

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)981/18-19(04)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為 2019 年 3 月 19 日會議 擬備的背景資料簡介

職業安全及健康法例的罰則

目的

本文件旨在就職業安全及健康("職安健")法例的罰則提供背景資料，並綜述人力事務委員會("事務委員會")過往在第六屆立法會就此課題曾進行的討論。

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。《職業安全及健康條例》於 1997 年獲制定，其規管範圍同時涵蓋非工業經營場所的職安健。當局上一次是在 1994 年修訂《工廠及工業經營條例》及其附屬規例並將其罰則提高。至於《職業安全及健康條例》的罰則，則自條例制定以來一直維持不變。

3. 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 2,000 元至 500,000 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。

事務委員會所作的討論

罰則水平

4. 委員察悉並關注到，建造業是致命工業意外數字及意外率最高的行業。2018 年上半年，建造業的工業意外數字為 1 700 宗，其中包括 6 宗致命個案。大部分委員籲請當局就建造業致命工業意外的定罪個案施加較重罰則，以加強對違反職安健法例的人士的阻嚇力。事務委員會在 2017 年 4 月 12 日的特別會議上通過一項議案，促請政府採取多項措施，包括加重刑罰，當有意外發生引致死亡事故，必須停止有關公司投標政府合約一年，同時修改法例，若證明顧問公司和承建商在安全表現方面有疏忽，亦需負上刑事責任。

5. 政府當局表示，為加強法庭所判刑罰的阻嚇力，勞工處一直透過多方面的工作提高持責者的刑責。為了提高不遵從有關安全規定的罰則水平，勞工處自 2011 年起已提交充分資料供法庭作為判刑的參考。勞工處會視乎個別個案的情況，要求律政司考慮就定罪及罰款向法庭提出覆核或上訴，以提升阻嚇力。據政府當局表示，近年法庭就建造業致命工業意外的定罪個案所判處的罰款較過往有所增加。

6. 部分委員始終關注到，雖然法庭判處的罰款額已整體稍微增加，但實際的罰則依然偏低。值得注意的是，在 2017 年涉及建造業致命工業意外的每張傳票的平均罰款只是大約 21,000 元，且至今沒有被定罪的持責者被判即時監禁。這些委員指出，勞工界一直批評目前就違反職安健法例的罰則偏低，未能反映罪行的嚴重性及後果，亦不能發揮足夠的阻嚇作用。

7. 部分委員亦關注到，倘有致命工業意外發生，在建造業工程分判的做法下，總承建商會否輕易逃避法律責任。據政府當所述，若有足夠證據證明建造工程的總承建商及分判商未有遵循職安健法例及安全作業方式，他們均須面對檢控。過往政府當局曾成功對總承建商提出檢控。政府當局進一步表示，除了提高違反職安健法例的罰則外，政府當局亦會加強力度，透過宣傳及教育，提高持責者/承建商及僱員對提升職業安全表現的意識。

8. 委員進一步獲告知，勞工處將會就職安健法例的條文及罰則進行檢討。

建議修訂方向

9. 在 2018 年 7 月 17 日的會議上，政府當局向事務委員會簡介就提高職安健法例罰則的初步方向。政府當局提出多項建議，包括適當地提高職安健法例的罰款水平和監禁刑期。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，罰款金額將會與被定罪公司的營業額掛鈎，以確保罰款對不同規模的公司均有足夠的阻嚇力。

10. 大部分委員歡迎政府當局計劃提高職安健法例的罰則，以加強阻嚇作用。委員詢問何謂"適當"的職安健法例的罰款水平和監禁刑期，以及如何釐定個案的嚴重性。部分委員關注到，若違反職安健法例的最高罰款額會以《競爭條例》(第 619 章)及《電訊條例》(第 106 章)為藍本，即是將最高罰款額定為被定罪公司的營業額的 10%，一些企業可能會因此破產。這些委員籲請政府當局在制訂法例修訂的細節時，適當地諮詢持份者。然而，部分其他委員則關注到，對於營業額低或完全未有營業額紀錄的新公司，這個罰款方法是否具阻嚇力。這些委員認為，擬議罰款應與發生工業意外的工程項目的合約價值掛鈎。

11. 政府當局表示，就違反職安健法例的罰則水平進行檢討的整體目標，是把阻嚇力提高至恰當水平。綜合上述法例檢討的初步觀察，勞工處提出方向性修訂建議，以期增加職安健刑罰應有的阻嚇性。就罰則的檢討尚未有定案。在制訂法例修訂的細節時，政府當局會參考在其他司法管轄區相類法例下的罰則水平，以及相關海外地方就性質類似的罪行提出檢控的經驗，並顧及香港的實際情況。

12. 政府當局進一步表示，勞工處亦留意到，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涉罪行的整體嚴重性(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。政府當局正考慮採取類似做法，把最高罰款額定為被定罪公司的營業額的指明百分比，或就營業額低的被定罪公司而言，施加指明金額的罰款(兩者以較高者為準)，以確保判刑能對不同規模的公司均有足夠阻嚇力。政府當局補充，由於職安健法例適用於所有行業，因此，將最高罰款額與工程項目的合約價值掛鈎未必適合，因為這做法未必適用於其他行業。因此，政府當局擬將罰款水平與被定罪公司的規模掛鈎。

13. 部分委員關注到，法庭判處的罰款水平一般低於最高罰款額；就此，當局應考慮就違反職安健法例訂明最低罰款額。據政府當局表示，考慮到公平原則，加上被定罪公司的規模各有不同，由獨資經營的業務至上市公司不等，因此，就職安健法例訂明最低罰款額未必是恰當做法。

14. 為加強罰則的阻嚇作用，並讓法庭能判處與罪行嚴重性及嚴重後果相稱的刑罰，部分委員認為政府當局在推展法例修訂時，應研究檢控門檻。政府當局表示，在法例檢討的過程中，勞工處已參考海外的職安健法例，並留意到，本港就職安健法例的檢控門檻與海外司法管轄區大致相若。因此，勞工處認為現時的檢控門檻屬恰當。

15. 部分委員詢問，建議將發出傳票的時限由 6 個月延長至 1 年，原因為何。政府當局表示，目前就職安健罪行發出傳票的時限為 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。

立法時間表

16. 據政府當局表示，勞工處正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，政府當局期望於 2019-2020 年度的立法會會期向立法會提出有關的修例法案。

17. 政府當局將於 2019 年 3 月 19 日的會議上，向事務委員會簡報就提高職安健法例罰則的建議修訂方向的最新進展。

相關文件

18. 相關文件已在立法會網站登載，詳情請參閱 **附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 3 月 14 日

附錄

職業安全及健康法例的罰則

相關文件

委員會	會議日期	文件
人力事務委員會	2017 年 10 月 17 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
人力事務委員會	2017 年 12 月 19 日 (議程第 V 項)	議程 會議紀要
人力事務委員會	2018 年 7 月 17 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
人力事務委員會	2018 年 10 月 16 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要
人力事務委員會	2019 年 1 月 15 日 (議程第 III 項)	議程 會議紀要

立法會秘書處
議會事務部 2
2019 年 3 月 14 日