

立法會人力事務委員會

改善工業安全

引言

在一九九八年從事工業活動人士的數目，約佔香港工作人口的 28%，然而，在《僱員補償條例》所界定的工傷事故中，發生在工業界的事故佔整體數目的 68%。故此，當局有需要解決這個問題，協助工業界改善安全表現。本文件旨在闡述政府為達到這個目標而採取的措施。

工業意外的分布情況

2. 一九九八年共錄得 43 034 宗工業意外，其中 45.5% 發生在建造業。同年，建造業每千名工人的意外率為 248 人，而整個工業界每千名工人的意外率則只有 64.7 人。在過去五年，各主要行業所發生的工業意外數目詳列如下 —

過去五年的意外數目及意外率

| 行業 | | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 建造業 | 意外數目 | 16 422 | 15 268 | 16 469 | 18 559 | 19 588 |
| | 意外率（每千名工人） | 275.03 | 232.7 | 219.9 | 227.4 | 247.9 |
| 飲食業 | 意外數目 | 12 750 | 12 536 | 12 417 | 13 069 | 13 011 |
| | 意外率（每千名工人） | 67.1 | 68.2 | 66.0 | 70.1 | 73.9 |
| 製造業 | 意外數目 | 10 706 | 9 189 | 7 205 | 7 196 | 6 334 |
| | 意外率（每千名工人） | 24.3 | 23.7 | 21.5 | 23.5 | 24.0 |
| 其他 | 意外數目 | 4 286 | 4 008 | 4 160 | 4 481 | 4 101 |
| | 意外率（每千名工人） | 29.7 | 26.9 | 26.8 | 29.6 | 28.1 |
| 所有行業 | 意外數目 | 44 164 | 41 001 | 40 251 | 43 305 | 43 034 |
| | 意外率（每千名工人） | 52.9 | 52.1 | 53.4 | 59.7 | 64.7 |

*註： 1997 年及以前的數目以該年所呈報個案數目為準。

1998 年的數目以該年確實發生的個案數目為準。

3. 有跡象顯示，不論在實際數目和意外率方面，工業界的安全表現正逐步改善。與一九九八年同期數目比較，一九九九年首季的工業意外數目減少 20%，意外率則下降 15%，情況如下表所示 —

意外數目及意外率（每千名工人）

| 行業 | 1999 年首季 數目 | 1998 年首季 數目 | 數目增減 | | 意外率增減 |
|-------------|------------------------|------------------|---------------|-------------|-------------|
| | | | +/- | % | |
| 建造業 | 3 104(11) ¹ | 4 295(11) | -1191 | -28% | -13% |
| 飲食業 | 2 703 | 3 094 | -391 | -13% | -17% |
| 製造業 | 1 076 | 1 446 | -370 | -26% | -16% |
| 其他 | 859 | 845 | +14 | +2% | +2 |
| 所有行業 | 7 742(11) | 9 680(11) | -1 938 | -20% | -15% |

¹ 括號內的數目為死亡人數

建造業的意外數目和飲食業的意外率的減幅頗為顯著。

4. 根據目前表格二所填報數目的趨勢（關於僱員補償申索）和過往的模式，我們預計本年上半年的數目應與下表所示相若 —

工業意外

| 行業 | 1999 年（上半年） *（預計數目） | 1998 年（上半年） (實際數字) | 數目增減 (+/-) | |
|-------------|------------------------|-----------------------|---------------|-------------|
| | | | 數目 | 數目 % |
| 建造業 | 6 900(20) ⁺ | 9 456(28) | -2 556 | -27% |
| 飲食業 | 5 950 | 6 544 | -594 | -9% |
| 製造業 | 2 500 | 3 095 | -595 | -19% |
| 其他 | 1 850(1) | 1 996(3) | -146 | -7% |
| 所有行業 | 17 200(21) | 21 091(31) | -3 891 | -18% |

(*根據截至 14.9.99 的數目)

(+括號內的數目為實際死亡人數)

安全表現不斷改善，情況令人鼓舞。這顯示我們採取的推廣和執法政

策在各行各業，特別是在過去安全表現較差的行業，開始發揮作用。

整體策略性目標

5. 鑑於在工業界中建造業的意外率較高，勞工處已採取針對這個行業的特別措施，並推出其他計劃，以改善其他工業經營的安全情況。以下各部分載述我們針對建造業和非建造業所採取的行動。

建造業的安全

6. 在一九九九年四月二十二日的立法會人力事務委員會會議上，勞工處提交了《改善建造業工業安全的措施》的資料文件。下列各段闡述了有關建造業安全的新措施。

(a) 研究表現欠佳的原因

過去，多個機構曾就建造業的意外問題及原因進行特別研究，但基於各種原因，能夠貫徹實行的實質建議少之又少。本年八月，房屋委員會的建築小組委員會決定委聘具有本地及海外經驗的顧問，制定一套地盤安全策略。勞工處亦獲邀就這項研究提供意見及協助進行督導工作。這次可能是首次認真嘗試探討有關建造業問題成因的研究。顧問所建議的策略，將確定在房屋委員會的建築工程中，各方的職能及責任，包括管理人員、顧問、承建商、地盤督導人員及工人。這項研究展開後，需時五個月完成。勞工處希望與顧問攜手合作，向房屋委員會建議一套可行的方法，並向本地建造業中主要有關機構和人士推廣良好的措施。

(b) 經改良的統計分析方法

勞工處具備一個內容豐富的資料庫，儲存工業意外報告和意外調查個案。最近，我們設置了另一個電腦伺服器，藉以獲取各行業機構的資料，這些資料極為有用，有助我們執行法例和採取針對性行動。此外，我們亦進行可行性研究，看看可否就職

業安全及健康的事宜設立資訊管理系統，用以支援策略性工作和監察表現。這兩方面的發展有助我們及各行業客觀而公正地處理問題。我們打算印製一系列簡介，分析各種意外的成因，並詳列輔助資料，以供業內參考。

(c) 安全費用預算

我們認為建築安全的費用應另外報帳，並自成一個獨立的預算項目；否則為工程、設備等安全而訂立的規定可能因為分判制度或投標價極低而遭犧牲或遺忘。公共工程的「安全獎勵計劃」卓有成效，進一步證明我們的理念正確。由一九九八年十一月起，工務局在其所有工程合約中，收緊有關提供和正確使用個人防護裝備的規定，這些裝備包括安全鞋、安全帶、聽覺保護器等。今年八月，房屋委員會決定引進安全費用預算的安排安全計劃，模式類似工務局的獨立報帳方法。我們已致函各大私人發展商，促請他們採納類似公營部門的模式，把安全項目列為工程預算中的必要部分。

(d) 規管程序

使樓宇承建商注重安全的有效方法，是把他們的安全表現與其投標新合約的機會掛鈎。最初，工務局在一九九四年制定了行政制裁措施，對付被裁定在連續六個月內犯了六項與地盤安全有關的罪行、或在地盤內發生了嚴重意外的承建商。這些承建商須在調查委員會席前應訊，該委員會會考慮承建商的書面和口頭陳述，並就須採取的適當規管行動作出決定，包括暫時不得參與投標。在一九九九年，當局修改及精簡了這些程序，並把被裁定觸犯六項定罪收緊至五項定罪。由於涉及財政收益，這些措施證實比法庭的判罪更加奏效，也加強了本處執法工作的成效。自一九九九年一月以來，調查委員會總共舉行了 17 次聆訊， 12 名承建商被要求退出投標，3 名被嚴重警告。

我們獲悉，房屋委員會轄下建築小組委員會最近已同意接納工務局轄下調查委員會的裁決，對這些承建商投標房委會工程的

資格具有約束力。這即是說，如果承建商因房委會地盤而在聆訊中被裁定犯了錯誤，他投標房委會和公共工程的資格都會受到影響。在目前市況下，大部分承建商極希望有工程可做，這項額外的制裁措施會給予公營部門的承建商很大壓力，促使他們充分履行所有安全事宜的規定。

我們下一個目標是私營地盤的承建商，直至目前為止，這些承建商仍未受到制裁措施所影響。建造業諮詢委員會最近舉行會議時，曾就此事進行了廣泛的討論，有部分委員提議屋宇署在考慮這些承建商是否有資格繼續留在各個承建商名冊上時，亦應看看他們的安全表現是否欠佳。我們會與屋宇署一起研究這個可行性，並會顧及法律及其他涉及的問題。

(e) 自然人的法律責任

所有的制度均須由自然人推行。然而，我們的一貫做法是追究公司而不是自然人。在過程中，我們可能會讓疏於職守的人逍遙法外。

有見及此，我們認為應調整我們的檢控策略。我們應找出適當的個案，就未能適當管理工地的**特定**過失，檢控自然人。在長遠策略方面，我們或須考慮修訂我們的安全法例，以便採取這種法律行動。

(f) 適當控制工地活動

最近一兩年，愈來愈多私人發展商指定次承建商在各建築地盤和總承建商同時進行部分特定工程，包括機電裝置工程、屋宇設備工程等。與以前的合約安排相反，現時總承建商縱使根據合約須負責轄下地盤的安全及質素表現，但他們卻不知指派到地盤負責這類工作的是甚麼人。許多總承建商都對現時的發展表示關注，因為他們須對工作和工人負責，但卻難以控制，甚至無法控制，這些分判商及其工人。

爲解決這問題，我們考慮要次承建商對特定的過失負責，否則他們未必會在地盤安全的事宜上和總承建商合作。我們也會向有關的私人發展商提出我們對現時情況的關注，以提醒他們這類合約安排的缺點。

爲方便對次承建商作出檢控，我們會考慮修訂《建築地盤（安全）規例》第 2(2)條，使總承建商和次承建商（無論是指定次承建商或內部自行分包的次承建商），均須對違反安全及健康規定的行爲，負共同及各別的法律責任。

(g) 向工人提供充足的訓練

眾所周知，在安全意識及技能方面提供充足的訓練，對於減少地盤意外的發生，至爲重要。因此，我們歡迎立法會分別於一九九九年一月和七月通過《工廠及工業經營(密閉空間)規例》和《1999 年工廠及工業經營(修訂)條例》中有關強制性基本安全訓練的規定。最近，我們提交了新的《工廠及工業經營(負荷物移動機械)規例》。這條新規例規管推土機械及叉式起重車操作員的訓練，現正由立法會小組委員會審議。

我們也知道，支取日薪的工人往往爲不同的承建商在不同的地盤工作。因此，要求承建商爲這些工人的長期訓練和事業發展計劃作出投資，是十分困難的。自本年初，政府已公開承諾支持使用更多直接勞工。建造業及業內的主要機構(香港建造商會、建造業訓練局、香港工程師學會、香港地產建設商會及香港建造業總工會)都公開支持這項建議，包括在某些情況下，僱用建造業訓練局的畢業生。在本年八月，房屋委員會轄下建築小組委員會表示有意在工程合約的某些重要項目，使用某比例的直接勞工。該委員會亦會研究次承判制度，以期減少因存在多層承建商而產生的問題。我們參與了上述的討論，並會繼續推動在公共工程合約中使用更多直接勞工。

(h) 安全事務專業人員

建造業非常依靠註冊安全主任在預防建築地盤意外上的意見。不過，業界人士也注意到，很多註冊安全主任已轉投其他更佳的行業，而有些註冊安全主任並沒有花足夠時間在地盤處理地盤的問題。我們須改變註冊安全主任對本身的法定職責的看法，並加強他們在地盤的管理職能。為此，我們會建議就《工廠及工業經營（安全主任及安全督導員）規例》作出適當的修訂。在這方面，我們亦會建議規定安全督導員全時間在地盤工作，因為他們是前線人員，對工人的行為有最直接的影響。

(i) 合力推廣安全

多年來，房屋委員會、工務局、職業安全健康局和各大承建商都各自舉辦安全推廣活動。整個行業卻沒有適當地關注地盤最常見的危害。在同一時間舉辦太多不同主題的活動反而會削弱這些活動的效果。在最近一次與房屋署、工務局和職業安全健康局舉行的協調會議上，我們答應在今年率先協調各項安全推廣活動，並確定未來兩年的活動主題，而涉及業內各主要機構的數目亦會有所增加。

今年，我們已開始協力推行以下三項主要計劃：

- (i) 安全橫額推廣計劃；
- (ii) 個人防護裝備推廣計劃；以及
- (iii) 全港建造業安全獎勵計劃。

這些活動會在今年十月開始分階段推行，至明年三月完成。我們的目的，是要喚起高層管理人員和地盤督導人員的關注。至於明年的計劃，安全推廣活動的主要對象則是工人、工友和他們的家人。

(j) 針對意外傷亡數目高企的承建商

我們在一九九九年三月宣布向涉及工傷意外數字最高的建築公司採取針對性執法行動，此舉已向業界發出一個十分清晰的

訊號，加上工務局亦進行更多紀律聆訊(見第 6(d)段)，這已使有關的高層管理人員更認真注意地盤安全。對於新成為行動對象的公司，我們先會與他們進行初步討論、向他們提供意見，然後才採取嚴厲執法行動。

我們已經進一步提高暫時停工通知書的效力。我們最近與工務局、房屋委員會、九廣鐵路有限公司、地下鐵路有限公司、房屋協會和土地發展公司達成協議，就是如果這些機構所委託的任何承建商在獲發暫時停工通知書後，超過兩個星期尚未履行有關規定，我們便會通知機構總部的工程負責人員。這樣便可以促使發展商顧及地盤安全，因這些安全事宜對其工程進度有直接的影響。發展商可以向其承建商施加壓力，以糾正違例事項的實質內容及/或採取內部行動。

(k) 安全管理

儘管如此，我們也須依賴承建商自我規管，去改善地盤安全。《工廠及工業經營(安全管理)規例》會為推行安全管理制度設立法律架構。通過稽核和檢討制度，以及在安全委員會討論安全事宜，承建商可以有獨立人士定期稽核他們的安全管理制度，並蒐集工人和督導人員的意見，從而改善地盤安全。我們計劃在十月把建議的規例提交立法會通過。

(l) 建築方法

最近，我們對嚴重及致命的意外進行分析，發現多個引致意外的原因，均涉及建築的方法，與個別工人的行為無關。舉例來說，進行不須架設大量棚架的預製板模工程，固然是可以減少工人在高空工作的機會，但卻會產生另一些問題，例如固定接縫定線問題。而且，在拆除板模時，也必須採取明確的安全措施以防止高空墜物。我們會把這些和整個行業有關的問題，向承建商反映。

從正面來說，某些承建商已試用「臨時電梯」，並取得一定成

績。這是指在建築工程進行期間(而非在最後階段)安裝電梯，以便用電梯取代運載人及物料的吊重機(籠轆)。作為運載工具，吊重機是危險得多的。我們會協助較有創意的承建商提高地盤的機械化程度，並勸諭各大發展商及承建商，引進良好的工作措施。

建造業以外的工業安全

7. 雖然我們承認香港經濟結構轉型後，一些危險工序已遷移到香港以外的地方進行，但也不應忽視其他工業行業仍然存在的問題，包括安全意識不足、風險評估知識有限以及對作出改善欠缺承擔的責任或資源。以中短期來說，我們打算盡可能照顧更多的工廠及工業經營，向他們提供服務，並向有關負責人介紹注重工作安全的好處。下文概述我們目前的行動和計劃：

(a) 立法

(i) 呈報工場

我們計劃修訂《工廠及工業經營條例》及其下的一些規例，以加強對東主呈報展開工業操作的規定。目前，一個應呈報工場的東主在任何工業工序或工業操作展開前，必須向勞工處處長呈報有關資料。應呈報工場包括製造業工場和飲食業工場。目前的問題是，很多這些工場的東主並沒有向我們呈報，當我們發現這些工場時，已經過了六個月，而根據《裁判官條例》，對他們未能呈報工場而提出的檢控已過了時效，受到禁制。

我們建議修訂《工廠及工業經營條例》及其屬下的三條規例，以便容許我們在發現有關工場後的六個月內提出檢控。我們相信，更早得知有關工場的存在和掌握工場的更詳盡資料，有助我們提供合時的意見和更有效地執行安全法例。

(ii) 安全管理及工人培訓

上述(k)項所述的安全管理規例適用於大部分僱用 50 名或以上員工的工廠及工業經營；該規例會協助這些規模較大的工業經營推行安全管理制度，以及得享上文所述的好處。我們曾承諾在實施該規例一年後檢討其運作情況，以期將該規例的適用範圍擴大至較小型的工業經營。上述(g)項所述的負荷物移動機械規例會提高叉式起重車的操作安全；叉式起重車主要用於搬運貨倉、貯物站和貨櫃場的貨物。我們希望通過推行安全管理制度和僱用受過訓練的合資格工人，可以一併減少這些工業經營的意外數目。

(b) 宣傳及教育

(i) 飲食業安全獎

意外數目列表（第 1 頁）清楚顯示，飲食業的意外數目僅次於建造業。鑑於飲食業大部分的意外都比較輕微，而且主要由工作場地管理不善所引致，所以我們在本年七月，為各種食肆舉辦了一個全港性的安全獎勵計劃，以推廣良好工作場地管理的概念。這次比賽共有一百間食肆參加，並設有多個獎項頒發給勝出的食肆、個別工人和安全工作人員，以鼓勵他們繼續積極保持工作場地安全，消除對健康的危害。

(ii) 接觸中小型企業

由於中小型企業的危害性較低，較少發生意外，因此很多中小型企業只是每隔幾年才獲本處的專業人員探訪一次。為使中小型企業知悉勞工處提供的服務和資料，我們與社會福利署於一九九九年七月展開了一項新計劃，招募了超過 200 名義工協助推廣本處的職業安全及健康服務。這些義工在接受一些基本訓練後，便探訪指定行業的場所，例如化學品零售店、寵物店和小型食肆。他們會扼要地講解安全法例的小冊子、風險評估的指引和與這些行業有關的最佳工作方法。如有需要，他們可以

轉介中小型企業給本處人員以尋求專業意見。我們打算藉着這項計劃，於九月底前探訪約 10 000 家中小型企業。我們亦打算藉着本處參與青年職前綜合培訓計劃，探訪另外 8 000 家中小型企業。

(iii) 使用個人防護裝備

我們將會建議在《職業安全及健康條例》下制定一項有關使用個人防護裝備的規例，為了作好準備，我們即將展開一項大型的宣傳活動，其中包括在電台及電視宣傳、免費派發個人防護裝備和要求業界響應計劃。去年推廣使用安全鞋及聽覺保護器的活動甚見成效，因此我們會再接再勵推行上述宣傳活動。今年，我們的重點是把宣傳範圍擴展至其他種類的個人防護裝備，例如護目鏡、手套、防護衣物、護耳罩、防塵面罩等。在二零零零年三月，我們會舉辦一個以個人防護裝備為主題的國際研討會暨設備展覽，以宣揚最好採用工程控制方法來消除危害的訊息。如這種方法並不切實可行，便應該提供個人防護裝備給工人使用，以保障他們的安全。

(c) 諮詢性質的視查及執法

我們已重新編配外勤人員，並成立六支綜合服務隊，以對付意外傷亡數目高企的僱主和處理涉及本處職業安全、環境衛生及醫學專業人員的事宜。這種綜合專業方式在處理大型及結構複雜的機構（如醫院和大專院校）的職安健問題上證實有效。直到目前為止，反應令人十分鼓舞。我們現打算推行另一階段的綜合計劃，以由上而下的方式促使有關負責人推行管理上的轉變。這種稽核視查已減低了很多機構的意外數目。我們現正用更長的時間監察這些機構的表現，從而評估這個方法的成效。

結語

8. 總的來說，我們有理由相信在一九九九年上半年工業界的改善情況將得以維持。本文件所載的新方法和措施應能進一步減少意外傷

亡數目。然而，我們需要立法會支持，同意作出已由有關諮詢委員會及團體通過的法例修改。

勞工處

一九九九年九月