

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)492/20-21(07)號文件

檔 號：CB2/PL/MP

人力事務委員會

立法會秘書處為 2020 年 12 月 15 日會議 擬備的最新背景資料簡介

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 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。

事務委員會所作的討論

現行罰則水平

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。在 2020 年上半年，建造業的工業意外數字為 1 102 宗，其中包括 7 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，促請政府當局採取多項措施，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工務工程合約一年，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，以進一步加強阻嚇作用。

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 2018 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 27,000 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力。

建議修訂方向

7. 在 2018 年 7 月 17 日的事務委員會會議上，政府當局向委員簡介勞工處為增加刑罰應有的阻嚇性而提高職安健法例罰則的方向性建議。在 2019 年 3 月 19 日的事務委員會會議上，當局向事務委員會匯報提高職安健法例的罰款水平和監禁刑期的初步法例修訂建議。大部分委員促請政府當局加快提出相關的立法建議，以加強阻嚇力。

提高最高罰款

8. 大部分委員歡迎政府當局的建議，即調高職安健法例一般責任條文的最高罰款金額至 600 萬元，或被定罪公司營業額的 10%，兩者以款額較大者為準。依他們之見，為加強阻嚇力，

法庭判處的刑罰應與違反職安健罪行的嚴重性及嚴重後果相稱。然而，部分其他委員則強烈認為，就違反職安健法例一般責任條文的建議最高罰款水平過於嚴厲，並認為若有關的立法建議獲得制定，將會嚴重影響中小型企業的營運及營商環境。

9. 政府當局表示，與其他先進國家/地區的職安健法例罰則相比，本港職安健法例的罰則屬於相當低，而且已超過 20 年沒有作出修訂。為加強判罰的阻嚇力，勞工處一直致力協助法庭作出適當量刑，尤其就嚴重的案件提高對持責者的判刑。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，不足以發揮阻嚇力以達至改善職安健表現效果。政府當局一方面尊重司法機構的獨立，但亦相信司法機構會因應相關立法建議的制定而對職安健罪行施加較重罰則。據政府當局表示，就違反職安健法例一般責任條文的罰則水平作出修訂的建議，只會適用於極高罪責或嚴重疏忽並導致嚴重後果的極嚴重違法個案。

10. 部分委員關注到，法庭判處的罰款水平一般遠低於最高罰款額；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。

11. 部分委員關注到如何計算被定罪公司營業額的 10%，因為被定罪單位可以是另一間控股公司的附屬公司。據政府當局表示，參考《稅務條例》(第 112 章)及香港會計準則，當局建議營業額為營業實體的主要業務而產生的收入。用作判刑考慮的營業額只會限於被定罪公司的營業額，而初步的構思是參考被定罪公司的報稅表上所顯示的營業額資料。

12. 部分委員關注到，在建造業工程分判的做法下，總承建商可以輕易逃避在致命工業個案及意外中的法律責任。一些大企業亦可能故意成立多間附屬公司，以逃避一旦發生工業意外而須承擔的法律責任。

13. 據政府當局表示，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。過往多年，政府當局曾成功對總承建商提出檢控。另外，在香港營商須受限於各個規管及監管機制。依政府當局之見，把一間公司分成多個較小的公司，會耗用額外的管理資源，倒不如積極調配資源改善公司的職安健制度。

重新調整罰款條文的嚴重性級別

14. 委員察悉，當局按職安健罪行的嚴重程度將違法行為分為 3 個不同的級別，分別為非常嚴重的違法行為、嚴重違法行為及輕微違法行為，並訂定不同的最高罰款水平。違法行為的嚴重程度大致是根據 4 個關鍵因素決定，即罪行會否直接對僱員造成傷害、該罪行造成傷害的即時性、傷害的嚴重性，以及違法者的意識。據政府當局表示，就法例修訂檢討職安健法例罰則期間，當局留意到有一定數目的現行條文根據嚴重性分類未能準確反映相關違法行為的嚴重性。就此，政府當局建議適當地調整某些條文所涉的違法行為的嚴重性級別，以確保罰則能確切反映罪行的嚴重性，避免嚴重性相近的罪行的相關最高罰款額出現不一致的情況。部分委員深切關注到，因應擬議的重新調整工作，有 76 項罰款條文的嚴重性級別會降低，而 59 項條文的罰則亦會下調。

15. 政府當局解釋，經考慮通脹及須達致實質增幅的因素，當局建議將《工廠及工業經營條例》內除卻適用於僱主/東主/處所佔用外的一般責任條文的 657 項罰款條文的最高罰款水平，經擬議調整後，劃一增加至原來的 3 倍。政府當局經檢討後，發現約有 128 項罰款條文的最高罰款額並不準確反映其嚴重性。政府當局因此認為有需要重新調整這些條文的嚴重性級別(即提升 52 項條文的嚴重性級別及降低 76 項條文的嚴重性級別)。儘管如此，政府當局會因應委員的意見，檢視有關的罪行條文的嚴重性級別，尤其是級別被降低的條文。

監禁刑期

16. 多名委員深切關注到，自職安健法例實施至今並沒有被定罪的僱主被判即時監禁。他們籲請政府當局解決在檢控違反職安健法例的僱主時遇到的困難，並考慮要求公司董事須為在各項建造工程項目下成立的安全管理委員會的工作及發生工業意外而負上責任。為加強阻嚇力，有委員建議就《工廠及工業經營條例》第 6A 及 6B 條提出法例修訂，使一旦因持責者疏忽而發生嚴重或致命工業意外，持責者會被判監禁刑罰。

17. 政府當局表示，本港職安健法例有關監禁刑期的條文，在相關職安健罪行的嚴重程度及門檻方面，與各個海外司法管轄區大致相若。若有足夠證據證明作為持責者的個別人士(包括公司董事)須為觸犯職安健罪行負上責任，他們便會面對檢控。因此，政府當局建議將發出傳票的時限由 6 個月延長至 1 年，

以便勞工處就職安健罪行進行蒐證工作，以及提供充分證據協助法庭在被告人經定罪後，考慮是否需要判處即時監禁的刑罰。

立法時間表

18. 委員關注到，政府當局推展提高職安健法例罰則的立法建議的進度緩慢。政府當局表示，勞工處已諮詢主要持份者，包括勞工顧問委員會，以及各商會和工會(尤其是建造業)。視乎持份者的意見及法律草擬的進度，政府當局會向事務委員會匯報諮詢結果及提出最終的法例修訂建議。

19. 政府當局將於 2020 年 12 月 15 日的事務委員會會議上，向委員匯報提高職安健法例罰則的最新立法建議。請委員察悉，《職業安全健康局(修訂)條例草案》已納入政府的 2020-2021 年度立法議程，該條例草案旨在修訂《工廠及工業經營條例》、《職業安全及健康條例》及兩者的附屬法例，以提高最高罰則水平，藉此加強其阻嚇力。

相關文件

20. 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
2020 年 12 月 8 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
人力事務委員會	2019年3月19日 (議程第III項)	議程 會議紀要 CB(2)1917/18-19(01) (附件B)

立法會秘書處
議會事務部 2
2020年12月8日