

政府對立法會小組委員會在一九九八年十月三十日的會議上
就有關職業安全和健康的規例所提出事項的回應

1. 有關海外地方就工人有權以工作危害安全及健康為理由拒絕工作一事訂立法例條文的資料，包括訂立有關法例的背景資料，以及執行法例時的實際情況。

政府查看過鄰近國家、英國、加拿大和澳洲的法例後，發現所有鄰近國家（即日本、新加坡、馬來西亞和南韓）均沒有訂立法例，讓工人有權以工作危害個人安全及健康為理由而拒絕工作。英國方面，有關的職業安全健康法例亦沒有條文訂明僱員有權拒絕執行危險工作。不過，根據《1996 年就業權利法令》（Employment Rights Act 1996）第 100 條，如僱員因離開或拒絕返回他合理地相信會對其構成重大及迫切危險的工作地點而遭解僱，則會被視為遭不公平解僱。

至於加拿大安大略省、西澳洲和南澳洲則訂有條文，訂明工人可以在何種情況下，以工作危害健康及安全為理由拒絕工作。現將有關的法例條文摘錄載於下文各段。

加拿大

加拿大各省的法例均大同小異，我們會以安大略省在一九九零年制定的《職業健康及安全法令》加以說明。

安大略省的有關法令就工人拒絕工作時所須採取的程序訂定詳盡條文。基本上，這些程序分為兩個階段。當工人拒絕工作時，僱主必須在工場進行內部調查。在進行調查期間，工人有權要求有工人代表在場。如僱主能夠解決問題或令工人信納該項工作已符合安全，則事情便可告一段落。工人可繼續工作，僱主亦毋須通知勞工部。

如經過調查後，僱主認為該項工作符合安全，但工人並不認同的話，工人可繼續拒絕工作。不過，這樣會出現兩種

情況。第一，僱主可要求另一名工人擔任該項工作，但必須把首名工人曾拒絕擔任有關工作一事知會接替的工人，並且不能強迫接替的工人執行工作。第二，僱主可通知勞工部，當局便會盡快派出一名督察到工場視察（一般會在同日進行）。督察會進行調查，然後作出決定。如督察確認該項工作符合安全，則拒絕工作的工人必須繼續工作，否則會受僱主處分。如督察確定該項工作並不符合安全或違反法例，當局便會向僱主發出命令，要求糾正危險的情況。

我們明白，這些程序旨在確保可迅速妥善地調查工人所關注的事宜，同時亦可確保不會使生產不必要地中斷過久。這些程序並非處理工場危險情況通常採用的方法，因為還有很多其他機制，可以處理工場的危險情況。舉例來說，工人須向管工呈報危險情況、健康及安全聯席委員會的成員¹每月會到工場巡察等。制定工人可拒絕工作這項規定，旨在處理突然發現的重大危險情況或工人認為僱主沒有認真地處理他們有理由關注的事宜。

澳洲

在西澳洲，相關的法例是《職業安全及健康法令》(Occupational Safety and Health Act)。根據這項法例，如僱員認為繼續工作，會導致其本人或其他人士有嚴重受傷或健康嚴重受損的迫切危急情況出現，因而拒絕工作，他應知會其僱主以及所屬工場的安全及健康事務代表（如有的話），由他們嘗試解決問題。如問題無法解決，安全及健康事務代表應將問題轉介有關工場的安全及健康委員會（如有的話），由委員會設法解決問題。

¹ 一個工場如經常僱用 20 名或以上的工人，便須設立健康及安全聯席委員會。倘工場依例毋須設立這個委員會，但工人人數經常多於五人，便應從毋須執行管理職責的工人中選出最少一人，出任健康及安全事務代表。

健康及安全委員會的職責包括：

- (a) 找出一些可能對工人構成危險的情況；
- (b) 向僱主和工人提出建議，以改善工人的健康和安全；
- (c) 就如何制定、推行和監察有關工人健康和安全的計劃、措施和程序，向僱主和工人提出建議；以及
- (d) 向僱主索取有關鑑定物料的危險性等方面的資料。

如經嘗試各種方法後，仍無法在內部成功解決問題，僱主或安全及健康事務代表²可把事情知會督察（如沒有安全及健康事務代表，有關僱員亦可這樣做）。督察應立刻到有關工場進行調查，並採取適當行動，例如發出敦促改善通知書或禁制通知書。

在南澳洲，《1986年職業健康、安全及福利法令》（Occupational Health, Safety and Welfare Act 1986）賦予工場的健康及安全事務代表權力，在認為僱員的健康及安全受危害的程度已達到應立即終止工作時，可指示終止工作，直到能採取適當措施，以保障僱員的健康及安全為止。

健康及安全事務代表選擇行使這項權力之後，應盡快就此事與僱主磋商，如有需要或情況許可，而工場又設有健康及安全委員會的話，亦應徵詢委員會的意見。僱主或健康及安全事務代表亦可要求一名督察到工場作出裁決。督察應設法把事情解決及按法令採取適當行動，包括發出敦促改善通知書或禁制通知書。

政府的意見

香港的鄰近國家均沒有立例訂明工人可藉工作危害其安全或健康的理由，拒絕工作。英國也沒有制定任何程序，以處理工人藉上述理由拒絕工作這個問題。不過，加拿大和澳洲某些省份，則訂有這方面的條文。

² 在西澳洲，不論工場僱有多少名工人，任何在工場內的僱員，均可向僱主發出通知，要求選出工場的安全及健康事務代表。在南澳洲，任何由數名僱員組成的工作小組，均可選出一位健康及安全事務代表，以代表該工作小組。工作小組的章程則由僱主及有關僱員互相協議制定。在上述兩個省份，健康及安全事務代表的職能包括：

- (a) 在與僱主協議的時間內，或在給予僱主合理通知之後的任何時間，視察整個或部分工場；
- (b) 在發生意外、危險事故或任何人的安全和健康受到迫切和重大威脅時，立即進行調查；
- (c) 就涉及工場內人員的安全或健康的一切事宜，與僱主磋商並與其合作；以及
- (d) 就工場內人員的安全或健康的事宜，聯絡員工。

在那些有立例訂明工人有權拒絕工作的國家，通常都會設有一個機制，以便問題出現時，可由第三者即場解決。以安大略省和澳洲為例，前者成立了健康及安全委員會，後者則設有安全及健康事務代表。有了這樣的機制，遇有問題時可立即採取行動，消除隨時可能發生的危險，使工作不致受阻。因此，我們在考慮立法賦予工人以類似理由拒絕工作的權利之前，必須先設立這類機制。政府擬於一九九九年初制訂的《安全管理規例》，除會規定成立安全委員會外，還會為設立安全管理制度的其他事宜提供法理依據，這是設立解決工作危險問題所需機制的第一步。我們認為，較適當的做法，是首先因應本地的情況，設立和發展上文提及的機制和制度。

2. 政府有否就擬議的《工廠及工業經營（密閉空間）規例》（簡稱“新規例”）和《1998年建築地盤（安全）（修訂）規例》諮詢香港建造商會的意見？如有的話，諮詢的方式及結果為何？

政府根據一九九五年十一月二十八日提交予勞工顧問委員會轄下的前工業安全及健康委員會審議的文件，就上述兩項規例的修訂建議諮詢香港建造商會的意見。香港建造商會和勞工處的代表在一九九五年十二月十五日會面。關於新規例方面，香港建造商會建議，該規例應訂明所有進入密閉空間或在密閉空間工作的工人，均須接受訓練和取得證明書，而非規定密閉空間的工作須由合資格的督導人員監管。勞工處接納這項建議，並將之載入有關文件，以便徵詢勞顧會的意見。一九九六年一月二十九日，建議獲勞顧會通過。

關於《建築地盤（安全）（修訂）規例》方面，香港建造商會建議，倘搭建正式工作台屬不可行的話，則應容許工人使用安全網或安全帶／安全吊帶。這項建議與工業安全及健康委員會的提議有所出入。該委員會提議，倘搭建工作台屬不可行的話，工人必須同時使用安全網及安全帶／安全吊帶。一九九六年一月二十九日，政府就有關事宜徵詢勞顧會的意見時，曾向勞顧會轉達香港建造商會的建議。不過，勞顧會最終接納了工業安全及健康委員會的建議。

3. 檢討新規例第 2 條有關 “密閉空間” 的定義的草擬文本，目的是：
- (i) 清楚說明該定義如何適用於 (a) 段所述的情況，因為新規例並未對密閉空間的面積或規格作出提述；
 - (ii) 修飾 (b) (ii) 段 “危險” 一詞，因為新規例並未對工人遭受的危險、危害工人生命或健康的情況作出提述；
 - (iii) 把 “溫度” 增補為冷藏庫的一項參數。

關於分項 (i) 及 (ii)，政府的原意是在經核准的工作守則內載列各項技術細則。不過，我們明白，小組委員會關注到有需要為 “密閉空間” 作出更精確的描述。我們已研究過其他一些司法管轄區法例所載的定義，並會在聽取議員就新規例其餘部分發表意見後，提出經修訂的定議，以及在適當地方作出其他修訂。

至於分項 (iii) 有關冷藏庫的 “溫度” 問題，我們要指出一點，就是工人不會長時間留在操作中的冷藏庫內工作。在冷藏庫內工作的主要危險，是工人被鎖在冷藏庫。《職業安全及健康規例》已顧及這方面的危險。該規例第 3 (1) 條訂明，工場負責人必須確保作業裝置是安全的，並且不會危害使用該作業裝置的人的安全及健康。冷藏庫的溫度維持在較低水平，是為達到某個目的而創造的人為環境，並非冷藏庫發生故障或造成危險的徵兆，因此，為保障在冷藏庫工作的工人的安全及健康而對冷藏庫的 “溫度” 加以管制，是不恰當的做法。況且，冷藏庫不一定屬於密閉空間，須視乎其建造而定。

4. 鑑釋新規例第 3 (b) 條的立法目的，並檢討該條款的草擬文本，特別是 “在緊接密閉空間的附近地方進行，並與在密閉空間內進行的工作有關連者” 句內已劃線的字眼，以確保有效執行新規則。

第 3 (b) 條的立法目的，是把新規例的適用範圍擴大至在密閉空間以外地方進行的工作。為確定密閉空間的工作安全，很多預防措施必須在密閉空間以外的地方實行，因此，我們有需要把新規例的適用範圍擴大。不過，本條款的適用範圍亦只限於某些工作。這些限制包括：

- (a) 該項工作必須是新規例訂明的工作；
- (b) 該項工作必須在緊接密閉空間的附近地方進行；以及
- (c) 該項工作必須與在密閉空間內進行的工作有關連。

因此，大部分在密閉空間以外地方進行的工作應不會受影響，因為上述限制將豁除這些工作。

“緊接……的附近地方”的字句經常使用，並可見載於其他規例，例如《建築地盤（安全）規例》第 2 條和《工廠及工業經營（起重機械及起重裝置）規例》第 3 條（這些條文的摘錄載於附件 I）。此外，《工廠及工業經營（安全主任及安全督導員）規例》、《工廠及工業經營（吊船）規例》和《工廠及工業經營（槍彈推動打針工具）規例》均載有這些字句。在政府訴 Tsui Wai Ping [1993] 2 HKC 675 一案中，亦有對這些字句作出解釋（見附件 II 的解釋）。“與……的工作有關連者”的字句亦見於《工廠及工業經營（在壓縮空氣中工作）規例》，而在密閉空間外進行的工作是否與在其內進行的工作有關連，則應按每宗個案的實況作決定。我們認為，新規例採用這些字句，不會對執法工作帶來困難。

5. 檢討新規例第 4 (2) 條的草擬文件，以便清楚指明誰是獲發證明書的人。

第 4 (2) 條所指的人士，是已完成如何作出危險評估和擬備危險評估報告的課程的人士。我們建議把本款“合資格人士”的描述修訂為“本規例第 2 條‘合資格人士’的定義中 b (ii) 段所述證明書的有關人士”，但須視乎法律草擬專員的意見而定。

附件 I

章：59I

名稱：

《建築地盤（安全）規例》

憲報編號：

條文：2

標題：釋義

版本日期：30／06／1997

“建築地盤”（construction site）指正進行建築工程的地方，以及緊接該地方而用以貯存用於或擬用於建築工程的物料或工業裝置的附近範圍；

章：59J

名稱：

《工廠及工業經營（起重機械及起重裝置）規例》

憲報編號：

條文：3

標題：釋義

版本日期：30／06／1997

“建築地盤”（construction site）指正進行建築工程的地方，並包括緊接該地方而用以貯存用於或擬用於建築工程的物料或工業裝置的附近範圍；

政府訴 Tsui Wai Ping 案

在政府訴 Tsui Wai Ping [1993] 2 HKC 675 一案中，上訴人受僱進行一項裝修工程，包括拆卸搭建於一幢樓宇十樓外牆的兩個金屬搭建物。要進行拆卸工程，工人必須先在金屬搭建物外搭建竹棚。上訴人把搭棚工程以分包含約的形式判給 T。該幢樓宇的地下以及毗鄰大廈的地下均各建有一間金屬搭建物，而兩間搭建物的屋頂則互相連接。T 爬上有關樓宇的金屬搭建物的屋頂，意圖利用繩索把一些竹枝由屋頂吊上樓宇的十樓。事實上，T 已成功把部分竹枝自行搬上兩間搭建物的屋頂。然後，T 沿着毗鄰大廈的金屬搭建物屋頂找尋適當位置，以便把竹枝吊上十樓。期間，T 從屋頂掉下來，不幸死亡。上訴人被控違反《建築地盤（安全）規例》第 38A (b) 及第 38P (1) 條，並被法庭定罪和判處罰款。他於是提出上訴。這宗上訴案的爭論點之一，是案中所涉及的搭建物屋頂，根據《建築地盤（安全）規例》第 2(1) 條的釋義，是否屬於該規例第 38A (b) 條及第 38P (1) 條所指的建築地盤的一部分。

陳兆愷大法官在判決上訴人上訴得直時指出，為了使該規例第 2(1) 條“緊接”一詞具有意義，緊接地盤附近的地方必須非常接近或靠近該地盤。此外，為了使承判商或總承判商得以履行規例第 38A (b) 條下的責任，即令到和保持地盤工作地方安全，其建築地盤的範圍應只限於他可在合理情況下預計將在該處施工或儲存物料的地方。案中涉及的搭建物屋頂並非規例第 38A (b) 和 38P (1) 條所指的建築地盤。Taylor 訴 Coalite Oils & Chemicals [1967] 3 KIR 315 和 Morrow 訴 Enterprise Sheet Metal Works (Aberdeen) [1986] SLT 697 兩宗案例也適用於本案。