

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)976/98-99 號文件

檔號：CB2/SS/4/98

1999 年 1 月 8 日內務委員會會議文件

有關職業安全及健康的規例小組委員會第一次報告

目的

本文件旨在匯報有關職業安全及健康的規例小組委員會就《工廠及工業經營(密閉空間)規例》的商議過程。

背景

《工廠及工業經營(密閉空間)規例》

2. 教育統籌局(下稱“教統局”)局長曾作出預告，表示擬於 1998 年 9 月 30 日提出議案，建議通過勞工處處長根據《工廠及工業經營條例》第 7 條的規定，於 1998 年 9 月 15 日訂立的《工廠及工業經營(密閉空間)規例》(下稱“新規例”)。

3. 新規例將取代現行《工廠及工業經營(密閉空間)規例》(下稱“現行規例”)。新規例的目的是解決現行規例在執行上的困難，以及為在密閉空間工作的工人提供更佳的保障。政府當局建議，新規例獲得通過後，將有 12 個月的寬限期，然後才會生效。

《1998 年建築地盤(安全)(修訂)規例》

4. 教統局局長於 1998 年 9 月 22 日作出預告，表示擬於 1998 年 10 月 14 日動議一項議案，建議通過勞工處處長於 1998 年 9 月 22 日訂立的《1998 年建築地盤(安全)(修訂)規例》(下稱“修訂規例”)。

5. 鑑於內務委員會提出要求，當局已撤回提出該兩項擬議議案的預告，以便議員有更多時間研究新規例及修訂規例。

小組委員會

6. 在 1998 年 9 月 18 日內務委員會會議席上，議員決定成立小組委員會，負責研究關於新規例的擬議議案。在 1998 年 9 月 25 日內務委員會會議席上，議員亦決定，小組委員會亦應負責研究關於修訂規例的擬議議案，及將於 1998 至 99 立法年度提出的有關職業安全及健康的其他規例。小組委員會的成員名單載於**附錄 I**。

7. 截至 1999 年 1 月 4 日，由鄭家富議員擔任主席的小組委員會與當局舉行了共 7 次會議。小組委員會已於 1999 年 1 月 4 日完成就新規例進行的商議工作。小組委員會曾考慮香港工人健康中心，香港職業及環境醫療學會及香港機電工程承建商協會就新規例提交的意見書。

8. 小組委員會將繼續仔細研究修訂規例。

小組委員會就《工廠及工業經營(密閉空間)規例》進行的商議工作

9. 小組委員會已就新規例鑑定多項問題及提出一些關注事項，其主要商議結果概述如下。

政府獲豁免遵守新規例

10. 委員察悉，新規例不會對政府具約束力，他們質疑政府獲得豁免的理由，並詢問工務工程會否受新規例所規管。

11. 當局解釋，新規例是根據《工廠及工業經營條例》(下稱“該條例”)制訂的附屬法例。由於該條例並不適用於政府，因此，根據該條例制訂的規例同樣不會適用於政府，原因是有關規例不能超越其主體條例的涵蓋範圍。政府雖然不受該條例所約束，但業已制定一套內部指引，內容與該條例的各項規定一致。根據該套指引，政府部門的工作場所及公務員均須遵守該條例的所有條文，包括新規例在內，並須接受勞工處檢察有否遵守各項安全措施。任何公務員若違反該條例或新規例，將會受到紀律處分。政府若把工務工程外判予私人承建商承辦，有關的承建商便受到該條例所規管。

12. 儘管當局作出以上解釋，委員仍然認為，新規例應對政府具約束力。

把新規例納入《職業安全及健康條例》

13. 由於新規例只適用於工業經營的範疇，委員要求當局把新規例納入《職業安全及健康條例》。

14. 當局解釋，當局的長遠目標是把所有關乎職業安全及健康的規例，包括根據《工廠及工業經營條例》所制定的規例，均納入《職業安全及健康條例》。把所有相關規例納入單一項條例將有助執行方面的工作。當局會考慮根據《職業安全及健康條例》制定新規例，並會考慮有關規例的適用情況。在《工廠及工業

經營條例》仍然生效時，把只適用於工業經營範疇的規例納入此條例是較恰當的做法。當局會靈活處理此事。當局進一步解釋，當《職業安全及健康條例》於 1997 年制定時，新規例的草擬工作已接近完成。為免阻延新規例的實施，當局已決定不會把其納入《職業安全及健康條例》。

15. 當局承諾會向人力事務委員會匯報關於把根據《工廠及工業經營條例》制定的各項規例納入《職業安全及健康條例》的時間表。

僱員拒絕執行危險工作的權利

16. 委員認為，新規例應訂明，僱員有權拒絕執行危險工作。當局回應謂，任何東主或承建商在尚未取得危險評估報告或採取適當的安全措施前，不應要求工人在密閉空間工作。新規例為工人的安全提供保障。工人如認為他被要求執行的工作會對其個人安全構成危險，若他符合《僱傭條例》第 10 條所列明的情況，即僱員可不給予通知而終止合約的情況，便可拒絕執行有關的危險工作。

17. 委員指出，由於有關的工人大多只是不願執行某類危險工作，而非希望終止僱傭合約，因此，《僱傭條例》第 10 條在這方面為工人所提供的保障並不足夠。

18. 當局應委員的要求，提供了關於海外法例就僱員以其安全及健康受到危害為理由，拒絕執行工作的權利所訂立的條文。當局表示，鄰近本港的國家並沒有訂立該等條文。加拿大及澳洲的部分省份雖然訂有該等條文，但同時亦設有審裁機制，供第三者在現場就解決涉及危險工作的問題作出裁決。委員要求當局把類似條文及處理危險工作問題的機制，納入關乎職業安全及健康的規例及《職業安全及健康條例》。

19. 當局表示，將於 1999 年年初訂立的《安全管理規例》會規定設立安全委員會，並為安全管理制度的其他方面訂立法律架構。安全委員會將由工人及管理階層的代表組成。當局認為，這是為著建立必需的架構以解決涉及危險工作問題所邁出重要的第一步。由於《安全管理規例》的草擬工作已接近完成，當局應委員的要求，承諾在根據《安全管理規例》制定的《工作守則》內加入條文，訂明僱員有權以其安全或健康受到危害為理由拒絕執行工作，並會設立處理涉及危險工作問題的機制。有關的《工作守則》將會提交立法會省覽。

爲在密閉空間工作的工人進行體格檢驗

20. 委員表示關注，核准工人是否須定期接受體格檢查，以確保他們適宜在密閉空間工作。

21. 當局表示，只要有關的核准工人是執行同類工作，並在工作展開前及進行期間已按照合資格人士的建議，採取安全預防措施，並已適當使用個人防護設備，則不論他們須否在密閉空間工作，他們在體格方面必須達到的要求幾乎是相同的。當工人修畢在密閉空間工作的必修訓練課程後，便可提高安全意識，包括察覺身體不適宜工作時的徵象。政府當局即將根據《工廠及工業經營條例》提出一項新規例，規定從事某些危險行業的工人，在入職前須接受體格檢驗，入職後亦須定期接受體格檢驗。

新規例第 2 條有關“密閉空間”的定義

22. 新規例旨在令“密閉空間”的定義更爲清晰明確。委員指出，由於第(a)段並無對所描述的工作場所訂定面積或尺碼，以供參考之用，有關密閉空間的擬議定義可能導致在執行新規例時，面對模棱兩可的情況，此外，第 b 段(ii)項並無提及對工人的生命或健康所構成的危險，當中“危險性”一詞的定義有欠清晰明確。

23. 當局經考慮委員的關注後，建議以英國《1997 年密閉空間規例》爲藍本，就密閉空間採用以下的新定義——

“密閉空間”指任何被圍封的地方，而基於其被圍封的性質，會產生可合理預見的指明危險，在不局限上文的一般性的原則下，“密閉空間”包括任何會產生該等危險的密室、貯槽、下桶、坑槽、井、污水渠、隧道、喉管、煙道、鍋爐、壓力受器、艙口、沉箱、豎井或筒倉；

當局亦爲新規例第 2 條中“指明危險”一詞提議新的定義。

24. 委員接受當局就“密閉空間”及“指定危險”所建議的定義。

適用範圍(新規例第 3 條)

25. 當局在回應委員的關注時解釋，新規例第 3(b)條的目的是擴大新規例的涵蓋範圍，令其包括在密閉空間以外進行的工作。有需要這樣做，是因爲須在密閉空間以外的地方採取許多預防措施，以確保在密閉空間內的工作可安全地進行。不過，此項條款只會適用於某些工作。該等工作必須是新規例所規定的；必須是在緊接密閉空間的附近地方進行及必須與在密閉空間內進行的工作有關連。因此，在密閉空間以外所進行的工作，大部分應不會受到影響。

在工作進行期間監察危險情況(新規例第 5 條)

26. 關於可否利用儀器持續監察密閉空間內的工作環境的問題，當局指出，新規例業已顧及工人的職業安全和健康。倘若密閉空間內的通風設備良好，便不會有危險物質及／或其殘餘物存在，以致對進入密閉空間或在其內工作的工人的

安全和健康造成損害。有關的危險評估報告亦會建議工人應使用適當的呼吸器具。此外，每當密閉空間的環境出現重大改變後，便須重新進行評估。因此，當局認為，新規例無需訂明須利用儀器持續監察密閉空間內的工作環境。

27. 委員詢問，密閉空間內的情況怎樣才算出現重大變化。當局答覆謂，密閉空間或在其內所進行的工作的情況出現重大變化，是指該處的環境或情況的變化可能對在密閉空間內工作的工人的安全和健康構成危險，例如在渠務工程進行期間突然有雜物湧入或產生危險氣體。

28. 委員認爲，每當合資格人士對某處密閉空間進行初步危險評估後認爲，該處的工作環境可能發生變化，而該等變化可能對在其內工作的工人的安全及健康有不良影響，便應持續進行危險評估。

29. 經進一步商討，並考慮委員表達的關注後，當局同意加入一項條文，訂明若合資格人士在評定某密閉空間內的危險程度時，認爲在該密閉空間內進行工作的過程中，甚有可能出現環境上的改變，以致危險性提高，則他須建議使用他認爲屬適當的監察設備。

30. 關於沙井面積的問題，當局澄清，新規例並無對沙井的面積加以規限。倘若有需要訂明沙井的面積，當局會透過相關的工作守則處理這方面的問題。此外，若有需要，可在危險評估報告內載述有關沙井面積的建議。

工作進行期間的安全預防措施(新規例第 8 條)

31. 關於新規例第 8(b)條，委員認爲，駐於密閉空間外，以便與密閉空間內的工人保持聯絡的人亦應是“核准工人”。

32. 當局解釋，新規例第 8(b)條所提述的人應與在密閉空間內的工人保持聯絡，負責執行緊急程序，例如急救，並可在出現緊急情況時迅速召援。該人與進入密閉空間工作的工人在角色方面有很大分別，兩者所接受的訓練亦有所不同。當局並不認爲該人亦應是“核准工人”，因爲若作這樣的規定對於工作方面的安全和健康並無幫助，但卻可能局限了東主在聘用該等人士時的選擇及增加工作成本。

緊急程序(新規例第 10 條)

33. 關於新規例第 10(3)條，委員質疑，只有一名懂得使用該條文第(2)款所述的安全器具的工人是否足夠。他們認為，新規例應訂明此方面所必需的最低限度人數。

34. 當局回應謂，在訂明所必需的人數時應考慮的因素包括，有關工作的性質，就密閉空間內因應所進行的工作及建議的工作方式而言所存在的危險。這些屬技術細節，將在有關的工作守則加以處理。當局認為，由於上述因素必須由合資格人士評估，因此不宜在新規例內訂明整套規定。

罪行(新規例第 14 條)

35. 委員質疑，因何第 14(1)條沒有規定，東主或承建商若違反新規例，在被判罰前應有機會作出“合理辯解”或提出“合理因由”。

36. 當局解釋謂，現行《工廠及工業經營(密閉空間)規例》對於所列的罪行，採取的是訂定嚴格法律責任的做法。擬議新規例應採取類似的做法。工作安全是社會關注的問題，因此，對於違反保障工作安全規定的行為，應訂明嚴格的法律責任。此舉可鼓勵市民提高警覺，避免作出違法行為，因此能有效地達致立法目的，就是提供安全的工作環境和預防工作意外。基於法律政策，本港大部分涉及職業安全的條文都是採取這種做法。

37. 委員建議，對於性質較為嚴重及可予監禁的罪行，在向有關的東主或承建商判罰前，應讓其有機會作出“合理辯解”或提出“合理因由”。至於性質較輕的罪行，則應予以罰款，並採取訂定嚴格法律責任的做法。當局應委員的要求，同意對新規例第 14(1)條作出相應修訂。

38. 根據新規例第 14(2)(b)條，任何合資格人士若無合理解釋而沒有在其危險評估報告中處理第 5(2)條指明的所有事項，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 200,000 元及監禁 12 個月。第 14(2)(c)訂明，任何合資格人士，若作出他知道在任何要項上屬虛假的危險評估報告，即屬犯罪，一經定罪，可處罰款 200,000 元及監禁 12 個月。委員認為，應以不同的級別處罰第 2(b)及(c)所述的罪行，理由是前者的性質不如後者嚴重。當局同意第 14(2)(b)條有關處罰的部分刪除監禁一項。

建議

39. 政府當局已同意在《工廠及工業經營(密閉空間)規例》加入經商定的各項修正案。上述規例經商定的修正案載於**附錄 II**。小組委員會建議支持教統局局長於 1999 年 1 月 20 日就上述規例動議的議案。

徵詢意見

40. 謹請議員支持載於上文第 39 段小組委員會的建議。

立法會秘書處

1999 年 1 月 6 日

附錄 I
Appendix I

**有關職業安全及健康的規例
小組委員會**

**Subcommittee on
regulations relating to
occupational safety and health**

Membership List

鄭家富議員(主席)	Hon Andrew CHENG Kar-foo (Chairman)
何世柱議員	Hon HO Sai-chu, JP
何秀蘭議員	Hon Cyd HO Sau-lan
何敏嘉議員	Hon Michael HO Mun-ka
李卓人議員	Hon LEE Cheuk-yan
夏佳理議員	Hon Ronald ARCUILLI, JP
陳榮燦議員	Hon CHAN Wing-chan
陳鑑林議員	Hon CHAN Kam-lam
梁智鴻議員	Dr Hon LEONG Che-hung, JP
譚耀宗議員	Hon TAM Yiu-chung, JP
鄧兆棠議員	Dr Hon TANG Siu-tong, JP

合共 : 11 位議員
Total : 11 Members

日期 : 1999 年 1 月 5 日
Date : 5 January 1999

附錄 II

《工廠及工業經營條例》
及
《釋義及通則條例》

決議

(根據《工廠及工業經營條例》(第 59 章)第 7 條
及《釋義及通則條例》(第 1 章)第 35 條)

《工廠及工業經營（密閉空間）規例》

議決在對勞工處處長於 1998 年 9 月 15 日訂立的《工廠及工業經營（密閉空間）規例》作出下述修訂後，批准該規例 —

(a) 在第 2 條中 —

(i) 刪去“密閉空間”的定義而代以 —

“ “密閉空間” (confined space)指任何被圍封的地方，而基於其被圍封的性質，會產生可合理預見的指明危險，在不局限上文的一般性的原則下，“密閉空間”包括任何會產生該等危險的密室、貯槽、下桶、坑槽、井、污水渠、隧道、喉管、煙道、鍋爐、壓力受器、艙口、沉箱、豎井或簡倉；”；

(ii) 加入 —

“ “指明危險” (specified risk) —

- (a) 指因發生火警或爆炸而引致任何正在工作的人嚴重損傷的危險；
 - (b) 指因體溫上升而引致任何正在工作的人喪失知覺的危險；
 - (c) 指因氣體、煙氣、蒸氣或空氣貧氧而引致任何正在工作的人喪失知覺或窒息的危險；
 - (d) 指因任何液體水平升高引致任何正在工作的人遇溺的危險；或
 - (e) 指因自由流動的固體而引致任何正在工作的人窒息的危險；或指因陷入自由流動的固體而引致任何正在工作的人無力達至可呼吸空氣的環境的危險；”；
- (b) 在第 4(2)條中，刪去 “合資格人士發出證明書” 而代以 “某些人士發出證明書以證明他們具備擬備危險評估報告的資格” ；
- (c) 在第 5 條中 —

- (i) 在第(2)(a)(iii)款中 —
- (A) 在(B)分節中刪去末處的“及”；
- (B) 在(C)分節中，刪去“泥或水”而代以“自由流動的固體或液體”；
- (C) 加入 —
- “(D) 在密閉空間內發生火警或爆炸；及
- (E) 可引致核准工人因體溫上升而喪失知覺的環境溫度的存在；”；
- (ii) 將第(4)及(5)款分別重新編為第(5)及(6)款；
- (iii) 加入 —
- “(4) 就第(2)款而言，凡任何合資格人士在評定於某密閉空間內的危險的程度時，認為在該密閉空間內進行工作的過程中，極有可能出現環境改變以致第(2)(a)款所提述的具危害性的事物的危險性提高，則他須建議使用他認為在有關情況下屬適當的監察設備，並須指明使用該設備的方式。”；
- (d) 在第 7(f)(ii)條中，刪去“泥或水”而代以“自由流動的固體或液體”；
- (e) 在第 14 條中 —

(i) 刪去第(1)款而代以 —

“(1) 任何東主或承建商 —

(a) 違反第 7、8、9、10(2)或(3)
或 11(1)或(2)條，即屬犯罪，
一經定罪 —

(i) (如屬無合理辯解而犯
該罪行) 可處第 6 級罰
款及監禁 6 個月；及

(ii) (如屬任何其他情況)
可處第 6 級罰款；

(b) 違反第 5(1)或(5)、6(1)或 10(1)
條，即屬犯罪，一經定罪 —

(i) (如屬無合理辯解而犯
該罪行) 可處罰款
\$200,000 及監禁 12 個
月；及

(ii) (如屬任何其他情況)
可處罰款 \$200,000；

(c) 違反第 6(2)條，即屬犯罪，一經定罪，可處第 5 級罰款。”；

(ii) 在第(2)款中 —

(A) 在(a)段中，刪去“5(4)”而代以“5(6)”；

(B) 刪去第(ii)段而代以 —

“(ii) 如屬違反(b)段，可處罰款 \$200,000；

(iii) 如屬違反(c)段，可處罰款 \$200,000 及監禁 12 個月。”。