

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)2524/98-99 號文件

檔號：CB2/BC/14/98

《1999 年工廠及工業經營(修訂)條例草案》 委員會報告

目的

本文件旨在匯報《1999 年工廠及工業經營(修訂)條例草案》(下稱“條例草案”)委員會的商議結果。

條例草案

2. 條例草案旨在：

- (a) 賦權勞工處處長(下稱“處長”)審批就建築工程及貨櫃處理作業開辦的安全訓練課程；
- (b) 規定從事建築工程及貨櫃處理作業等工業經營的東主不得僱用沒有有效證明書的工人，而該證明書是工人在修讀有關安全訓練課程後而獲發給的；及
- (c) 擴大處長訂立規例的權力，以規定東主或承建商為在有關工業經營工作的人員發展安全管理制度。

背景

3. 根據《工廠及工業經營條例》，東主及承建商均須履行一般責任，保障所有受僱於工業經營的人士在工作時的安全及健康，該等責任包括為其工人提供切合需要的指引及訓練。然而，由於該條例並沒有強制規定為僱員提供安全訓練，因此私營機構中實際上只有為數有限的東主及承建商為工人提供這類訓練。此外，雖然建造業在數年前推行“平安咁”安全訓練制度，但東主及承建商卻難以強迫屬下僱員接受安全訓練。

4. 為了推廣為工人提供安全訓練的做法，政府當局建議修訂《工廠及工業經營條例》，加入提供強制性安全訓練的條文。這項規定首先會適用於建造業和貨櫃處理作業。

5. 當局於 1995 年發表《香港工業安全檢討諮詢文件》，為了實施當中的建議，政府當局亦建議在相關的工業經營推行安全管理制度。條例草案制定成為法例後，處長便會訂立安全管理規例，並提交立法會通過。

法案委員會

6. 內務委員會在 1999 年 1 月 29 日的會議席上成立法案委員會，負責研究條例草案。法案委員會由夏佳理議員擔任主席，曾與政府當局舉行 6 次會議。在其中一次會議席上，委員聽取業內人士、行業協會及專業團體的意見。

7. 法案委員會的委員名單載於**附錄 I**。經諮詢的機構名單載於**附錄 II**。

法案委員會的商議工作

8. 鑑於建造業及貨櫃搬運業的意外發生率偏高，法案委員會的委員普遍支持為受僱於這些工業經營的工人提供強制性安全訓練的政策意圖。然而，委員關注多項事宜，包括條例草案的適用範圍、業內人士所受到的影響、該制度的實際運作情況，以及東主及僱員的責任。由於曾出席會議的團體及部分委員對擬議安全管理規例的條文深表關注，法案委員會已就此要求政府當局作出澄清。

9. 法案委員會的商議工作概述於下文各段。

條例草案的適用範圍

10. 部分委員察悉條例草案只適用於私人機構，並認為政府亦應受擬議的強制性安全訓練規定所規限。就此，政府當局解釋，《工廠及工業經營條例》的適用範圍只涵蓋工廠及工業經營，由公務員進行的工作甚少受該條例規管，在政府船塢及機電工程署轄下維修工場工作的人員則屬例外。此外，政府已訂定一套內部規例，規定公務員必須遵從該條例的規定。再者，當局亦已在有關工務計劃及房屋委員會轄下工程的合約內訂明，承建商必須為屬下地盤工人提供入職安全訓練。

11. 委員詢問條例草案第 2 條“貨櫃處理作業”的定義中“維修”及“保存”兩詞的意思。政府當局就此澄清，“維修”的意思涵蓋貨櫃的修理及保養，而“保存”一詞純粹指“貯存”，在該條文中屬多餘。為使該定義的涵蓋範圍更清晰明確，政府當局已同意就此動議一項委員會審議階段修正案。

12. 委員關注條例草案是否適用於在海上進行的貨櫃處理作業。政府當局回應時解釋，勞工處負責管制陸上貨櫃處理作業的安全，而海事處則負責規管在船上的安全事宜。如發生同時涉及陸上及海上貨櫃處理作業的意外，兩個部門會聯手進行視察，以確定應引用《工廠及工業經營條例》，還是引用規管港口管制、船舶及運貨貨櫃的其他法例。

13. 政府當局亦澄清，只有確實從事建築工程或貨櫃處理作業的人須接受基本安全訓練。這些人包括在建築地盤工作的專業工程師及技術人員。不過，僱主及負責在地盤進行附帶工作的人(例如文職人員、保安員，或職責只限於駕駛貨車的司機)則不受條例草案所規管。

在附表 4 加入指明工業經營

14. 鑑於委員關注到，處長可為實施強制性安全訓練計劃而在附表 4 加入其他類別的工業經營，政府當局已同意就條例草案第 6 條提出一項委員會審議階段修正案，訂明就附表 4 作出的修訂屬附屬法例，須經立法會以正面程序議決。這項安排會使委員有更多時間審議有關在附表 4 加入其他工業經營的建議。

訓練安排

15. 部分委員察悉，職業訓練局(下稱“職訓局”)現時免費為從事貨櫃處理作業的工人開辦為期一天的安全訓練課程，他們因而建議建造業訓練局(下稱“建訓局”)應免除建築工人為訓練課程所繳付的 100 元費用。政府當局答稱，該項建議可能導致有更多學員缺課，並增加建訓局的財政負擔，該局現時已為安全訓練課程提供大量資助。然而，如綜援受助人報讀訓練課程，建訓局樂於免收他們的學費。委員亦察悉，大部分學員的學費均由僱主贊助。關於訓練名額是否足夠的問題，委員察悉，建訓局每年可為 40 000 名建築工人提供訓練，而職訓局在 1998 至 99 年度及 1999 至 2000 年度則能訓練合共 12 000 名從事貨櫃處理作業的工人。委員建議，其他機構或行業協會可開辦類似課程。政府當局回覆時表示，如有需要，當局可作出安排，由其他機構提供類似的訓練課程。

應要求出示訓練證明書

16. 法案委員會察悉，根據條例草案第 3 條制定的第 6BA(7)條訂明，工人(即“有關人士”)如未能在職業安全主任指明的地點及時間內出示其證明書，則屬違法。為顧及工人在工作時忘記攜帶證明書的情況，委員要求政府當局在這項條文訂明，工人可在一段合理時間內出示證明書(“平安咗”)。委員亦建議政府當局訂立一個簡單方便的制度，讓工人呈報遺失或損毀證明書，並向勞工處申領補發的平安咗。政府當局在回覆時承諾就這項條文提出修正案，訂明工人可在合理的時間內出示證明書。勞工處會向呈報遺失或損毀證明書的工人發出確認書。政府當局會就第 6BA(8)條動議一項修正案。

17. 鑑於委員關注到，工人的證明書若在同一時間屆滿，可能會造成混亂的情況。為解決委員對此種情況的關注，政府當局答稱，工人可在平安咗有效期屆滿前 6 個月，申請報讀重溫課程以續領證明書。政府當局會就第 6BA(5)及(6)條動議一項修正案。

僱主的責任

18. 部分委員關注到，僱主可能不知悉屬下僱員所持證明書的有效期已屆滿，如根據擬議第 6BA(11)條向僱主提出檢控，則會對他不公平。因此，政府當局建議就第 6BA(12)條提出修正案，為遭檢控的僱主提供抗辯。

19. 關於根據條例草案第 3 條制定的第 6BA(5)條內“停止僱用”一詞的意思，政府當局澄清，該詞應解釋為東主不得在指定日期屆滿一個月後，於工業經營中僱用有關工人擔任一個應由“有關人士”出任的職位。政府當局強調，當局無意要求東主解僱該名工人，因為根據《工廠及工業經營條例》第 6A 條，東主有責任為屬下工人提供適當的訓練。當局會為此就第 6BA(5)條提出一項修正案。

安全管理制度

20. 法案委員會察悉，處長根據條例草案第 5 條訂立的擬議規例訂明，工廠及指定的工業經營將須發展及實施一套安全管理制度。對於當局為實施安全管理制度的 14 項元素而設立一個 3 層架構的準則，多位委員均表示關注。部分委員認為，製造業的意外率較低，應獲豁免遵守此項規定。其他委員則關注處長如何能實施一套由個別公司自行發展和維持的安全管理制度。部分委員詢問，根據條例草案第 5 條制定的條文，處長能否就進行安全審核的次數和安全主任的表現評估，釐定客觀的衡量準則。

21. 政府當局答覆謂，當局的最終目的是讓東主及其工作隊伍實行自我規管，從而提高安全標準。初步僅規定僱用 100 名或以上工人的大型機構，以及合約價值為 1 億元或以上的建築工程，才必須採用安全管理制度 14 項元素的其中 10 項。僱用 50 至 99 名工人的建築地

盤和工業經營，將須採用安全管理制度 14 項元素的其中 8 項。至於僱用不足 50 名工人的工業經營，則暫時可獲豁免。分階段採用這些元素，是讓受影響的行業有時間熟習新制度，並為較小型的機構採用更多元素作好準備。

22. 就委員對執行方面的關注，政府當局在回覆時澄清，擬議的安全管理規例將會訂有處罰的條文，倘東主或承建商未有遵守擬議規例，勞工處可對他們作出檢控。安全管理制度的運作詳情，例如進行審核的次數，將在擬議規例中訂明。由於擬議規例亦規定有關方面須就實施該制度制定一套行動計劃提交勞工處，政府當局可藉此了解有關公司是否需要採取補救措施。鑑於委員對制度運作情況的關注，政府當局向法案委員會保證，處長根據《工廠及工業經營條例》第 7 條制定的擬議規例，將必須獲得立法會以正面的程序議決。

23. 關於紀律審裁委員會／委員團根據條例草案第 5 條制定的第 7(1)(od) 條可施行的紀律處分措施，政府當局接納主席的建議，即委員會／委員團除有權施行其作紀律處分外，還可對註冊的安全主任施以罰款的處分。政府當局將為此而動議一項修正案。

24. 部分委員與意見團體同樣關注到安全委員會的組成及責任、安全主任所具備的資格，以及工人代表在安全委員會的職能和權力。委員特別關注到擬議規例如何應用於那些不時需要聘請大量臨時員工，以應付突如其来的大批工作的小型公司。委員促請政府當局制定靈活的制度，例如中央的安全委員會，以應付這些情況。法案委員會亦討論其他的關注事項，包括就對工人的生命或健康構成即時或嚴重危險的情況作出定義、工作守則的法律地位，以及委任內部員工擔任安全審核員的事宜。政府當局察悉這些意見，並就所提出的關注事項作出書面回覆。法案委員會表示，在擬議規例提交立法會以正面程序議決時，立法會將進一步商議與擬議的安全管理規例有關的事宜。

其他事宜

25. 法案委員會亦討論實施強制性的安全訓練及安全管理制度對各行業所帶來的額外成本及好處。部分委員要求政府當局就強制性的規定加強宣傳。助理法律顧問亦對條文建議若干技術性的修改，使條文的內容更為清晰。

委員會審議階段修正案

26. 政府當局與法案委員會主席再次討論後，已修訂其委員會審議階段修正案擬稿。**附錄 III** 為將由政府當局提出並業經修訂的委員會審議階段修正案。法案委員會並無提出任何委員會審議階段修正案。

諮詢內務委員會

27. 法案委員會已於 1999 年 6 月 25 日向內務委員會匯報其商議工作。

立法會秘書處

1999 年 7 月 8 日

附件I

《1999年工廠及工業經營(修訂)條例草案》委員會

委員名單

夏佳理議員 (主席)

丁午壽議員

何世柱議員

何秀蘭議員

李卓人議員

李啟明議員

呂明華議員

許長青議員

陳榮燦議員

梁智鴻議員

梁耀忠議員

楊孝華議員

鄭家富議員

合共： 13 名委員

日期： 1999 年 3 月 9 日

《1999年工廠及工業經營(修訂)條例草案》委員會

經諮詢的機構名單

1. 香港職工會聯盟
2. 建造業訓練局
3. 香港貨櫃儲存及維修商會有限公司
4. 香港核准安全稽核師公會
5. 香港工程師學會
6. 註冊安全主任協會
7. 香港職業安全衛生協會
8. 香港中小型企業聯合會
9. 香港工會聯合會
10. 香港總商會
11. 香港建造商會
12. 香港工業總會
13. 港九勞工社團聯會
14. 職業安全健康局