

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)2420/99-00號文件

檔號：CB2/SS/4/98

2000年6月23日內務委員會會議文件

有關職業安全及健康的規例 小組委員會的報告

目的

本文件旨在匯報小組委員會的商議工作。小組委員會曾就擬議的《工廠及工業經營(身體檢查)規例》，以及對《工廠及工業經營條例》(下稱“該條例”)之下4項有關可致癌物質、石棉、在地底工作及在壓縮空氣內工作的相關規例所作的相應修訂進行商議。

小組委員會

2. 小組委員會曾提交兩份報告，匯報有關《工廠及工業經營(密閉空間)規例》及《1998年建築地盤(安全)(修訂)規例》的商議結果。
3. 小組委員會由鄭家富議員擔任主席，就擬議的《工廠及工業經營(身體檢查)規例》的事宜，曾舉行了10次會議與政府當局進行商討。小組委員會亦曾考慮大約40個機構的意見，並就該規例建議的新規定與其中22個機構進行磋商。
4. 小組委員會的委員名單載於**附錄I**。曾獲諮詢的組織名單載於**附錄II**。

背景

5. 為盡早查出和及早預防職業病，現時在該條例下有多項規例規定，凡須暴露於石棉及某些致癌物質之中或在地底或壓縮空氣內工作的工人，必須接受入職前及定期身體檢查。根據《輻射條例》，從事輻射工作的工人也必須接受類似的檢查。除了從事輻射工作的工人的身體檢查工作須由輻射管理局委任的醫務顧問小組進行外，任何註冊醫生現時均可為此等工人進行身體檢查。
6. 除現行法例涵蓋的5種職業外，政府當局建議把法定身體檢查的範圍，擴展至包括須暴露於其他指明危害性物質和物理介質的工人，並且規定只有指定醫生才可進行身體檢查。

該規例

7. 《工廠及工業經營(身體檢查)規例》(下稱“該規例”)建議從事17種職業(即該規例附表1指明的職業)的工人，須接受入職前及定期身體檢查。該規例會包括23個行業，共涉及195 000名工人。

8. 該規例規定東主不得僱用任何未進行身體檢查並經證明適合從事該17種指定職業的人士。正從事指定職業的僱員亦須接受定期的身體檢查。此等身體檢查必須由指定醫生進行。指定醫生會就僱員的健康狀況是否宜於繼續受僱於該職業，以及防止僱員進一步暴露於危害性物質中的措施提出建議。如違反該規例，東主可處第5級的罰款(25,001元至50,000元)，僱員則可處第2級的罰款(2,501元至5,000元)。對指定醫生的建議感到受屈的僱員可向上訴委員會提出上訴。如有需要，上訴委員會或會要求僱員再次接受身體檢查。

小組委員會就《工廠及工業經營(身體檢查)規例》進行的商議工作

9. 小組委員會與代表團體普遍支持該規例的目標，即透過定期身體檢查，及早察覺及治療職業病，以加強對工人健康的保障。然而，對於被發現患上職業病而被認為不宜繼續從事指定職業的工人，委員非常關注該規例會影響他們的就業。因此，小組委員會曾詳細討論擬議的安排，以及解決僱主、僱員及專業團體所提關注事項的方法。

該規例的涵蓋範圍

10. 委員察悉，受該規例影響的大部分僱員，即約182 000名工人，均暴露於過量的噪音中，當中16 000人在中式食肆的廚房工作。主席質疑，西式食肆及卡拉OK場所的噪音水平亦過高，為何該規例並不涵蓋該等場所。政府當局答稱，西式食肆廚房的噪音水平通常不超過85分貝，而卡拉OK場所則不在主體條例(該條例)的規管範圍之內。

11. 主席及部分委員詢問，政府當局何時會把強制性身體檢查擴大至包括暴露於危害性物質的非工業界僱員，以及可否就職業安全及健康制定一項全面的法例。政府當局解釋，此問題甚為複雜，當局必須小心考慮及進一步諮詢各行業。為免延遲施行就17種指定職業的僱員須進行強制性身體檢查作出規定的該規例，政府當局會在稍後階段另行考慮有關建議。

身體檢查的安排

12. 該規例涵蓋的大部分工人，即153 000名工人，受僱於建造業。考慮到建造業多層合約分判制和工人流動性極高的特點，香港建造商會建議委託建造業訓練局(下稱“建訓局”)為建造業工人安排身體檢查。建訓局會為此向建造業額外徵收0.03%的徵款。政府當局會向立法會提交一項修訂條例草案，以授權建訓局收取該項額外徵款。

13. 雖然小組委員會普遍不反對建訓局的擬議安排，但部分委員擔心，倘若只有少數的私家醫生獲准向建造業工人提供服務，便會造成業內壟斷的情況。就此，委員促請政府當局保證提供一個公平及公開的遴選制度，在向建造業提供身體檢查服務方面引入競爭。

14. 政府當局回應時表示，建訓局初步的建議是邀請服務提供者投標。設有職業身體檢查所需設備的醫療機構，獲選中的機會可能較大。建訓局委任醫生的名單及訂明的收費會公開供公眾參閱。

15. 部分委員建議設立中央徵款制度，為所有受該規例涵蓋的非建造業工人提供進行身體檢查的經費，該計劃亦應包括並非為某一特定僱主工作的散工。這些委員認為，由於立法的用意是要求東主為其僱員支付身體檢查的費用，東主亦應負擔受其僱用的散工或替工身體檢查的費用。但其他數名委員指出，此項建議會增加中小型企業的財政負擔，東主或會因此而選擇僱用一名已持有醫生證明書的散工。政府當局認為，由於該規例涵蓋的工人數目因不同行業及不同僱主而異，要為所有非建造業設計一個公平的徵款制度會有實際上的困難。政府當局認為，為保障工人的利益，要求散工自行繳付每年約400元的身體檢查費用亦並非不合理。

16. 由於飲食業僱用散工或替工的情況較其他指定職業普遍，數名委員建議根據強制性公積金(下稱“強積金”)資料庫的資料，特別為飲食業設立一個中央徵款制度。但政府當局表示，除了《強制性公積金計劃條例》指明的用途外，強積金資料庫的資料不能作其他用途。

17. 一名委員建議當局指派政府診所免費替所有非建造業的散工進行身體檢查。由於此建議會對公共資源帶來影響，而且亦會影響政府為一般市民提供的醫療服務，部分其他委員對此項建議有所保留。政府當局回應時表示，由於欠缺受僱於指定職業散工人數的資料，當局不可能準確評估所需的資源。政府當局亦擔心此項安排會被濫用。

指定醫生進行身體檢查的規定

18. 部分委員關注到，具備所需資格的醫生供應不足，可能會推高身體檢查的費用。委員察悉，現時只有25或30名在私營機構執業的醫生具備職業醫學資格。一些專業團體建議，由於大部分受影響的工人只須接受耳鏡檢查或聽力檢查，家庭醫生或其他具備所需經驗的醫療及護理專業人員亦應獲准進行一般的身體檢查。此做法亦可舒緩指定醫生短缺的問題。

19. 由於指定醫生需要就改善工作環境的安全建議一些預防措施，以及就工人的健康狀況是否宜於繼續從事該職業作出建議，政府當局維持其立場，即只有具備職業醫學專業資格的醫生，才獲准根據該規例進行強制性身體檢查。為解決指定醫生的供應問題，香港中文大學已計劃增加職業醫學文憑課程的學額。此外，由於該規例會分階段施行，而大部分的工人，即暴露於過量噪音中的工人被納入最後一期的身體

檢查計劃內，政府當局相信會有足夠的合資格指定醫生進行有關的身體檢查。

上訴委員會

20. 小組委員會曾就上訴委員會委員的資格及擬議上訴委員會的權力提出質疑。一名委員認為，僱主亦應有權對指定醫生的建議提出上訴。就上訴委員會的運作及上訴委員會指示工人進一步接受身體檢查的安排，小組委員會亦有提出建議。政府當局接納大部分建議，並向委員提供已加入所需修訂的該規例修訂文本。對於政府當局於2000年4月向小組委員會提交的該規例第13、14及15條的新版本，小組委員會大致上感到滿意。

對身體檢查報告的跟進工作

21. 委員強調，該規例的首要目標是加強工作地點的職業安全和健康。因此，他們甚為關注勞工處就職業病報告所採取的跟進行動。委員建議，政府當局應設立一個監察制度，以確保東主已採取指定醫生所建議的措施，改善工作環境的安全。委員並促請勞工處採取更積極及預防性的態度，巡查曾被舉報出現職業病的工作地點，以防止在這些地點工作的其他工人患上有關疾病。

22. 政府當局回應時表示，勞工處會定期巡查工廠及工業經營場所，並就職業安全措施向東主提出意見。勞工處亦會調派職業健康科醫生及職業環境衛生師調查有關職業病的報告。

對工人在就業及福利方面的影響

23. 委員向政府當局曾提出警告，指出強制性身體檢查的安排，會影響17種指定職業的僱員的就業。就此，僱員協會及部分委員非常關注該規例第10條，因為該項條文授權指定醫生建議僱員暫時或永久停止受僱於指定職業。部分委員亦擔心東主可能解僱患上職業病的僱員。這些委員強調，僱員在現行法例下享有的權益和福利，絕不可因實施該規例而有所減少。因此，這些委員曾在多次會議席上要求政府當局澄清有關暫時停職的安排，特別是暫時停職期會否被算作《僱傭條例》下的有薪病假，以及有關僱員可否根據現行法例獲得補償或特惠津貼。

24. 政府當局強調，規例的用意，是透過及早發現及預防職業病，以加強保障工人的健康。政府當局向委員保證，當局無意減少僱員在現行的僱傭及僱員補償法例下享有的福利或權益。因此，僱主不可利用身體檢查報告為藉口，終止僱用被發現患上職業病的僱員。政府當局回應委員的進一步詢問時表示，《僱傭條例》已充分保障僱員不會遭受不合法解僱，而患上職業病的僱員亦可根據相關的僱員補償法例獲得補償。政府當局再表示，終止僱用必須按照《僱傭條例》的規定進行。

25. 雖然政府當局已作出保證，部分委員仍強烈認為，該規例應載有條文，保障那些在接受身體檢查後被建議暫時或永久停職的工人的利益。這些委員特別關注這些工人在停職期間會否獲給予有薪病假或調派擔任其他職務。這些委員認為，若作出該等安排並不可行，暫停受僱於指定職業的僱員應獲得補償或特惠津貼。
26. 委員察悉，指定醫生是否給予病假，會視乎疾病的性質及嚴重程度，以及放取病假會否改善工人的健康情況而定。在一些情況下，被建議暫時停職的工人不一定獲給予有薪病假。就此，一名委員指出，僱員在《僱傭條例》下可享有的有薪病假最多為120天，而僱員須有2至5年的服務年期才符合資格獲得僱員補償。因此，這些委員非常擔心，若擬議規例並無訂明須給予被建議停職的僱員有薪病假或生活津貼，便會影響工人的生計。
27. 部分委員提出另一個方案，即規例可予以修訂，訂明若指定醫生並無建議僱員在停職期間放取病假，東主有責任把僱員調派到其他職位。不過，其他數名委員對於在法例內訂明調職規定的做法持強烈的保留態度，理由是小型機構在為有關工人安排調職時會有實際困難。這些委員認為，若擬議修訂對東主施加刑事或民事的法律責任，會有欠公允。因應這些委員的建議，小組委員會曾就擬議修訂諮詢業界、勞工顧問委員會、僱主及僱員協會，以及專業團體的意見。
28. 關於在該規例中訂明調職規定的建議，小組委員會接獲的意見頗為分歧。雖然僱員協會普遍歡迎此項建議，但部分僱員協會表示他們會選擇在停職期間獲得有薪病假和生活津貼。部分其他組織，包括僱主協會，懷疑調職安排是否實際可行。他們認為，由於調職安排涉及僱傭條件的改變，並會影響僱傭合約的延續性，調職安排只應在雙方同意下進行。多個組織建議，勞工處應把調職的安排列入供僱主參考的良好管理做法指引。
29. 由於委員及代表團體表達的意見分歧，小組委員會決定不進行有關調職安排的擬議修訂。不過，由於停職安排的問題仍未解決，小組委員會主席要求政府當局重新考慮在此問題上的立場。一名委員亦堅持認為規例第10條與《僱傭條例》及其他勞工法例的相關條文並不一致。該名委員認為，暫時停工若超過14天，可能會在《僱傭條例》第31B條下構成“被停工”的理由。小組委員會因此促請政府當局提供書面回覆，說明該規例第10條(限制或暫停受僱從事某項職業的建議)與《僱傭條例》第31B條是否有所抵觸。
30. 在尋求進一步的法律意見後，政府當局在2000年6月提供書面回覆。根據該項書面回覆，該規例第10條與《僱傭條例》第31B條並無矛盾。政府當局表示，在該規例下被暫停僱用的僱員，不應被視為在《僱傭條例》下“被停工”，理由是有關的僱員停止工作，並非由於僱主未能為他提供工作，而是因為指定醫生在考慮到該僱員的健康和安全後，建議他暫時停止從事某項職業。政府當局再次強調，當局無意藉實施該規例，使僱員現時可獲得的僱傭權益受到影響。

31. 然而，政府當局在其書面回覆中承認，《僱傭條例》沒有訂明，僱員如因健康狀況而(暫時或永久)不宜執行其職務，可否受到保障。為澄清其立法用意，政府當局建議在該規例中訂明，該名僱員在停職期間應被視為連續受僱，因此，他們應如其他獲連續受僱的僱員一樣，有權享有《僱傭條例》下的相同權益。不過，由於勞工處處長未獲賦權制定適用於上述情況的規例，政府當局認為應先行修訂該條例第7條。

32. 雖然委員並不反對政府當局的建議，即修訂主體條例以澄清其立法用意，但對於政府當局未能在較早時提出該項修訂，以及未能及早為此提出一項修訂條例草案，他們表示失望。主席代表民主黨的議員表示不滿，由於政府當局延遲提出修訂該條例的建議，以致在本年度立法會期完結前沒有足夠的時間制定該規例，令小組委員會對該規例的審議工作前功盡廢。部分其他委員承認，該規例對17個指定職業的工人就業情況會有深遠影響，因此他們支持政府當局在對主體條例作出修訂前撤回該規例。

33. 委員強調，為確保政府當局建議的立法修訂與相關的勞工法例一致及相符，擬議修訂必須經政府當局周詳考慮才提交立法會。委員亦促請政府當局就擬議安排是否實際可行，諮詢業界及僱主和僱員協會的意見。

34. 小組委員會曾於2000年6月會見香港建造業總工會的代表。小組委員會察悉，該會情願延遲制定該規例，除非該規例可提供一個安全網，使受影響的僱員獲得補償。

其他事宜

35. 小組委員會曾詳細討論擬議規例的個別條文。政府當局接納小組委員會的建議，並答允提出修正案，以改善該規例多項條文的清晰程度及表達方式。小組委員會並察悉當局對4項相關規例所作的相應修訂。

徵詢意見

36. 謹請委員察悉《工廠及工業經營(身體檢查)規例》小組委員會的商議工作，以及政府當局的決定，即延遲提交該規例，以待對該條例第7條作出修訂，澄清有關的立法用意。

立法會秘書處
2000年6月22日

有關職業安全及健康的規例小組委員會

委員名單

鄭家富議員(主席)

何世柱議員

何秀蘭議員

何敏嘉議員

李卓人議員

李啟明議員

呂華明議員

夏佳理議員

陳榮燦議員

梁智鴻議員

譚耀宗議員

合共：11位議員

日期：1999年7月27日

有關職業安全及健康的規例小組委員會

曾獲諮詢的機構名單

1. 香港城市大學專業進修學院職安健舊生會
2. 建造業訓練局
3. 蔡堅醫生
4. 新邨西醫協會
5. 香港僱主聯合會
6. 香港工業總會
7. 香港社會醫學學院
8. 香港內科醫學院
9. 香港職工會聯盟
10. 香港建造業總工會
11. 香港工會聯合會
12. 香港工業安全協會
13. 香港職業及環境衛生學會
14. 香港工人健康中心
15. 勞工僱問委員會
16. 職業性失聰補償管理局
17. 職業安全健康局
18. 肺積塵互助會
19. 註冊安全主任協會
20. 香港中華總商會
21. 香港中華廠商聯合會
22. 港九勞工社團聯會
23. 香港家庭醫學學院
24. 香港建造商會
25. 香港總商會
26. 香港衛聰聯會
27. 香港職業安全衛生協會
28. 香港理工大學
29. 香港中小型企業聯合會
30. 香港地產建設商會
31. 建築地盤職工總會
32. 香港建造業扎鐵職工會
33. 香港建造業模板職工會
34. 香港建造業機械操作及維修專業人員協會
35. 香港喉管從業員總會
36. 港九木匠總工會
37. 港九油漆業總工會
38. 港九泥水建築業職工會
39. 港九搭棚工會
40. 街坊工友服務處
41. 個別人士