

2018年7月17日會議
討論文件

立法會人力事務委員會

提高職業安全及健康法例的罰則

目的

本文件簡介勞工處就提高職業安全及健康（職安健）法例罰則的方向性建議，並請委員提供意見。

背景

2. 現行規管職安健的法例主要包括《職業安全及健康條例》（第509章）、《工廠及工業經營條例》（第59章）及其附屬規例。《工廠及工業經營條例》於1955年訂立，用以規管工業經營場所（包括工廠、石礦場及建築工地等）的工業安全及健康，政府曾於1994年修訂該條例及其附屬規例並將其罰則提高。另外，政府於1997年制定《職業安全及健康條例》，其規管範圍同時涵蓋非工業經營場所（包括辦公室等工作地點）的職安健，有關罰則一直維持至今。

3. 近年致命職業意外數字高企。與此同時，公眾一般認為違反職安健法例案件的量刑偏低，未能反映違法情況的嚴重性，更未能對違法的持責人起有效的阻嚇作用，故此一直要求政府檢討違反職安健法例的條款和刑罰。

法例檢討

最高刑罰

4. 根據現行的《職業安全及健康條例》和《工廠及工業經營條例》及其附屬規例，持責者如被定罪，視乎罪行的嚴重性，最高罰

款額為2千元至50萬元不等。在監禁刑期方面，視乎罪行的嚴重性，被定罪者可被判處的刑期由最高3個月至最高12個月。

實際判刑

5. 為加強判罰的阻嚇力，勞工處一直透過多方面的工作協助法庭作出適當量刑，並期望在嚴重的案件中提高對持責者的刑罰。例如，勞工處會盡力作出全面調查，並提交充分的資料供法庭作為判刑的參考；亦會視乎個別案件的情況，在有需要時要求律政司考慮就判罰向法院提出覆核或上訴。

6. 雖然法庭判處罰款的金額近年整體上稍見上升，但實際判刑仍然偏低。以2017年為例，涉及違反職安健法例的每張傳票的平均罰款約為10,500元，而涉及建造業違規的每張傳票的平均罰款則約為10,000元。針對建造業致命工業意外而言，每張傳票的平均罰款亦只約21,000元。

7. 在監禁刑期方面，雖然勞工處會視乎案情，不時引用包含可監禁條款的法例提出檢控，但相關法例自生效日始至今，只有3宗個案曾獲法庭判處監禁緩刑，並沒有任何罪成者被判即時入獄。現行的職安健罪行均屬簡易程序罪行，檢控時限為6個月，即由案發日起計至提出檢控的日期不能超過6個月。勞工處認為有需要將發出傳票的時限延長，以便勞工處能有更足夠的時間就一些情節嚴重的個案進行更深入的調查及蒐證，以更能掌握和向法庭提供更全面的證據，協助法庭對違法的持責者作出與其罪責相符的判刑。

海外經驗

8. 勞工處在檢討法例的過程中，參考了幾個先進國家/地區的職安健法例罰則，包括美國、新加坡、澳洲、新西蘭及加拿大安大略省。上述國家/地區的職安健法例的最高罰款大部分遠高於香港，例如澳洲的最高罰款額大約為2千2百萬港元。這些國家/地區的最高罰款金額詳見於附件。相比之下，香港的最高罰款額明顯偏低。

9. 勞工處在研究海外職安健法例時，同時留意到英國針對違反職安健法例的個案訂立了一套有系統的量刑指引，以協助法庭量

刑;有關量刑指引除了考慮到所犯罪行的整體嚴重性（包括被定罪公司的罪責及事件導致傷害的嚴重程度），同時亦會考慮被定罪公司的營業額，並明確列出針對不同規模被定罪公司的罰款範圍，以確保刑罰能夠對不同規模的公司均有一定的阻嚇力。

10. 針對香港的實際情況，法庭一般須在最高罰款額以下決定實際罰款的做法，未必能對規模較大的公司產生足夠的阻嚇力。因此，勞工處認為上述的英國刑罰制度（即會考慮到被定罪公司的營業額或規模）有其可取之處，尤其是針對案情非常嚴重的個案，以符合公眾對刑罰應具足夠阻嚇力的期望。

11. 在監禁刑期方面，上述提及的國家/地區的最高監禁罰則，正如它們的最高罰款金額，大部分均遠高於香港，其中澳洲及新西蘭的最高監禁年期均為 5 年。

建議修訂方向

12. 綜合上述法例檢討的初步觀察，勞工處提出以下的方向性修訂建議，以期增加職安健刑罰應有的阻嚇性：

- (a) 適當地提高職安健法例的最高罰款水平和監禁刑期；
- (b) 就涉及極高罪責或嚴重疏忽並導致嚴重後果的極嚴重違法個案，將罰款金額與被定罪公司的營業額掛鉤，從而使罰款對不同規模的公司均有一定的阻嚇力。勞工處留意到香港的《競爭條例》（第 619 章）及《電訊條例》（第 106 章）現時已有個別條文將最高罰款額定為被定罪公司的營業額的百分之十，勞工處在進一步研究修例細節時，會參考這方面的資料及其他地方的相關經驗；
- (c) 涉及(b)項所指的極嚴重罪行的最高監禁刑期亦應調高以反映個案的嚴重性；
- (d) 現時職安健罪行均屬簡易程序罪行（summary offence），只可以於裁判法院審訊，但裁判法院的量刑有既定的權限。針對(b)項所指的極嚴重罪行，勞工處建議將職安健法例的「一

般責任」條款¹，修改為「雙重選擇審訊罪行」（dual offence），即勞工處可視乎個別個案的嚴重程度選擇以簡易程序罪行或可公訴罪行（indictable offence）提出檢控。勞工處擬將上述(b)的極嚴重個案以可公訴罪行提出檢控；可公訴罪行案件可於區域法院或高等法院的原訟庭進行審訊，這些法院有適當權限可判處較高的刑罰；及

- (e) 將發出傳票的時限由 6 個月延長至 1 年，讓勞工處能有更充足時間，針對一些非常嚴重的個案，展開更深入調查。

13. 勞工處會循上述建議方向，研究法例修訂的細節，並會在過程中諮詢相關的持份者。視乎持份者的意見及法律草擬的進度，我們期望於 2019-2020 年度的立法會會期提交有關的條例草案。

徵詢意見

- 14. 請各委員就上述建議修訂方向提出意見。

勞工及福利局
勞工處
2018 年 7 月

¹ 「一般責任」條款規定了對僱員照顧的責任，包括提供安全的工作系統和安全的工業裝置，以及所需的安全監督、訓練、指導和資料等。

海外國家/地區的職安健法例罰則

海外國家/地區	最高罰款 (折合成港幣)	最高刑期 (月)
澳洲	約 22,000,000	60
新西蘭	約 16,000,000	60
加拿大安大略省	約 9,000,000	12
新加坡	約 6,000,000	24
美國	約 1,000,000	12