3	.3
	31-35歲	2	.6	.9
	36-40歲	4	1.3	2.2
	41-45歲	7	2.2	4.4
	46-50歲	32	10.1	14.6
	51-55歲	46	14.6	29.1
	56-60歲	61	19.3	48.4
	61-65歲	87	27.5	75.9
	66-70歲	56	17.7	93.7
	71-75歲	16	5.1	98.7
	76歲或以上	4	1.3	100.0
	總計	316	100.0	
缺失資料	4			
總數	320			

表三 食環署、房屋署及康文署外判清潔工年齡分佈

所屬部門	年齡分佈			總數
	40歲或以下	40歲以上至60歲	60歲以上	
食環署	1(1.7%)	36(45.7%)	42(53.2%)	79(100%)
房屋署	2(2.2%)	60(66.7%)	28(31.1%)	90(100%)
康文署	4(2.7%)	50(34%)	93(63.3%)	147(100%)
總人數	7(2.2%)	146(46.2%)	163(51.6%)	316(100%)

註: 有 4 個缺失資料。

表四 教育程度

		頻數	百分比	累積百分比
有效樣本	小學程度或以下	213	66.6	66.6
	初中	61	19.1	85.6
	高中	35	10.9	96.6
	大專或大學以上	3	.9	97.5
	無答案	8	2.5	100.0
	總數	320	100.0	

### (3) 受訪者從事清潔服務業的年資(包括往職及現職)

在 320 名的受訪者中，大部份(43.5%)受訪者至少有 1 年至 5 年從事清潔服務的經驗，其次為 5 至 10 年的工作經驗(33.6%)。他們從事清潔服務的平均年次約為 7.5 年。(見表五)

表五 受訪者從事清潔服務業的總年資

	頻數	百分比	累積百分比
有效樣本 1年至5年	123	43.5	43.5
5年以上至10年	95	33.6	77.0
10年以上至15年	43	15.2	92.2
15年以上至20年	13	4.6	96.8
20年以上至25年	4	1.4	98.2
25年以上至30年	2	.7	98.9
30年以上至35年	1	.4	99.3
35年以上	2	.7	100.0
總計	283	100.0	
缺失資料	3		
樣本缺失	34		
總計	37		
總數	320		

### (4) 受訪者的職責

受僱於房屋署服務合約的清潔工的工作地點一般在公屋範圍內，食環署的工作地點則在垃圾站及街道、公廁等地，而康文署清潔工的工作地點一般是公眾公園、體育館、運動場地及泳池等。雖然他們的工作地點不同，但他們清潔任務不盡相同。根據調查發現，受訪者最常處理的清潔工作依次序為掃地(78.7%)、倒垃圾(49.8%)、洗廁所(37.3%)、洗地(32.3%)、掃樓梯(20.7%)。(見表六)

表六 受訪者職責 (可選多項)

負責工作	頻數	百分比	有回應百分比
(1)掃地	251	26.2%	78.7%
(2)掃樓梯	66	6.9%	20.7%
(3)抹升降機	31	3.2%	9.7%
(4)洗地	103	10.8%	32.3%
(5)倒垃圾	159	16.6%	49.8%
(6)清理渠道	60	6.3%	18.8%
(7)清潔牆身	44	4.6%	13.8%
(8)洗廁所	119	12.4%	37.3%
(9)抹窗/抹玻璃	34	3.6%	10.7%
(10)打蠟/磨地	3	.3%	.9%
(11)清洗天花板	12	1.3%	3.8%
(12)除蟲	22	2.3%	6.9%
(13)其他	8	.8%	2.5%
(14)除草/除樹葉	22	2.3%	6.9%
(15)淋花	15	1.6%	4.7%
(16)簽場紙	8	.8%	2.5%
總數	957	100.0%	300.0%

共319個有選擇個案

### (5) 受訪者的時薪水平

調查發現，逾九成(96.4%)受訪者每小時工資為 32.5 元，僅 3.6%受訪者的每小時工資高於上述水平，反映絕大部份受訪者只能賺取法定最低工資收入，收入偏低，屬社會的貧窮勞工。(見表七)

表七 受訪者每小時工資

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	32.5元	243	96.4	96.4
	33元	4	1.6	98.0
	33.5元	1	.4	98.4
	34元	2	.8	99.2
	35元	1	.4	99.6
	35.5元	1	.4	100.0
	總計	252	100.0	
缺失資料		68		
總數		320		

### (6) 受訪者的工時情況

調查發現，逾九成(90.8%)受訪者每星期工作六天，而逾七成(71.6%)每天工時為 8 小時。(見表八及表九) 由於政府規定所有服務承辦商必須與非技術工人簽訂書面「標準僱傭合約」，而當中須列明每周工作天數及每天工時要求，若違反工時規定會予以扣分。因此受訪清潔工人的實際工作天數及每天工時相當穩定，超時工作情況十分罕見。

表八 受訪者每星期工作天數

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	4天	3	1.0	1.0
	5天	8	2.5	3.5
	6天	286	90.8	94.3
	6.5天	2	.6	94.9
	7天	16	5.1	100.0
	總計	315	100.0	
	缺失資料	5		
總數	320			
平均數	6天			

表九 受訪者平均每天工作時數

		頻數	有效樣本	累積百分比
有效樣本	8小時以下	36	11.7	11.7
	8.00	218	71.0	82.7
	8.50	11	3.6	86.3
	9.00	31	10.1	96.4
	9.50	2	.7	97.1
	10.00	9	2.9	100.0
	總計	307	100.0	
缺失資料	13			
總數	320			
平均數	8小時			

## (乙) 調查主要結果及分析

### (1) 受訪者小休時間安排

在 320 名受訪者中，大部份(92.8%)受訪者表示，除用膳時間外，現職承辦商沒有安排其他指定的休息時間。僅 6.9%表示現職承辦商有安排指定的休息時間，當中大部份的小休安排為 15 分鐘或以下。(見表十及表十一)

香港的夏季既炎熱又潮濕，而且常有颱風和雷雨。清潔工人工作時體力消耗量大，而且很多時需要在戶外長時間工作，天氣酷熱時，很容易出現身體不適，甚至中暑現象。因此他們在連續工作一段時間後，短暫的休息時間對他們十分重要。這不但可減少疲勞，提高生產力，甚至可避免過度疲勞而引起的工傷意外，保障生命安全。

可是，大部份受訪者表示除指定的用膳時間外，僱主沒有安排指定的休息時間。調查進行之時正值六至七月。根據天文台的紀錄，2015 年 6 月是香港自 1886 年有紀錄以來最炎熱的六月，最高錄得 34.2 度，期間共發出 9 次酷熱天氣警告，酷熱警告累計達 510 小時。期間，天文台亦共發出 53 次雷暴警告<sup>48</sup>。勞工處的《職業安全及健康條例》，要求僱主在切實可行範圍確保工作中僱員的安全及健康，並曾發出《休息時段指引》，建議僱主讓僱員在適當時候稍事休息，恢復體力。調查反映承辦商並未跟從。事實上，相關指引只供參考，並無約束力，未能有效保障工人。

表十 除用膳時間外，現職僱主有否安排其他指定休息時間

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	22	6.9
	否	297	92.8
	唔知道	1	.3
	總數	320	100.0

表十一 獲僱主安排休息時間時限

		頻數	有效百分比
有效樣本	≤15mins	10	62.5
	16-30mins	4	25.0
	46-60mins	1	6.3
	≥60mins	1	6.3
	總計	16	100.0
缺失資料		6	
系統缺失		298	
	總計	304	
總數		320	

<sup>48</sup> 資料來源：香港天文台。2015 年 6 月天氣回顧。

[http://www.hko.gov.hk/wxinfo/pastwx/mws2015/mws201506c\\_uc.htm](http://www.hko.gov.hk/wxinfo/pastwx/mws2015/mws201506c_uc.htm)

香港天文台。2015 年 7 月天氣回顧。

[http://www.hko.gov.hk/wxinfo/pastwx/mws2015/mws201507c\\_uc.htm](http://www.hko.gov.hk/wxinfo/pastwx/mws2015/mws201507c_uc.htm)

## (2) 工作期間的工傷情況

在 320 名受訪者中，逾兩成五(26.9%)表示過去及現職期間曾因工作而受傷，而其中近六成五(64%)的工傷在現職期間發生，佔整體受訪者的 17.2%。他們受傷次數以一次為主，但有人曾多次受傷。(見表十二、十三及十四)

若根據受訪者所屬政府部門分析，現職康文署及房屋署的外判清潔工人之工傷情況略為顯著，分別佔所屬部門的受訪人數的 18.4%及 18.7%(69.2%)。(見表十五)

表十二 受訪者在任職外判清潔工人期間，因工受傷的經歷(包括往職及現職)

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	86	26.9
	沒有	234	73.1
	總數	320	100.0

表十三 受訪者現職外判清潔工期間，因工受傷的經歷

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	55	64.0
	沒有	31	36.0
	總計	86	100.0
系統缺失		234	
總數		320	

表十四 現職期間因工受傷的次數

		頻數	有效百分比
有效樣本	1	36	87.8
	2	2	4.9
	3	2	4.9
	4	1	2.4
	總計	41	100.0
	缺失資料		14
系統缺失		265	
總計		279	
總數		320	

表十五 現職食環署、房屋署及康文署外判清潔工人工傷情況

所屬部門	工傷情況		
	有	沒有	總數
食環署	11(13.4%)	71(86.6%)	82(100%)
房屋署	17(18.7%)	74(81.3%)	91(100%)
康文署	27(18.4%)	120(81.6%)	147(100%)
總人數	55(64%)	265(82.8%)	320(100%)

### (3) 工傷呈報

根據《僱員補償條例》第 15 條規定，僱主在僱員遇到工傷意外或僱員患上該條例指明的職業病後，不論該意外或職業病是否引起任何支付補償的法律責任，僱主必須勞工處處長呈報<sup>49</sup>。在 55 名曾經在現職期間工傷的受訪者中，60%表示沒有向勞工處呈報工傷。另外，有逾 7%(7.3%)不知道或唔清楚有否向勞工處呈報現職期間的最近一次的工傷(見表十六)，反映政府業清潔服務承辦商忽視受訪清潔工人工傷意外呈報及補償的法定責任，以致受訪工人工傷意外呈報率偏低。

表十六 受訪者現職期間最近一次工傷有否向勞工處呈報

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	18	32.7
	沒有	33	60.0
	唔知道/唔清楚	4	7.3
	總計	55	100.0
缺失資料		265	
總數		320	

### (4) 工傷涉及身體的部位及成因

於現職工作期間工傷的55名受訪者中，以下肢受傷的情況最為顯著，受傷部位包括足踝(20%)、腳掌(14.5%)、小腿(10.9%)及腳趾(7.3%)，其次為上肢受傷，部位包括手背(16.4%)、手指(12.7%)、手腕(9.1%)、肩膀/上臂/前臂/手肘(7.3%)、手掌(3.6%)。受傷的原因以「滑倒、絆倒或跌倒」(32.7%)最常見，其次為「提舉或搬運物件時受傷」(30.9%)。(見表十七及十八) 這情況與2014年病媒防治及清潔服務業之職業傷亡個案的意外原因類似。根據勞工處的統計資料，「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」及「提舉或搬運物件時受傷」為2014年度清潔服務業最常見的兩種原因，分佔20%及39.3%。

<sup>49</sup> 根據《僱員補償條例》第 15 條規定，僱主在僱員遇到工傷意外或僱員患上該條例指明的職業病後工傷個案須於 14 天內勞工處處長呈報，死亡個案須於 7 天內呈報。若僱主並非在上述期限內獲悉有關事件，則須於知悉事件後 7 天或 14 天內（視乎上述情況而定），向勞工處處長呈報。僱主如沒有合理原因而逾期或未有向勞工處處長呈報僱員工傷事件，或提供虛假或具誤導性的資料，即屬違例，最高可被判罰款五萬元。僱員若懷疑僱主並沒有就其工傷意外或指明職業病向勞工處處長呈報，可按發生工傷意外地點所屬地區直接通知有關的勞工處僱員補償科分區辦事處。

表十七 受訪者現職期間工傷的受傷部位

受傷部位	頻數	百分比	有回應百分比
(1)頭顱/頭皮/頸	4	5.1%	7.3%
(2)眼	4	5.1%	7.3%
(3)肩膀/上臂/前臂/手肘	4	5.1%	7.3%
(4)手背	9	11.4%	16.4%
(5)手掌	2	2.5%	3.6%
(6)手腕	5	6.3%	9.1%
(7)手指	7	8.9%	12.7%
(9)上背/下背	2	2.5%	3.6%
(10)腰	7	8.9%	12.7%
(11)小腿	6	7.6%	10.9%
(12)足踝	11	13.9%	20.0%
(13)腳掌	8	10.1%	14.5%
(14)腳趾	4	5.1%	7.3%
(15)其他	6	7.6%	10.9%
總數	79	100.0%	143.6%

55個有選擇個案

表十八 受訪者現職期間工傷意外原因

	頻數	有效百分比
有效樣本		
滑倒、絆倒或跌倒	18	32.7
提舉或搬運物件時受傷	17	30.9
與固定或不動的物件碰撞	3	5.5
被用手操作之工具所傷	5	9.1
被移動物件碰撞	1	1.8
遭移動中的車輛撞倒	1	1.8
觸及灼熱表面或物質	3	5.5
其他	1	1.8
唔知道/唔記得	6	10.9
總計	55	100.0
系統缺失	265	
總數	320	

清潔工人的工作場所普遍較為濕滑、積有雜物，又或地面不平、光線不足，這些都容易造成「滑倒、絆倒或在同一高度跌倒」意外，令下肢如足踝、腳掌、小腿等受傷。此外，受訪的清潔工人主要職責為掃地、倒垃圾、洗廁所、洗地、掃樓梯。(見表六) 這些工作都涉及上肢的抹、扭及提舉等重複動作，如長時間頻密地重複相關動作，有機會造成上肢的手掌、手指及手腕的勞損或受傷。另外，當清潔工人要搬動已載滿的垃圾袋、被棄置的傢俱或電器等大型垃圾時，需要上肢或下肢的扭動或移動，如果他們沒有使用正確姿勢及使用合適的輔助工具，便容易造成扭傷及筋肌拉傷。因此「提舉或搬運物件時受傷」成為最常見的意外的類別。

值得注意的是受訪外判清潔工人平均每周工作六天，每天平均工時 8 小時，但大部份受訪工人的僱主沒有為他們安排指定的小休時間。要知道清潔工人的工作需要消耗大量體力，如連續長時間工作而沒有休息，容易令他們因疲勞而間接導致意外發生。(見表十九及表二十)

表十九 工傷意外與每週工作日數分佈<sup>50</sup>

每週工作日	工傷情況		
	有	沒有	總數
4天	2(66.7%)	1(33.3%)	3(100%)
5天	2(25%)	6(75%)	81(100%)
6天	44(15.4%)	242(84.6%)	286(100%)
6.5天	1(50%)	1(50%)	2(100%)
7天	5(31.3%)	11(68.8%)	16(100%)
總數	54(17.1%)	261(82.9%)	315(100%)

共 5 個缺失資料

表二十 工傷意外與每天工作時數分佈<sup>51</sup>

每天工作時數	工傷情況		
	有	沒有	總數
8小時以下	8(22.2%)	28(77.8%)	36(100%)
8小時至9小時	44(16.6%)	221(83.3%)	265(100%)
9小時以上至10小時	2(22.2%)	7(77.8%)	9(100%)
10小時以上	0(0%)	1(100%)	1(100%)
總數	54(17.3%)	259(82.7%)	313(100%)

共 7 個缺失資料

### (5) 與工作相關的身體勞損

在 320 名受訪者中，約六成三(63.1%)表示在過去一年曾因工作出現身體勞損，最常見的為手臂(52%)、膝蓋(51%)、肩膀(44.6%)、腰背(40.6%)、手腕(31.7%)等身體不適。(見表二十一及二十二) 正如前述，受訪外判清潔工人的主要工作包括掃地、倒垃圾、洗廁所及洗地等(見表六)這些工作都涉上肢的抹、扭及提舉等重複動作，如長時間持續相關動作，而缺乏短暫的休息或正確姿勢，都有機會造成上肢如手臂、肩膀及手腕的勞損或受傷。另外，由於清潔工人經常要長時間站立或彎腰或俯身工作，而且要時常走動、推或拉物件一段長距離，這些都容易造成膝蓋及腰背的疼痛及筋肌損傷。

表二十一 受訪者過去一年曾因工作而出現身體勞損的情況

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	202	63.1
	沒有	118	36.9
	總數	320	100.0

<sup>50</sup> 注意此數據只作參考之用。

<sup>51</sup> 注意此數據只作參考之用。

表二十二 受訪者的勞損部位(可選多項)

	頻數	百分比	有選擇百分比
勞損部位 (1)皮膚	6	1.0%	3.0%
(3)頸部	16	2.5%	7.9%
(4)呼吸系統	3	.5%	1.5%
(5)腸胃	4	.6%	2.0%
(6)肩膀	90	14.3%	44.6%
(7)手臂	105	16.7%	52.0%
(8)手腕	64	10.2%	31.7%
(9)手指	50	7.9%	24.8%
(10)腰背	82	13.0%	40.6%
(11)膝蓋	103	16.4%	51.0%
(12)腳跟	59	9.4%	29.2%
(13)腳踝	36	5.7%	17.8%
(14)其他	6	1.0%	3.0%
(15)小腿	3	.5%	1.5%
(16)大腿	2	.3%	1.0%
總數	629	100.0%	311.4%

共202個有選擇個案

#### (6) 僱主提供個人防護裝備情況

工作上有危害個人安全或健康的方面，首要使用工程技術、改良工序和行政措施等方法去消滅危害。個人防護裝備的主要作用，在於隔離使用者的身體部位和可能接觸的危害，而不是消除危害，它的作用在於補充其他措施的不足，或預防不可避免風險。清潔工人經常要戶外工作，須要面對多變而不確定的工作環境，在這些環境中部份危害是不能完全避免，例如空氣中的有害微生物、垃圾中的利器、高低不平或潮濕的地面或使用化學品時釋出的毒氣或濺潑等。因此，**個人防護裝備對工人來說相當重要，這都是避免他們遇到傷害的最後一道防線。**根據《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》中的一般責任條款，僱主必須照顧其僱員在工作時的安全及健康。個人防護裝備的提供便是對僱主的「一般性責任」所要求。

調查發現在 320 名受訪者中，**近九成八(97.8%)表示承辦商有為其提供個人防護裝備，最常提供的裝備是膠手套(88.5%)、棉手套(68.4%)及外科用口罩(63.3%)。**(見表二十三) 外科用口罩只可以預防空氣中一般有害物質或彈射物，不能防止工友受到空氣中有害病毒、化學品濺潑、彈射物所傷。因此清潔服務承商應根據實際情況向工友提供面罩、防護眼罩、過濾式口罩等裝備。可是，調查發現不足一成(8%)受訪者表示獲承辦商提供防護眼罩，另外只有分別 3.8%及 4.5%的受訪者獲提供過濾式口罩及面罩。

值得關注的是大部份受訪者只獲提供膠手套及棉手套而不是防割手套，這些都不足以保護工友的手部免受鋒利的棄置物所傷。因此，承辦商應為工友提供保護力較強的防割手套。清潔工人的工作場所多為濕滑、有時會堆有雜物或地面不平，這些都容易造成絆倒。清潔工人在搬運垃圾時，亦有可能遭大型的棄置物壓傷或遭尖銳物刺傷腳部。因此清潔承辦商應為工友提供防滑的安全鞋。但在 320 名受訪者中，只有半成 (5.4%) 獲提供安全鞋或安全靴。這情況亦值得關注。(見表二十三)

表二十三 受訪者有否獲其承辦商提供個人防護裝備及其獲提供的種類 (後者可選多項)

僱主有否提供個人防護裝備	頻數(%)		頻數	百分比	有選擇百分比	
有	313(97.8%)	防護設備	(1)防護眼罩	25	2.8%	8.0%
		(2)膠手套	277	31.2%	88.5%	
		(3)棉手套	214	24.1%	68.4%	
		(4)紙口罩	53	6.0%	16.9%	
		(5)外科用口罩	198	22.3%	63.3%	
		(6)過濾式口罩	12	1.4%	3.8%	
		(7)面罩	14	1.6%	4.5%	
		(8)反光衣	29	3.3%	9.3%	
		(9)圍裙/保護衣	11	1.2%	3.5%	
		(10)安全帶	7	.8%	2.2%	
		(11)安全靴/安全鞋	17	1.9%	5.4%	
		(12)其他	9	1.0%	2.9%	
		(13)水鞋	6	.7%	1.9%	
		(14)安全帽/頭盔	9	1.0%	2.9%	
		(15)毛巾	6	.7%	1.9%	
沒有	7(2.2%)					
總數	320(100%)	總數	887	100.0%	283.4%	

共313個有選擇個案

## (7) 使用化學品情況

在320名受訪者中，近八成(255名，79.7%)表示工作時需要使用化學品，而最常使用的化學品依次為漂白水(93%)、綠水(81.2%)、去漬劑(俗稱黃粉)(33.3%)、殺蟲劑(15.7%)等。(見表二十四) 不過，在工作時有需要使用化學品的255名受訪者中，只近六成(59.3%)表示，現職承辦商沒有為其提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式訓練。(見表二十五) 事實上，部份被訪者在受訪時向調查員表示，承辦商或管工只曾在工作場所中提醒工友小心使用化學品以及叮囑不要將漂白水及綠水混合使用，但沒有安排工友接受正式的化學品使用及存放訓練。

表二十四 受訪者工作時有否使用化學品及其使用種類(後者多項選擇)

工作時有否使用化學品	頻數(%)	化學品種類	頻數	百分比	有選擇個案	
需要	255(79.7%)	(1)漂白水	237	33.3%	93.0%	
			(2)綠水	207	29.1%	81.2%
			(3)去漬劑/去污粉(黃粉)	85	12.0%	33.3%
			(4)地板清潔劑	36	5.1%	14.1%
			(5)蠟水	4	.6%	1.6%
			(6)地毯清潔劑	10	1.4%	3.9%
			(7)除銹劑	18	2.5%	7.1%
			(8)通渠水	36	5.1%	14.1%
			(9)殺蟲劑	40	5.6%	15.7%
			(10)去油劑	7	1.0%	2.7%
			(11)傢具亮光漆(如:碧麗珠)	11	1.5%	4.3%
			(12)梳打粉	10	1.4%	3.9%
			(13)其他	2	.3%	.8%
			(14)天拿水	4	.6%	1.6%
			(15)防蚊油	2	.3%	.8%
不需要	65(20.3%)	Q26(16)消毒水	2	.3%	.8%	
總數	320	總數	712	100.0%	279.2%	

共 255 個有選擇個案

表二十五 受訪者有否獲現職承辦商提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式專門訓練

	頻數	有效百分比	
有效樣本	有	91	35.7
	沒有	151	59.2
	唔記得	13	5.1
	總計	255	100.0
缺失資料	65		
總數	320		

若根據受訪者所屬政府部門分析，調查發現有較高比例的受訪康文署及房屋署外判清潔工在工作時需要使用化學品，他們分別佔所屬部門的受訪人數82.7%及82.4%。(見表二十六) 但他們當中僅三成多(30.2%)受訪康文署外判清潔工人曾獲承辦商提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式訓練，房屋署受訪外判清潔工人則有逾半(53.3%)曾受化學品使用及保養訓練。另外，食環署外判清潔工人的情況最為惡劣，只有兩成四(24.1%)獲承辦商提供使用、保養及存放的化學品的授課式訓練。(見表二十七)

表二十六 現職食環署、房屋署及康文署外判清潔工人使用化學品情況分佈

所屬部門	工作時是否需要使用化學品		
	需要	不需要	總數
食環署	54(65.9%)	28(34.1%)	82(100%)
房屋署	75(82.4%)	16(17.6%)	91(100%)
康文署	126(85.7%)	21(14.3%)	147(100%)
總人數	255(79.7%)	65(20.3%)	320(100%)

表二十七 按所屬受訪者部門獲現職承辦商提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式訓練情況

所屬部門	獲現職承辦商提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式訓練情況			
	有	沒有	唔記得	總數
食環署	13(24.1%)	38(70.4%)	3(5.6%)	54(100%)
房屋署	40(53.3%)	30(40%)	5(6.7%)	75(100%)
康文署	38(30.2%)	83(65.9%)	5(4%)	126(100%)
總人數	91(35.7%)	151(59.2%)	13(5.1%)	255(100%)

### (8) 化學品的標籤情況

在 320 名受訪者中，逾七成(70.9%)表示工作場所內之化學品容器上有標示化學品名稱；近六成(59.4%)表示工作場所內之化學品有標示安全警告；但近四成七(46.6%)表示工作場所內之化學品容器上標籤曾因破損而令內容未能清晰可見。(見表二十八至三十) 正確及清晰的化學品標籤對需要使用化學品的清潔工人來說十分重要，這有助他們正確辨別化學品的類別、名稱、危險及安全措施，減少因錯誤使用化學品而產生的意外。調查反映，部份承辦商在提供化學品資訊及其清晰度上有不足之處。

表二十八 工作場所內之化學品容器上有否標示化學品名稱

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	227	70.9
	否	19	5.9
	唔記得	74	23.1
	總數	320	100.0

表二十九 工作場所內之化學品有否標有安全警告

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	190	59.4
	否	47	14.7
	唔記得	83	25.9
	總數	320	100.0

表三十 工作場所內之化學品容器上標籤曾否因破損而令內容未能清晰可見

		頻數	有效百分比
有效樣本	曾	149	46.6
	否	93	29.1
	唔記得	78	24.4
	總數	320	100.0

## 化學品標籤的正確標示

	<b>物質名稱 (Name of Substance)</b>
	氯酸鈉溶液(含活氯不少於 5%但不超過 10%)
	<b>危險情況(Particular Risks)</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>● 與酸接觸後即放出毒氣</li><li>● 刺激眼睛及皮膚</li></ul>
	<b>安全措施 (Safety Precaution)</b>
	<ul style="list-style-type: none"><li>● 避免沾及眼睛</li></ul>

### (9) 工作環境的風險評估

工作環境的安全評估(又稱風險評估)是職業安及健康管理制度的其中一個重要元素。這是一個深入探討工作的程序、找出可能構成危害的因素，並衡量現時的預防措施是否足夠及應否加強預防措施，以避免工人受傷或患上職業病。工作環境的安全評估主要分為五個步驟，依次為「找出危害」、「估計誰會受損」、「評估風險」、「紀錄評估結果及通知員工」及「覆核評估」。

在 320 名受訪者中，共 67.5%(216 人)表示沒有或不清楚其承辦商有否為他們進行安全評估。(表三十一) 若接受訪者所屬政府部門分析，稍高比例的康文署外判清潔工沒有或不清楚其承辦商有否為他們進行評估。(見表三十三) 此外，在曾接受的工作環境安全評估 104 名受訪者中，亦有逾四成(40.4%)表示事後沒有被告之安全評估的結果或對應措施。(見表三十二)

表三十一 受訪者有否獲現職承辦商進行工作環境安全評估

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	104	32.5
	否	87	27.2
	不清楚/不知道	129	40.3
	總數	320	100.0

表三十二 受訪者有否獲告之安全評估結果或應對措施

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	62	59.6
	否	18	17.3
	不清潔/不知道	24	23.1
	總計	104	100.0
缺失資料		216	
總數		320	

表三十三 按所屬受訪者部門獲現職承辦商進行工作環境安全評估

所屬部門	獲現職承辦商進行工作環境安全評估情況				總數
	有	沒有(a)	唔記得(b)	(a)+(b)	
食環署	26(31.7%)	26(31.7%)	30(36.6%)	68.3%	82(100%)
房屋署	37(40.7%)	9(9.9%)	45(49.5%)	59.4%	91(100%)
康文署	41(27.9%)	52(35.4%)	54(36.7%)	72.1%	147(100%)
總人數	104(32.5%)	87(27.2%)	129(40.3%)	67.5%	320(100%)

# 風險評估五部曲

參考資料:勞工處及職安局編製的《風險評估五部曲》

## 第五部 覆核評估

- 不時覆核評估，必要時預以修訂
- 當引進新機器、物料和工序時，新的危害可能會隨之出現，因此應為新的危害進行風險評估，以及採取相應的預防措施

## 第四部 記錄評估結果

- 評估風險後，必須記錄那些較嚴重的危害和記錄最重要的結論
- 應通知相關員工有關評估及檢查的結果
- 這些記錄應予以保留，以提醒須留意某些特別情況，同時能顯已做妥相關的要求

## 第三部 評估風險

- 要檢討在現時法例規定下要實施的預防措施是否已全部做妥
- 再檢討是否已遵守業內普遍接受的安全健康標準
- 接著是採取適當的預防措施，消除所有風險或將風險減至最低

## 第二部 估計誰會受傷

- 可能受影響的人包括進行工序的員工、附近的工友、公眾人士和訪客等，所以評估時有必要考慮他們在安全和健康上所承受的風險

## 第一部 找出危害

- 要全面性地巡視工作場所，重新檢討可能引致危害的地方及工序
- 進行檢討時，應要諮詢僱員或其代表的意見，因為員工在日常工作上或許已注意到一些潛在危害
- 可向製造商及供應商索取相關的安全資料
- 分析公司過往的意外傷病紀錄，有助找出工作場所的危害，協助評定風險

## (10) 職業安全一般訓練情況

在 320 名受訪者中，七成五(75%)表示過去一年承辦商沒有為其提供一般職業安全訓練。(見表三十四) 若接受訪者所屬部門分析，有較高比例受訪食環署外判清潔工人在過去一年未曾接受職業全安全訓練，情況值得關注。(見表三十六)。職業安全訓練對預防意外十分重要，這有助向清潔工友灌輸於工作時常見的職業安全及健康危害及應採取的控制措施，提高他們於工作時對危害的警覺性。事實上，調查指出逾八成(82.5%，66 人)過去一年曾接受授課式職業安全訓練受訪者表示職業安全訓練能助他們遠離工作的危險。(見表三十五)

表三十四 受訪者過去一年有否獲承辦商安排一般的授課式職業全安全訓練

		頻數	有效百分比
有效樣本	有	80	25.0
	未曾接受過	240	75.0
	總數	320	100.0

表三十五 整體而言，職業安全訓練能否助你遠離工作的危險

		頻數	有效百分比
有效樣本	能夠	66	82.5
	不能夠	2	2.5
	不知道	12	15.0
	總計	80	100.0
缺失資料		240	
總數		320	

表三十六 按所屬受訪者部門獲現職承辦商提供授課式職業安全訓練情況

所屬部門	受訪者過去一年有否獲承辦商安排一般的授課式職業全安全訓練		
	有	未曾受過	總數
食環署	11(13.8%)	71(86.6%)	82(100%)
房屋署	35(38.5%)	56(61.5%)	91(100%)
康文署	34(23.1%)	113(76.9%)	147(100%)
總人數	80(25%)	240(75%)	320(100%)

另外，即使在過去一年有獲承辦商安排一般職業安全訓練的 80 名(25%)受訪者中，大部份訓練主要是化學品使用(78.8%)、人力提舉/搬運(71.3%)。中暑預防(48.8%)、高空工作訓練(37.5%)、防火知識(25%)、惡劣天氣應變措施(17.5%)的訓練並不普遍。(見表三十七) 清潔工經常要長時間在戶外工作，在酷熱的天氣下，如工友沒有採取適當的預防措施，都有機會中暑，患者這時會神志不清，甚至不省人事。在惡劣天氣下，工友都有機會遇到上山洪暴發、山泥傾瀉、雷擊等。因此僱主必須向工友提供戶外清潔工作的安全訓練，以避免上述的情況發生。有時候，清潔工人需要在較高的位置進行清潔，如牆身較高的位置、斜坡、簷篷頂等，他們要懂得如何及正確使用梯子、升降工作台及正確使用安全帶。根據過去的意外事故統計資料，每年清潔服務業都有發

生「人體從高處墮下」的意外，其受傷個案與死亡比率，遠較其他該行業其他類別的意外事故高<sup>52</sup>。因此，僱主應高度重高空工作的安全，並給予工友適當的高空工作安全訓練。

表三十七 受訪者最近一次接受安全訓練的內容(可選多項)

職訓內容	頻數	百分比	有選擇百分比
(1)人力提舉/搬運	57	25.2%	71.3%
(2)化學品使用	63	27.9%	78.8%
(3)防火知識	20	8.8%	25.0%
(4)高空工作訓練	30	13.3%	37.5%
(5)中暑預防	39	17.3%	48.8%
(6)惡劣天氣應變措施	14	6.2%	17.5%
(7)其他	3	1.3%	3.8%
總數	226	100.0%	282.5%

共80個有選擇個案

### (11) 職業安全及健康意識

調查發現，少於一半的(44.7%)受訪者認為其公司(承辦商)重視工作環境的職業安全及健康。(見表三十八) 另外，近三成五(34.7%)受訪者認為承辦商應該為僱員的職業安全及健康負上最大責任、19.7%認為僱員自己要負上最大責任，只有約10%表示政府要對外判清潔工人的職業安全及健康負上責任。其餘近三成六(35.6%)對此表示沒有意見。(見表三十九) 雖然53.2%受訪者非常同意及同意政府應懲罰違反《職業安全及健康條例》的承辦商，但仍有43.8%受訪者對此表示沒有意見。(見表四十) 上述結果反映清潔承辦商未有重視工作環境的職業安全及健康，而受訪清潔工人的職業安全及健康意識不足，未能察覺工作環境安全對個人健康的影響，以及知悉僱主及僱員在有關方面的法定責任。

表三十八 受訪者認為其公司對職業安全健康的重視程度

		頻數	有效百分比
有效樣本	重視	143	44.7
	一般	92	28.8
	不重視	34	10.6
	無意見	51	15.9
	總數	320	100.0

表三十九 受訪者認為何者應為職業安全及健康負上最大責任

		頻數	有效百分比
有效樣本	僱員	63	19.7
	政府	32	10.0
	承辦商	111	34.7
	無意見	114	35.6
	總數	320	100.0

<sup>52</sup> 根據勞工處職業安全及健康統計數字 2010 至 2015，2010 年病媒防治及清潔服務業之職業傷亡個案及死亡個案為 44 及 1 宗，2011 年分別為 46 及 3 宗，2012 年 52 及 1 宗，2013 年 48 及 1 宗，2014 年 39 及 1 宗。

表四十 受訪者是否同意政府應懲罰違反《職業安全及健康條例》的承辦商

		頻數	有效百分比	累積百分比
有效樣本	非常同意	54	16.9	16.9
	同意	116	36.3	53.1
	無意見	140	<b>43.8</b>	96.9
	不同意	9	2.8	99.7
	非常不同意	1	.3	100.0
	總數	320	100.0	

## (六) 工友個案

### 個案一 食環署外判清潔工人方婆婆

方婆婆（化名）今年 64 歲，自 2009 年起任職新界某區的食環署外判清潔工人。任職清潔工之前，方婆婆是任職洗碗工的，碰巧孫子出生，所以她就辭職不幹。後來，得悉垃圾站聘請掃街清潔工人，她有感年事已高，其他工作都不會聘請她，故嘗試應徵，怎料工頭叫她翌日上班，自始就成為街道清潔員了。

#### 工作繁重 體力不勝負荷

除了掃街外（包括行人路、車路、村內的路），方婆婆還要負責倒垃圾（將整個橙色、金屬製的垃圾桶蓋提起）、再將垃圾推去垃圾站，還要清洗五個公共廁所。她負責清潔的村落依山而建，因此每天都要推著堆滿垃圾的垃圾車上斜路兩至三次，而一袋袋的垃圾更經常超重。對她這名長者來說，根本無力提起這些超重垃圾並倒進大垃圾桶內。這時方婆婆唯有靠街坊感情，見到有街坊經過，就請他幫忙一起提舉垃圾。相信至今已有不少人不知就裡地就做了清潔公司的義工。

#### 連續工作沒有指定小休

除了中午時間午膳時間外，外判清潔公司從未提及，天氣酷熱時可自行休息。方婆婆靜靜地對我說：「自己偷雞架(休息)咋！」因食環署職員每天都會巡查工友有無「偷懶」或地方是否清潔，所以工友即使休息也會有壓力，即使累了也不敢休息。

#### 人手不足 苦等休息日

一做六年，雖曾經受聘於三個不同外判清潔公司，但也一直在同一崗位同一地點工作，但人手不足的問題也一直維持。《僱傭條例》訂明，每工作七天，就必須包括一天連續廿四小時的休息日。不過，方婆婆表示，她甚少獲享每星期一天的休息日，通常一個月只能休息兩至三天。連續工作兩星期無休息機會，她感到十分辛苦。

#### 絆倒致工傷 工頭不聞不問

2015 年 1 月中午時份，方婆婆如常清潔廁所，但被沖洗廁所的膠水喉絆倒，整個人向前跌倒，額頭著地，頓時起了一個大腫瘤，人中流血。一向獨自工作，

受傷後她自行步行回家洗傷口後，驚魂稍定，才致電工頭，告訴他剛才在廁所跌倒，需請假於下午看醫生。方婆婆憶述，工頭沒有慰問她，也沒有問及事發詳情及受傷部位，只拋下一句：「你咪去睇囉㗎」便掛斷了線。方婆婆一人乘小巴到最近的公立醫院急症室，輪候了五至六小時才見到醫生，又痛又餓又累，最後放了八天病假就上班。

### **受傷是常事 工傷沒賠償**

當問及她僱主有沒有發還每天最多二百元實報實銷的醫療費時，方婆婆一臉漠然說「不知道」；問她有沒有銷假、判傷，方婆婆也說沒有。其實這已是方婆婆六年來第三次工傷，之前有兩次被垃圾袋中的玻璃刺傷，有感傷勢不重，沒向工頭匯報，所以什麼賠償也沒有。

### **防護裝備不足 自備安全鞋**

安全裝備方面，承辦商從未向其提供安全鞋。腳下穿著的防滑安全鞋，是她自己掏錢購買，一對百多元。過去，三個承辦商都只供應布口罩、每月分別兩對勞工手套及膠手套，口罩則無限量供應，但手套用破了也不會再發。方婆婆說，因經常接觸利器，兩對手套不足一個月就會破爛，這時只好等到下個月的分發或自己掏錢買。長期戶外工作的她，太陽帽十分重要。承辦商也從來沒有提供，這都是自己購買。她說：「無帽一定唔得！曬死人架！」至於反光衣，方婆婆立即破口大罵，又熱又焗：「夏天著住開工，一定中暑！」所以只會清潔馬路時才會穿上。雨衣的情況一樣，一不防水，二不透氣，大家寧願用垃圾膠袋稍稍穿在身上擋雨，也比公司發的雨衣來得強。

### **沒有職業安全訓練**

做了六年外判清潔工，方婆婆說從未有人有跟她提過職業安全健康的東西，如何使用化學品、執拾利器、預防中暑，都無人提過，更遑論正式的培訓。她因要洗廁所，所以會接觸到漂白水及廁所清潔劑，都從未有人教過他要如何存放、份量多少等。方婆婆說大家都是各施各法，自求多福。

## 個案二 食環署外判清潔工英伯

英伯(化名)今年 64 歲，自 2011 年起受僱於食環署外判清潔服務承辦商，現職流動隊清潔工人。在擔任清潔工前，英伯任職夜更地盤保安。因年紀大，英伯難抵通宵捱夜，決定另覓工作。但一名 60 歲長者找工作談可容易，為了生活只好選擇工資低又辛苦的清潔工作。想不到入職不足一年，就發生工傷意外。

### 好天曬落雨淋

英伯每天 9 小時(不包括午膳時間)工作，每月只得兩至三日休息日。「好天曬落雨淋」是清潔工的寫照。英伯的工作量亦多不勝數，包括清掃大馬路、高速公路、清倒大型傢俬、工業垃圾、卡板、街道上的樹木、清拆橫額、街招等等。英伯表示，當中有些工作根本不是由他們負責的，可是上司收到投訴，便會派遣他們去處理。英伯訴說，「基層打工仔女豈敢逆上頭的指令？每次只能無奈地接受。」這些工作都需要大量的體能勞動，而且要經彎腰及提舉雙手，所以身體勞損在所難免。承辦商從來沒有提供職業安全或提舉訓練，也沒有足夠的防護及輔助工具。英伯無奈的說，「工作完全沒有得到保障，萬一發生意外；損失最多的必然是自己。」

英伯憶述 2011 年發生的一次工傷意外。當日他如常在垃圾站與另一名流動隊的工友合力將垃圾搬上貨車尾板上。他記得，那天垃圾很多，已堆滿整架貨車。工友如常的使用操控掣將尾板向上升起，而當時英伯站在貨車尾板後。當尾板升起時，英伯才意識到右腳前端被尾板卡倒，立即大叫，但那工友已來不及應，貨車尾板繼續上升，英伯的腳就受傷了。他忍著痛連忙到就近的醫院急症室。隨後科文及管工到達，詢問事件經過後便離開了。事件發生一星期後，英伯的醫療報告顯示，右腳拇指、食指及中間的腳趾骨撞擊碎裂，需要截趾。手術後，英伯休養了一年。

不過，承辦商沒對英伯的工傷意外作出補償，只支付了休假期間的五分之四工資及醫療費用。英伯對此感到憤怒，決定尋求法律援助，追討疏忽賠償。不知何解勞工處不受理他的案件，英伯東奔西跑，最終保險公司與他和解，向其賠款。現在，英伯仍然在那裡工作，但承辦商沒有因其身體殘障安排一個適合職位給他，更加沒有加強工作場地的職安指引或培訓。英伯自言，「只有在工作時加倍小心」。現時，英伯平衡力變差，走路時倍感吃力。從前愛穿的涼鞋都不敢再穿上，只會穿著密頭鞋，遮掩著因工傷而失去的幾根腳趾。

### 個案三 康文署外判清潔工娥姐

娥姐(化名)五十多歲，從事清潔工作達十年之久，現職康文署外判清潔服務合約工人，主要是負責港島區某公園內的所有清潔工作，包括掃地、通渠、清潔廁所、高空清潔等。每星期六天工作，工作時間為上午六時半至下午三時，當中有一小時的午飯時間，休息日及勞工假期都是輪休的。

#### 凌晨時份 摸黑工作

由於外判商容許工友自行安排工作程序，她會與其他工人們在凌晨三、四時便到公園進行清潔工作。娥姐說，平日上午六時，已有晨運人士在做運動，她們根本不能暢順地打掃公園。此外，夏天天氣炎熱，日照下長時間工作容易脫水，甚至中暑。為免日曬，她們寧選擇凌晨時份開工，於是大約早上十一時便可以回到員工休息室休息直至放工。

#### 不經受訓 沒有防護裝備下高空工作

娥姐表示，過往的工作期間沒有受傷，偶爾會被工具的木梢刺傷、被門夾到手指、蚊蟲叮咬則是經常事。不過，娥姐認這些「意外」實屬小事，算不上「工傷」。娥姐憶述，一次高空工作的經驗卻大嘆有驚無險。她說一些缺德的公眾人士會將一些玻璃酒樽、汽水罐等垃圾拋到公園的涼亭上，工友們便需攀爬上亭頂清理。有一次，她曾徒手攀爬上涼亭頂部清潔，由於畏高，最後需由其他工友協助才能安全返回地面。此後，她敢不再作高空清潔，須由其他工友代勞。

## (七) 總結

近年，政府不斷通過外判讓私人機構參與提供公共服務，然而這對基層非技術工人的勞工權益影響深遠。過去不少調查發現有承辦商輕視外判清潔工人的職業安全及健康保障。香港天主教勞工事務委員會在 2015 年 6 月至 7 月期間進行了一次量性問卷調查，以方便抽樣方法成功訪問了 320 名受僱於政府外判清潔服務合約承辦商的清潔工人，以了解他們的職業安全及健康處境，期望政府能加強監管承辦商的職業安全及健康表現及關注工人的職業安全處境。

調查發現，近兩成(17.2%)受訪者現職期間曾因工作而受傷。於現職工作期間工傷的 55 名受訪者中，以下肢受傷的情況最為顯著，其次為上肢受傷。受傷的原因以「滑倒、絆倒或跌倒」(32.7%)最常見，其次為「提舉或搬運物件時受傷」(30.9%)。在 320 名受訪者中，約六成三(63.1%)表示在過去一年曾因工作出現身體勞損，最常見的為手臂(52%)、膝蓋(51%)、肩膀(44.6%)、腰背(40.6%)、手腕(31.7%)等身體不適。

要預防意外受傷及身體勞損，適當的休息及使用有效的防護裝備對工人來說十分重要。清潔工人工作時體力消耗量大，而且很多時需要在戶外長時間工作，天氣酷熱時，很容易出現身體不適，甚至中暑現象。在連續工作一段時間後，短暫的休息可減少疲勞，甚至可避免過度疲勞而引起的工傷意外。另外，個人防護裝備則主要有助隔離身體部位和可能接觸的危害，直接減少工傷意外的發生。

不過，大部份(92.8%)受訪者表示，除用膳時間外，承辦商沒有安排其他指定的休息間。近九成八(97.8%)表示，承辦商有為其提供一般的個人防護裝備，最常提供的裝備是膠手套(88.5%)、棉手套(68.4%)及外科用口罩(63.3%)。但調查發現不足一成(8%)受訪者表示獲承辦商提供防護眼罩，分別 3.8%及 4.5%的受訪者獲提供過濾式口罩及面罩，防割手套則全數欠奉，情況值得關注。

清潔工人的工作場所多為濕滑、有時會堆有雜物或地面不平，因此「滑倒、絆倒或跌倒」是最常見的意外。清潔工人在搬運垃圾時，亦有可能遭大型棄置物壓傷或遭尖銳物刺傷腳部。因此防滑及保護力強的安全鞋對他們十分重要。但在 320 名受訪者中，只有約半成(5.4%)受訪者獲承辦商提供安全鞋或安全靴。

在 320 名受訪者中，近八成(255 名，79.7%)表示工作時需要使用化學品，而最常使用的化學品依次為漂白水(93%)、綠水(81.2%)、去漬劑(俗稱黃粉)(33.3%)、殺蟲劑(15.7%)等。不過，在工作時有需要使用化學品的 255 名受訪者中，近六成(59.2%)表示現職承辦商從來未有提供有關使用、保養及存放的化學品的授課式訓練。

逾七成(70.9%)表示工作場所內之化學品容器上有標示化學品名稱；近六成(59.4%)表示工作場所內之化學品有標示安全警告；但近四成七(46.6%)表示工作場

所內之化學品容器上標籤曾因破損而令內容未能清晰可見。這反映承辦商在提供化學品資訊及其清晰度上仍有不足之處。

除了適當的休息及個人防護裝備，工作風險評估及職業安全及健康訓練是及早找出及預防職業傷病的有效方法。在 320 名受訪者中，共 67.5%(216 人)表示沒有或不清楚其承辦商有否為他們進行安全評估。在曾接受的工作環境安全評估 104 名受訪者中，亦有逾四成(40.4%)表示事後沒有被告之安全評估的結果或對應措施。七成五(75%)表示過去一年承辦商沒有為其提供一般職業安全訓練。即使在過去一年有獲承辦商安排一般職業安全訓練 80 名(25%)受訪者中，大部份訓練是化學品使用(78.8%)、人力提舉/搬運(71.3%)。中暑預防(48.8%)、高空工作訓練(37.5%)、防火知識(25%)、惡劣天氣應變措施(17.5%)的訓練並不普遍。

少於一半的(44.7%)受訪者認為其公司(承辦商)重視工作環境的職業安全及健康。另外，近三成五(34.7%)受訪者認為承辦商應該為僱員的職業安全及健康承擔最大責任，19.7%認為僱員自己要負上最大責任，只有約 10%表示政府要對外判清潔工人的職業安全及健康承擔責任。其餘近三成六(35.6%)對此表示沒有意見。43.8%受訪者對政府應否懲罰違反《職業安全及健康條例》的承辦商表示沒有意見。

根據《職業安全及健康條例》及《工廠及工業經營條例》中的一般責任條款，僱主必須照顧其僱員在工作時的安全及健康。適當的休息、個人防護裝備、工作風險評估及職業安全訓練的提供是對僱主的「一般性責任」所要求。總結而言，清潔服務承辦商對清潔工人的職業安全及健康保障嚴重不足，不但未能安排清潔工人享有指定的小休時間，而且未能為工友提供有效的防護裝備。大部份清潔服務承辦商亦未能為受訪的清潔工人提供所需的指導及訓練。同時，調查結果反映，政府未能按簽訂的服務合約及相關職安健條款中，在適當的休息、個人防護裝備、工作風險評估及職業安全訓練等方面有效監管清潔服務承辦商的職業安全及健康的預防措施及執行情況。

## (八) 建議

本會重申，外判清潔工人的工作潛在眾多職業安全及健康危害，為此，本會促請政府各部門在採購清潔服務時要考慮社會、環境及道德因素，選擇顧及員工工作待遇及權利、安全及健康的投標者，而非選擇價格最低者。具體而言，政府必須作出以下改善：

1. 效率促進組應在《合約管理指引》訂明監管服務合約承辦商職業安全及健康的**實務措施及監察指引**，同時提出針對非技術外判合約工人的職業安全及健康的**相關培訓建議**。
2. 政府採購部門**必須與承辦商簽訂的合約中**，詳細訂明執行《職業安全及健康條例》的**具體措施**，包括承辦商須 a. 對外判工人的工作環境進行定期及持續評估，備存紀錄並提交報告； b. 對外判工人可能遇到的風險制定職業安全措施及指引； c. 為工人提供合適、足夠及持續的職業安全及健康培訓和重要化學品資訊，以及各種機動或手動工具的使用守則； d. 為工人持續提供足夠數量的基本工具及個人防護用品等； e. 提供足夠數目、曾接受適當訓練、富經驗和稱職的管理人員駐場督導工人進行危險工作。
3. 政府各採購部門應定期巡查、突擊探視和審核承辦商上述的職業安全及健康措施，並公開有關監督報告，以敦促承辦商切實執行合約規定。
4. 政府應加強對違反《職業安全及健康條例》的承辦商的懲處。若發現承辦商在職業安全及健康有關方面表現未能達標，應發出警告，同時按被警告的次數及違規個案的嚴重程度予以扣分或即時終止服務合約，並作為承辦商日後投標的參考。
5. 政府勞工處應將《休息時段指引》訂明為法定守則，規定工人在惡劣或高溫情況下可獲額外休息時間及停工；此外，政府應將工作時中暑引發之死亡或意外個案，列入工傷類別，保障工人。



## 香港天主教勞工事務委員會

香港西灣河耀興道 72 號

聖十字架中心七樓

電話：2772 5918

傳真：2347 3630

網址：<http://www.hkccla.org.hk>

電郵：[hkccla@hkccla.org.hk](mailto:hkccla@hkccla.org.hk)