

第 9 章

勞工處

職業安全及健康

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在 1998 年 2 月 11 日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十九號報告書》共有 9 章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

職業安全及健康

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2 – 1.7
審查工作	1.8 – 1.9
政府的整體回應	1.10
鳴謝	1.11
第 2 部分：職業安全：視察和執法	2.1 – 2.2
識別須視察的工作場所	2.3 – 2.10
審計署的建議	2.11
政府的回應	2.12
視察工作	2.13 – 2.25
審計署的建議	2.26
政府的回應	2.27
執法行動	2.28 – 2.31
審計署的建議	2.32
政府的回應	2.33
第 3 部分：職業安全：培訓	3.1
強制性安全訓練課程	3.2 – 3.9
審計署的建議	3.10
政府的回應	3.11
註冊安全主任和註冊安全審核員	3.12 – 3.24
審計署的建議	3.25
政府的回應	3.26
服務表現匯報	3.27 – 3.28
審計署的建議	3.29
政府的回應	3.30

	段數
第 4 部分：職業健康	4.1 – 4.3
輻射工作工人的健康檢查	4.4 – 4.15
審計署的建議	4.16
政府的回應	4.17
工作場所視察	4.18 – 4.20
審計署的建議	4.21
政府的回應	4.22
服務表現匯報	4.23 – 4.24
審計署的建議	4.25
政府的回應	4.26
附錄	頁數
A：職業病名單 (2017 年 7 月 31 日)	59 – 61
B：勞工處職業安全及健康部：組織圖 (摘錄) (2017 年 3 月 31 日)	62
C：勞工處指定為危險行業的 23 個行業名單 (2017 年 7 月 31 日)	63

職業安全及健康

摘要

1. “工作安全與健康”是勞工處負責的綱領之一，宗旨是透過立法、執法、教育和宣傳工作，確保在職人士的工作安全與健康的風險得以妥善管控。在 2017-18 年度，這個綱領的預算開支為 5.1 億元。
2. 職業安全及健康主要通過以下法例來規管：(a)《工廠及工業經營條例》(第 59 章)；及 (b)《職業安全及健康條例》(第 509 章)。《工廠及工業經營條例》在 1955 年制定，為保障工業工人的安全及健康訂定條文。該條例適用於工業經營，例如工廠、建築地盤和食肆。《職業安全及健康條例》在 1997 年制定，把職業安全及健康的保障範圍擴闊至包括大部分經濟活動的僱員。該條例涵蓋差不多所有工作場所。
3. 勞工處的職業安全及健康部負責與職業安全及健康有關的工作。於 2017 年 3 月 31 日，職業安全及健康部的員工編制人數為 642 人。審計署最近就勞工處在職業安全及健康方面的工作進行了審查。

職業安全：視察和執法

4. **需要加強執行應呈報工場的呈報規定** 職業安全及健康部負責視察工作場所，並按需要採取執法行動。工作場所分為建築地盤和非建築地盤兩類。於 2017 年 9 月，職業安全及健康部的資料庫載有 36 692 個建築地盤工作場所和 141 206 個非建築地盤工作場所的資料。勞工處把視察工作的焦點放在：(a) 建築地盤工作場所；及 (b) 按照法例規定須呈報工作場所資料的非建築地盤工作場所(下稱應呈報工場)。管理或控制應呈報工場的人士須於工序展開之前向勞工處呈報工作場所的資料。審計署審查了勞工處對 20 宗於 2016 年在應呈報工場發生的意外個案所作的調查，發現當中有 8 個 (40%) 工場的相關人士在勞工處調查之前，並沒有向勞工處提交所需的法定呈報。這 8 個工場已經展開工序達 90 天至 18 年 5 個月不等。審計署查核勞工處 2012 年 1 月至 2017 年 7 月的記錄，留意到勞工處並沒有就違反呈報規定的個案提出檢控(第 2.2 至 2.5 段)。

摘要

5. **需要檢討建築地盤工作場所的呈報規定** 縱使建造業容易發生意外，但有別於應呈報工場的呈報規定，建築地盤工作場所的資料只須在建築工程展開後 7 天內呈報。現行的建築地盤工作場所呈報規定令展開工程的時間與向勞工處呈報工作場所資料的時間兩者之間存在差距 (第 2.8 段)。

6. **需要檢討危險行業名單** 勞工處優先視察的工作場所也包括不屬建造業的 23 個危險行業的工作場所，這 23 個行業是經勞工處評估現存風險後被認定為危險行業的。上次危險行業名單檢討在 2013 年 1 月完成。該檢討建議每三年一次進行同類檢討。直至 2017 年 7 月，勞工處才展開新一輪檢討，而有關檢討或需時一年半才能完成 (第 2.3、2.9 及 2.10 段)。

7. **需要清理積壓個案和改善視察工作的記錄方式** 勞工處設有按時呈閱工作場所檔案的制度，提示進行視察。工作場所檔案如未有按指定日期呈閱並指派予視察人員，便會列作積壓個案。審計署留意到，於 2017 年 3 月 31 日，非經常施工的建築地盤工作場所 (即斷續地進行工程的建築地盤，或處於保養期的建築地盤) 共有 6 074 個積壓個案，非建築地盤工作場所則有 23 414 個積壓個案。勞工處並沒有監察視察工作是否按時進行。審計署審查勞工處在 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間進行的 80 次視察，發現有 24 次 (30%) 是在工作場所檔案呈閱後逾 90 天才進行。審計署也留意到，視察人員只記錄視察時所發現的違規事項，而沒有記錄視察工作的詳細內容，例如檢查過的工序和檢查的結果。此外，勞工處在管制人員報告呈報職業安全及健康部轄下行動科根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數。在 2012 至 2016 年期間，每年呈報進行視察的次數由 123 115 次至 131 339 次不等。審計署的審查發現，如某次視察是由超過 1 名視察人員共同進行的，勞工處會把視察人員的數目算作視察次數。假如不論由多少名視察人員進行，每次視察都算作 1 次視察，上述期間每年進行視察的次數會變為 44 756 次至 73 565 次不等 (第 2.15 至 2.17、2.19、2.22 及 2.24 段)。

8. **需要加強職業安全法例的阻嚇作用** 在 2012 至 2016 年期間，根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》被定罪的個案中，法庭判處的平均罰款額由 2012 年的 7,723 元增加至 2016 年的 11,390 元，增幅為 47%。審計署分析法庭就上述兩條條例最常見的 5 種罪行所判處的最高罰款額和平均罰款額，發現雖然罰款額有所增加，但最高罰款額和平均罰款額都遠低於法定的罰款額上限 (第 2.30 段)。

摘要

職業安全：培訓

9. **需要改善強制性安全訓練課程視察工作的規劃** 從事指定的高危行業、活動或機械操作的人士，必須修畢由課程營辦機構開辦的相關強制性安全訓練課程。在2016年，共有146間課程營辦機構提供704項強制性安全訓練課程。勞工處到該146間課程營辦機構進行了225次視察，並發出17封警告信及5次指示。在該225次視察中，有182次(81%)並非在上課期間進行，因此無從觀察多個與課程有關的範疇。勞工處改以檢查課程營辦機構的文件記錄代替(第3.2、3.4及3.6段)。

10. **需要加快實施2009年強制性安全訓練課程檢討所建議的改善措施** 在2009年，勞工處就強制性安全訓練課程的認可和監察制度進行檢討，以便制訂改善措施。2011年4月，勞工處向立法會人力事務委員會建議分兩個階段實施改善措施。截至2017年8月，第一階段的3項改善強制性安全訓練課程措施中，有2項(即劃一課程內容和統一擬備試卷)仍未全面實施。此外，也未就何時實施這些措施和第二階段的措施擬定時間表(第3.7至3.9段)。

11. **部分註冊安全審核員並非註冊安全主任** 根據《工廠及工業經營條例》及其附屬規例，某些工作場所的承建商或東主須聘請註冊安全主任協助促進職業安全及健康，及／或聘請註冊安全審核員對必須實施的安全管理制度進行審核。要成為註冊安全審核員，申請人必須為註冊安全主任並符合指明的規定。註冊安全審核員的身分一經指定，便終身有效，而註冊安全主任的註冊有效期則以4年為限，期滿後須續期或重新確認。註冊安全主任如在成為註冊安全審核員後，其註冊安全主任的註冊期滿而選擇不再申請續期或重新確認，則他們將不再是註冊安全主任。於2017年5月31日的註冊安全主任名單和註冊安全審核員名單顯示，在1273名註冊安全審核員中，有29人(2.3%)並非註冊安全主任(第3.12、3.14至3.16及3.18段)。

職業健康

12. **需要改善輻射工作工人接受健康檢查的安排** 觀塘職業健康診所每年預留一些節數，專門為容易受輻射照射的工人進行健康檢查。每節時間可進行30個檢查。審計署發現，在2012至2017年(截至6月)期間預留節數的使用情況有下降的趨勢：(a)按年計算，平均每節時間預約人士失約的個案數目由2.7

摘要

至 4.2 宗不等 (佔已預約時段 11% 至 15%)；及 (b) 平均每節的預約檢查數目由 27.8 個減少至 22.9 個，而進行了不超過 20 個檢查的節數比率則由 17% 增加至 56%。此外，法例訂明就首次受僱接受的檢查是免費提供的，但法例並沒有訂明工人首次受僱以後，定期檢查是收費還是免費提供。審計署留意到，工人和僱主都不用就定期檢查支付任何費用 (第 4.4、4.6 至 4.8、4.10 及 4.11 段)。

13. **需要監察視察工作場所的進度** 勞工處並沒有監察有待視察個案的數目，以及個案呈閱與實際進行視察之間的延誤。審計署審查了 30 宗於 2017 年 6 月 30 日仍有待進行職業健康視察的個案，發現全部都已在呈閱後等待視察超過 6 個月。等待時間由 7 個月至 4.25 年不等，平均時間為 2.17 年。此外，審計署審查了 24 次勞工處在 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期間進行的視察，發現 24 次視察中有 13 次 (54%) 進行有所延誤。延誤時間由 4 天至 3 年不等，平均時間為 11 個月 (第 4.18 至 4.20 段)。

14. **需要改善管制人員報告所載服務表現指標** 在 2016 年，勞工處在管制人員報告表示“調查／研究／檢查／評估／診症”的次數達到 22 629 次，但沒有分項資料。審計署留意到這數字是由多個分項組成，包括 2 983 次調查、7 018 次研究、1 471 次健康檢查、713 次評估和 10 444 次診症 (第 4.23 段)。

審計署的建議

15. 審計署的建議載於本報告書的相關部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議勞工處處長應：

職業安全：視察和執法

- (a) 採取更有效的措施，加強執行應呈報工場的呈報規定 (第 2.11(a) 段)；
- (b) 檢討建築工程的呈報期限是否合理，如有需要應收緊期限 (第 2.11(c) 段)；
- (c) 密切監察危險行業名單的檢討進度，確保檢討工作適時完成 (第 2.11(d) 段)；
- (d) 採取措施，確保按時呈閱個案提示進行視察，及在個案呈閱提示進行視察後進行視察並無延誤 (第 2.26(a) 段)；

摘要

- (e) 採取措施，在切實可行的範圍內盡快清理現時積壓的視察工作 (第 2.26(b) 段)；
- (f) 改善視察工作的記錄方式 (第 2.26(c) 段)；
- (g) 在管制人員報告中，另行列出視察的工作場所數目 (第 2.26(g) 段)；
- (h) 密切留意是否有需要檢討勞工法例，以加強法例的阻嚇作用 (第 2.32 段)；

職業安全：培訓

- (i) 在切實可行的範圍內，把視察課程營辦機構的工作安排在上課期間進行 (第 3.10(a) 段)；
- (j) 加快實施 2009 年強制性安全訓練課程檢討所建議的改善措施 (第 3.10(b) 段)；
- (k) 就部分註冊安全審核員並非註冊安全主任的問題，檢討是否需要修訂《工廠及工業經營 (安全管理) 規例》 (第 3.25(a) 段)；

職業健康

- (l) 協同衛生署署長一起採取措施，減低輻射工作工人健康檢查的失約率 (第 4.16(a) 段)；
- (m) 就預留給輻射工作工人的健康檢查時段，監察其使用情況，以確保診所資源在切實可行的範圍內得到善用 (第 4.16(b) 段)；
- (n) 就輻射工作工人在首次受僱後到觀塘職業健康診所接受定期檢查時，其本人及僱主均無須支付費用一事，協同衛生署署長一起檢討其理據 (第 4.16(c) 段)；
- (o) 密切監察視察工作場所的進度 (第 4.21(a) 段)；
- (p) 採取措施，日後盡量減少有待視察個案數目 (第 4.21(c) 段)；
- (q) 確定現有視察個案積壓量，採取有效措施在切實可行的範圍內盡快清理積壓個案 (第 4.21(d) 段)；及
- (r) 考慮在管制人員報告中，分開匯報調查、研究、檢查、評估和診症的數目，以提高透明度 (第 4.25(a) 段)。

摘要

政府的回應

16. 勞工處處長同意審計署的建議。

第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的和範圍。

背景

1.2 “工作安全與健康”是勞工處負責的綱領之一，宗旨是透過立法、執法、教育和宣傳工作，確保在職人士的工作安全與健康的風險得以妥善管控。在 2017-18 年度，這個綱領的預算開支為 5.1 億元。

主要法例

1.3 職業安全及健康主要通過以下法例來規管：

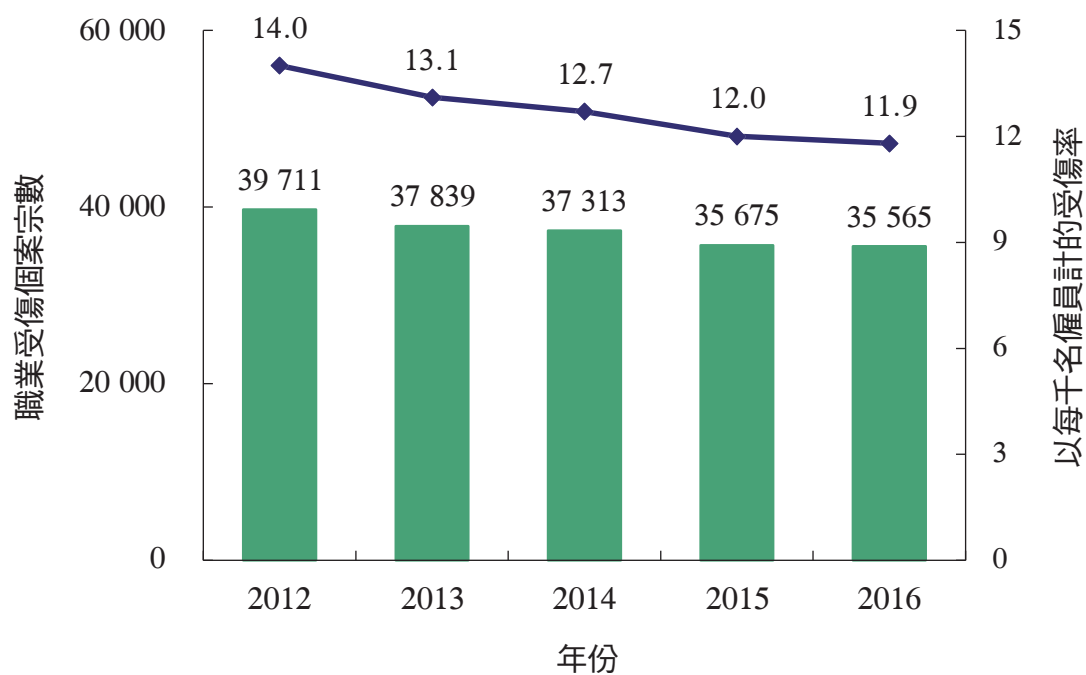
- (a) 《工廠及工業經營條例》(第 59 章) 《工廠及工業經營條例》在 1955 年制定，為保障工業工人的安全及健康訂定條文。條例適用於工業經營，例如工廠、建築地盤、食肆、貨物及貨櫃搬運經營、維修工場和其他工業工場。根據《工廠及工業經營條例》制定的 31 條附屬規例，就工業經營各類工作活動訂定條文。附屬規例也就各種工作情況、工業裝置和機械，以及工序和物質訂明詳細的安全及健康標準；及
- (b) 《職業安全及健康條例》(第 509 章) 《職業安全及健康條例》在 1997 年制定，把職業安全及健康的保障範圍擴闊至包括大部分經濟活動的僱員。條例賦予勞工處處長訂立規例的權力，就工作環境訂明職業安全及健康標準。條例涵蓋差不多所有工作場所。除了工廠、建築地盤和食肆外，其他地方如辦公室、實驗室、購物商場和教育機構等，也在條例的規管範圍內。根據《職業安全及健康條例》制定的兩條附屬規例，則就意外的預防、防火措施、工作場所環境控制、工作場所衛生、急救、適當使用顯示屏幕設備，以及僱主和僱員該如何進行體力處理操作等，訂定基本要求。

職業傷亡和職業病

1.4 圖一顯示在 2012 至 2016 年期間職業受傷個案 (不包括致命個案) 的統計數字。這些數字是指根據《僱員補償條例》(第 282 章) 呈報的失去工作能力超過 3 天的職業受傷個案 (不包括致命個案) 宗數。職業受傷個案 (不包括致命個案) 宗數包括工業受傷個案 (不包括致命個案)，即在《工廠及工業經營條例》所界定的工業經營內因工業活動而引致的受傷個案。其他類型的職業受傷個案 (不包括致命個案)，則包括非工業受傷個案 (不包括致命個案)、在香港境外發生的個案和在船上發生的個案等。圖二顯示在同一期間，工業受傷個案 (不包括致命個案) 的統計數字。如圖一和圖二所示，職業受傷個案 (不包括致命個案) 由 2012 年的 39 711 宗減少至 2016 年的 35 565 宗，減幅為 10.4%，而工業受傷個案 (不包括致命個案) 則由 2012 年的 12 518 宗減少至 2016 年的 10 865 宗，減幅為 13.2%。

圖一

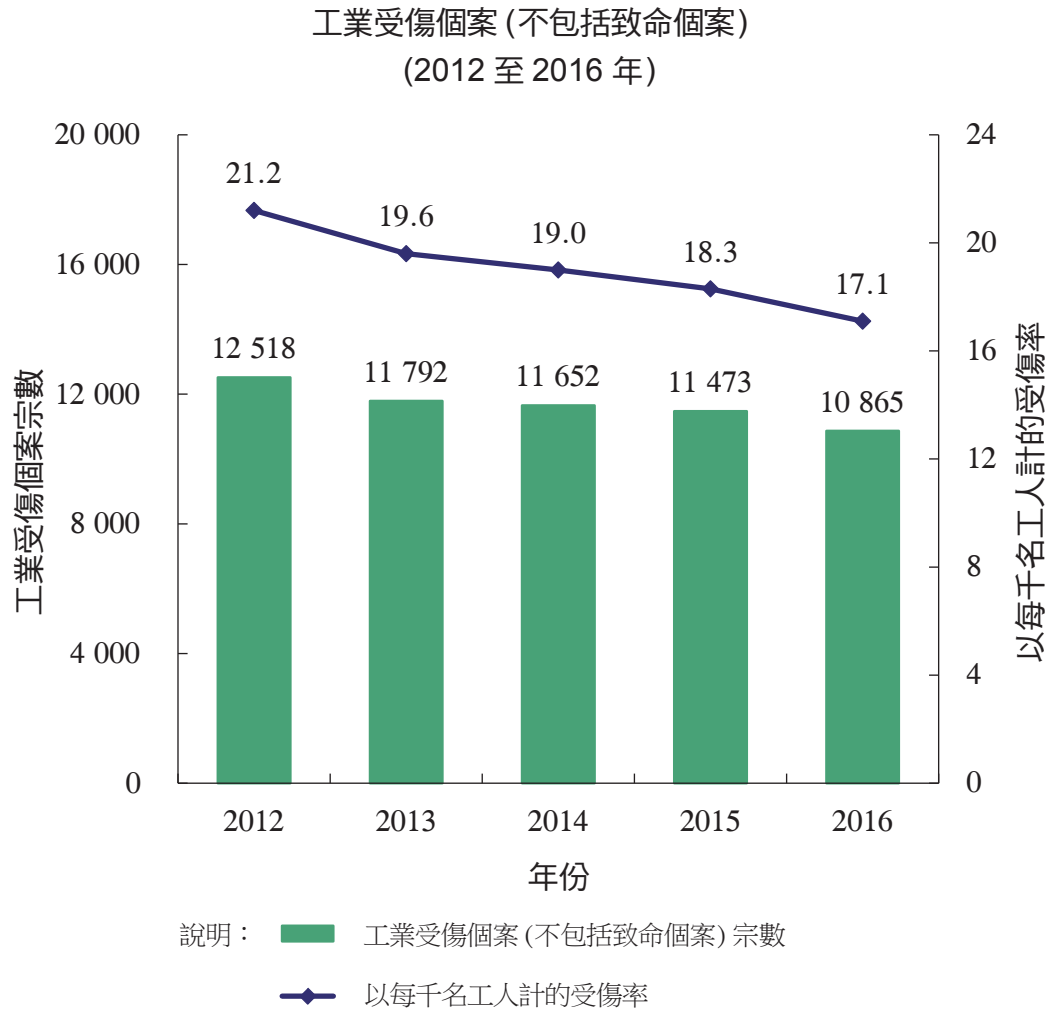
職業受傷個案 (不包括致命個案)
(2012 至 2016 年)



說明： ■ 職業受傷個案 (不包括致命個案) 宗數
◆ 以每千名僱員計的受傷率

資料來源：勞工處的記錄

圖二

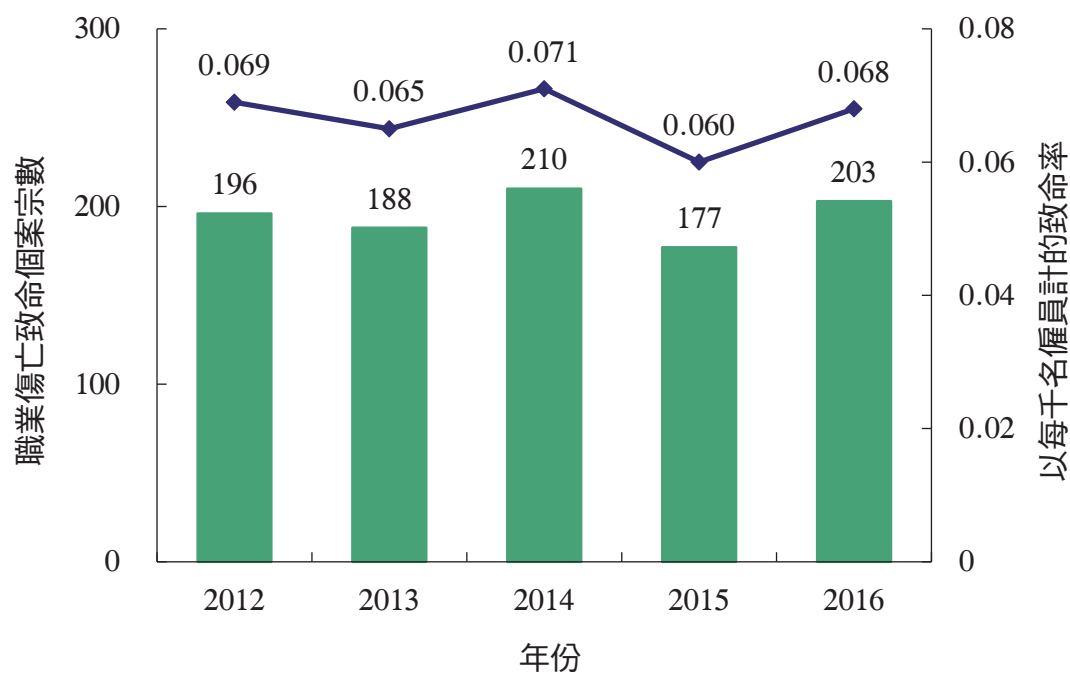


資料來源：勞工處的記錄

1.5 圖三顯示在 2012 至 2016 年期間職業傷亡致命個案的統計數字。這些數字是指根據《僱員補償條例》呈報的職業傷亡致命個案宗數。職業傷亡致命個案宗數包括工業傷亡致命個案，即在《工廠及工業經營條例》所界定的工業經營內因工業活動而引致的致命個案。其他類型的職業傷亡致命個案，則包括非工業傷亡致命個案、自然死亡、在香港境外發生的個案和在船上發生的個案等。圖四顯示在同一期間，工業傷亡致命個案的統計數字。如圖三和圖四所示，職業傷亡致命個案由 2012 年的 196 宗增加至 2016 年的 203 宗，微升 3.6%，而工業傷亡致命個案則由 2012 年的 29 宗減少至 2016 年的 18 宗，減幅為 37.9%。圖五顯示在同一期間，《僱員補償條例》、《職業性失聰(補償)條例》(第 469 章)和《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》(第 360 章)所指定的 52 種職業病(見附錄 A)的統計數字。

圖三

職業傷亡致命個案
(2012至2016年)

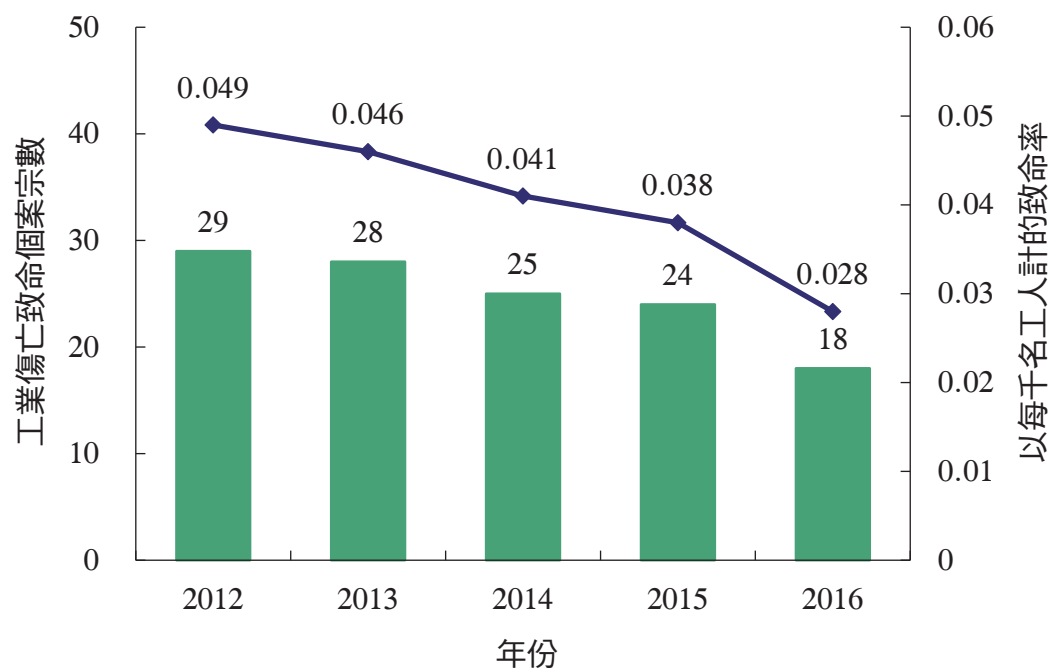


說明： ■ 職業傷亡致命個案宗數
◆ 以每千名僱員計的致命率

資料來源：勞工處的記錄

圖四

工業傷亡致命個案
(2012至2016年)

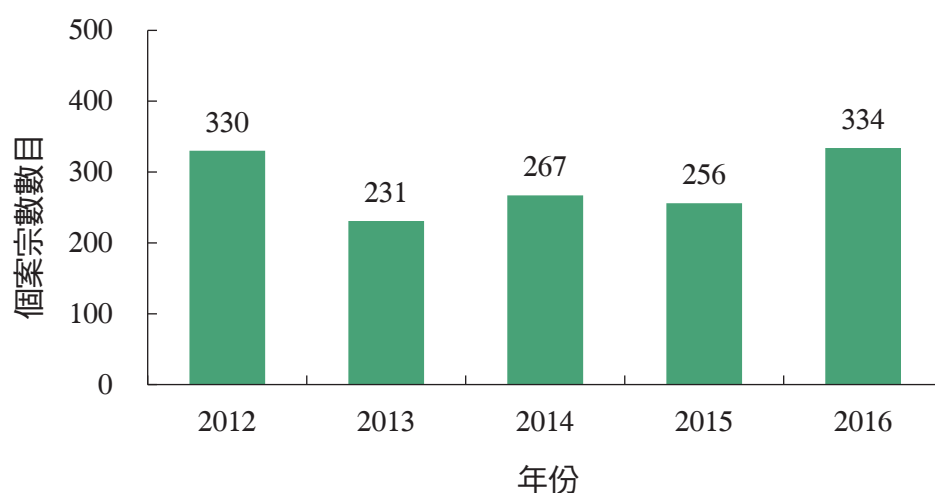


說明： ■ 工業傷亡致命個案宗數
◆ 以每千名工人計的致命率

資料來源：勞工處的記錄

圖五

職業病
(2012 至 2016 年)



資料來源：勞工處的記錄

附註：統計數字所指的是根據《僱員補償條例》、《職業性失聰(補償)條例》和《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》呈報並經證實的職業病(見附錄 A) 個案宗數。

勞工處在職業安全及健康方面的工作

1.6 勞工處的職業安全及健康部負責與職業安全及健康有關的工作，由一名勞工處副處長領導。於 2017 年 3 月 31 日，職業安全及健康部的員工編制人數為 642 人，其組織架構圖載於附錄 B。職業安全及健康部的工作分為下列兩類：

- (a) **職業安全** 與職業安全有關的主要工作包括：
- (i) 透過視察工作場所，確保《職業安全及健康條例》、《工廠及工業經營條例》及其附屬規例所訂明的各項職業安全規定獲得遵從，藉以執行該等法例；
 - (ii) 調查意外，並就如何減少工作場所存在的危險，向僱主、僱員和其他持份者提供意見；
 - (iii) 在規劃和布置廠房及工作場所，以及推行廠內和工作場所內的安全計劃等方面，向工廠／工作場所擁有人提供意見；

- (iv) 提供支援服務，向市民大眾灌輸安全意識，從而在僱主、僱員和其他持份者當中培養安全文化，讓他們承擔自我規管的責任，引入安全管理的方法；及
 - (v) 開辦職業安全及健康訓練中心，為公營和私營機構僱員提供職業安全及健康訓練、為強制性安全訓練課程提供認可，以及為安全主任、安全審核員和安全審核員訓練計劃營辦人註冊；及
- (b) **職業健康** 與職業健康有關的工作包括：
- (i) 就公眾在健康及衛生方面所遇到的職業健康問題提供諮詢服務，例如如何預防由工作場所引致的職業病；
 - (ii) 進行實地研究，以確保工作場所中有關健康及衛生的各項規定獲得遵從；
 - (iii) 執行與職業健康及衛生有關的法例；
 - (iv) 調查懷疑患上職業病的個案，並為有關人士進行診治；及
 - (v) 其他 (例如為申索工傷補償的僱員辦理銷假，以及舉辦展覽和講座)。

1.7 表一顯示勞工處職業安全及健康工作的服務表現指標，以及 2012 至 2016 年期間勞工處就此在管制人員報告所呈報的服務表現。

表一

職業安全及健康的服務表現
(2012 至 2016 年)

主要服務表現指標	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2012 年與 2016 年期間的增減 (百分比)
職業安全						
視察次數	128 821	123 115	124 907	130 173	131 339	+2 518 (+2.0%)
對工作場所發生的意外進行調查的次數	13 442	13 266	14 758	15 046	14 730	+1 288 (+9.6%)
到工作場所進行推廣探訪的次數	5 373	5 901	5 837	5 994	5 436	+63 (+1.2%)
舉辦講座、講課和研討會的次數	2 023	1 944	2 047	2 106	2 097	+74 (+3.7%)
職業健康						
進行調查／研究／檢查／評估／診症的次數	26 437	25 286	22 164	21 592	22 629	-3 808 (-14.4%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

引言

審查工作

1.8 2005年3月，審計署就勞工處在建築地盤工作安全方面的工作完成審查。審查結果載於2005年3月發表的《審計署署長第四十四號報告書》第8章。

1.9 2017年3月，審計署就勞工處在職業安全及健康方面的工作展開審查，主要集中於以下範疇：

- (a) 職業安全：視察和執法(第2部分)；
- (b) 職業安全：培訓(第3部分)；及
- (c) 職業健康(第4部分)。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並就有關事宜提出多項建議。

政府的整體回應

1.10 勞工處處長同意審計署的建議，並認為這份審計報告書具有建設性，感謝審計署提出意見。

鳴謝

1.11 在審查期間，勞工處人員充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：職業安全：視察和執法

2.1 本部分探討勞工處為改善職業安全而進行的視察和執法工作。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 識別須視察的工作場所 (第 2.3 至 2.12 段)；
- (b) 視察工作 (第 2.13 至 2.27 段)；及
- (c) 執法行動 (第 2.28 至 2.33 段)。

背景

2.2 職業安全及健康部轄下的行動科負責視察工作場所，並按需要採取執法行動。於 2017 年 3 月 31 日，行動科員工編制人數為 351 人，實際員工人數為 314 人。行動科包括以下組別：

- (a) **行動分區** 4 個行動分區是港島及離島分區、九龍分區、新界東分區和新界西分區，負責視察分區範圍之內的工作場所。每個分區下分兩組，建築地盤組負責樓宇及工程建築工地的的工作場所，非建築地盤組則負責不屬於樓宇及工程建築工地的的工作場所 (即建築地盤以外的工作場所)。4 個分區合計，共設 22 個建築地盤組辦事處和 20 個非建築地盤組辦事處；及
- (b) **綜合服務組** 綜合服務組由 11 個辦事處／隊伍組成：
 - (i) 3 個大型基建項目辦事處，負責監督大型基建項目建造工程的安全情況，例如港珠澳大橋工程項目和沙田至中環線工程項目；
 - (ii) 3 個機場及鐵路組辦事處，負責監督所有與機場和鐵路工程及運作有關的工作場所 (包括由鐵路營運者管理的物業) 的安全情況；
 - (iii) 4 支綜合服務隊，以跨專業的方式 (即職業安全和職業健康兩方面的問題都會處理) 負責大型連鎖店鋪例如超級市場的視察；及
 - (iv) 1 支臨時監察隊，負責監督與港珠澳大橋工程項目相關的高壓壓縮空氣環境的工作情況。

識別須視察的工作場所

視察方針

2.3 工作場所分為建築地盤和非建築地盤兩類(見第 2.2(a) 段)。於 2017 年 9 月，職業安全及健康部的資料庫載有共 177 898 個工作場所的資料，當中包括 36 692 個建築地盤工作場所和 141 206 個非建築地盤工作場所。勞工處採取以風險為本的視察方針如下：

- (a) 把視察工作的焦點放在：
 - (i) 建築地盤工作場所；及
 - (ii) 按照法例規定須呈報工作場所資料的非建築地盤工作場所(見第 2.4(b) 段)；及
- (b) 優先視察的工作場所也包括不屬建造業的 23 個危險行業(見附錄 C 及第 2.9 段)的工作場所。這 23 個行業是經評估現存風險而被納入危險行業名單的。

法定的工作場所呈報規定

2.4 根據《工廠及工業經營條例》及其附屬規例，某些工作場所的東主和承建商須向勞工處呈報其工作場所的資料。有關規定如下：

- (a) **建築地盤工作場所** 根據《建築地盤(安全)規例》(第 59I 章)，進行建築工程的承建商須在建築工程展開後 7 天內，向勞工處處長提供有關建築工程的資料(註 1)。如有下述情況，則承建商無須就其進行的建築工程呈報資料：
 - (i) 他有合理理由相信建築工程會在少於 6 個星期的期間內完成；
或

註 1： 須提供的資料包括：(a) 承建商的姓名或名稱及地址；(b) 受聘進行建築工程的每名承建商的姓名或名稱及地址；(c) 建築地盤的位置；(d) 建築工程的性質；(e) 建築工程展開的日期；(f) 說明有否或會否在建築工程方面使用任何機械動力，並說明其性質；及 (g) 建築工程的預計持續期。

- (ii) 在任何時間僱用或將僱用進行建築工程的工人不超過 10 名；
及
- (b) **非建築地盤工作場所** 根據《工廠及工業經營條例》，管理或控制應呈報工場的人士(即東主)須於工序展開之前向勞工處處長呈報該工作場所的資料。應呈報工場指：
 - (i) 任何工廠、礦場或石礦場；及
 - (ii) 任何處所或地方，而在其內是進行或擬進行危險行業(註 2)或附表所列行業(註 3)者。

承建商或東主如未有遵從上述規定，最高可判罰款 1 萬元。

需要加強執行應呈報工場的呈報規定

2.5 東主如沒有依照《工廠及工業經營條例》呈報資料，除了觸犯法律及可被檢控外，也可能失去一個在工序展開初期得到勞工處提供改善工作場所安全及健康指引的機會。為了解勞工處是否已採取有效行動確保呈報規定得到遵從，審計署審查了勞工處對 20 宗於 2016 年在應呈報工場發生的意外個案所作的調查，發現當中有 8 個(40%)應呈報工場的東主在勞工處調查之前，並沒有向勞工處提交所需的法定呈報。根據《工廠及工業經營條例》，東主須於工序展開之前呈報資料。在勞工處調查時，這 8 個工場已經展開工序達 90 天至 18 年 5 個月不等(見表二)。審計署查核勞工處 2012 年 1 月至 2017 年 7 月期間的記錄，留意到勞工處並沒有就違反呈報規定的個案提出檢控。審計署認為勞工處需採取更有效的措施，加強執行應呈報工場的呈報規定。

註 2： 《工廠及工業經營條例》訂明的危險行業，例子包括：(a) 鍋爐的鏟修；(b) 硃砂的製造；(c) 鍍鉻；及 (d) 鹽酸、硝酸或硫酸的製造。

註 3： 《工廠及工業經營條例》訂明的附表所列行業，例子包括：(a) 任何涉及使用在《危險品(適用及豁免)規例》(第 295A 章)附表內第 5 類中指明的危險品的工業經營，而該等工業經營根據《危險品條例》(第 295 章)的規定是須領牌的；及 (b) 任何涉及使用 X 光或放射性物質的工業經營。

表二

工序展開日期與勞工處調查日期相隔的時間

相隔時間	工作場所數目
90 天 至 1 年	2 (25%)
> 1 年 至 2 年	1 (12.5%)
> 2 年 至 3 年	3 (37.5%)
> 3 年	2 (25%) (註)
總計	8 (100%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

註：這兩個工作場所展開工序的日期，與勞工處調查個案的日期分別相隔 6 年 4 個月及 18 年 5 個月。

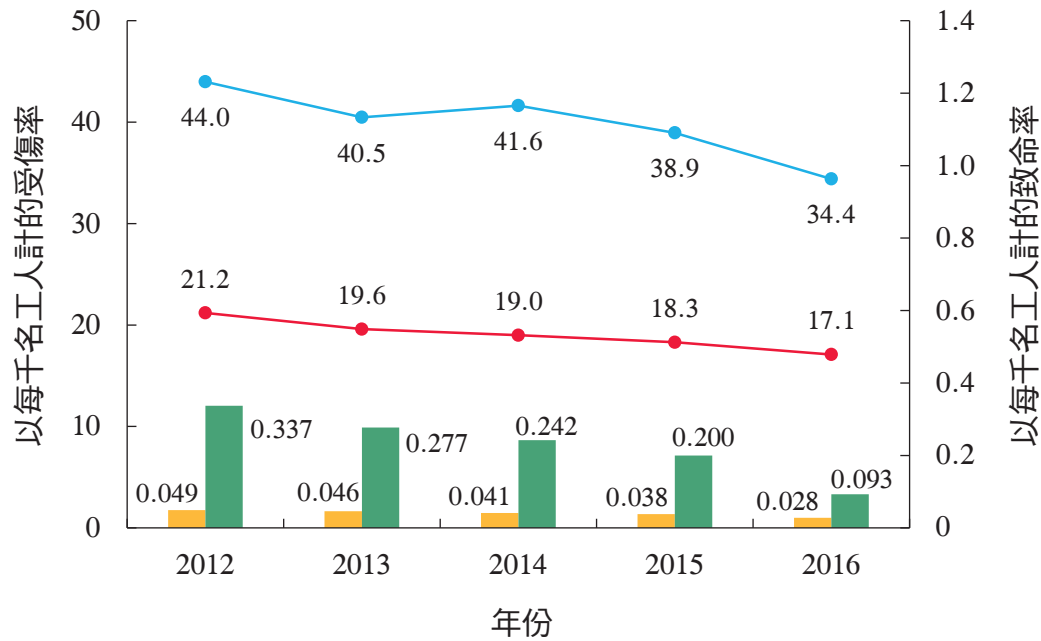
需要檢討建築地盤工作場所和非建築地盤工作場所的呈報規定

2.6 雖然勞工處有些行動(例如大型執法行動)可查知工作場所的存在，但承建商或東主向勞工處呈報有關其建築地盤工作場所或非建築地盤工作場所的資料，讓勞工處可就這些工作場所進行視察或提供意見，也十分重要。審計署檢視建築地盤工作場所和非建築地盤工作場所的呈報規定，發現有可予改善之處，詳情載於第 2.7 至 2.8 段。

2.7 **豁免小型建築地盤工作場所的呈報** 如建築地盤工作場所的承建商有合理理由相信建築工程會在少於 6 個星期的期間內完成，或在任何時間僱用或將僱用進行建築工程的工人不超過 10 名(見第 2.4(a) 段)，則該承建商無須呈報其進行的建築工程的資料。在 2012 至 2016 年期間，儘管以每千名建造業工人計的致命率和受傷率(不包括致命個案)分別由 0.337 和 44.0 下降至 0.093 和 34.4(見圖六)，但建造業的致命工業意外個案數目及以每千名建造業工人計的工業意外率仍居各行業之首。鑑於建造業容易發生意外，勞工處宜考慮檢討應否收緊豁免準則。

圖六

建造業致命率和受傷率
(2012 至 2016 年)



- 說明：
- 全部行業合計的每千名工人工業致命率
 - 建造業的每千名工人工業致命率
 - 全部行業合計的每千名工人工業受傷率 (不包括致命個案)
 - 建造業的每千名工人工業受傷率 (不包括致命個案)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

2.8 **建築工程的 7 天呈報期限** 根據《工廠及工業經營條例》，應呈報工場的資料須在工序展開之前向勞工處處長呈報。然而，根據該條例下的《建築地盤(安全)規例》，建築工程的資料則只須在工程展開後 7 天內呈報。現行的呈報規定令展開工程的時間與向勞工處呈報工作場所資料的時間兩者之間存在差距。鑑於建造業容易發生意外，勞工處需要檢討建築工程的呈報期限是否合理。

需要檢討危險行業名單

2.9 危險行業名單的對上一次檢討，是由勞工處在 2011 年 8 月至 2013 年 1 月期間進行。根據檢討結果，23 個行業被認定為危險行業（見附錄 C），考慮因素包括：

- (a) 當時意外事故情況、科技進展和社會經濟發展；及
- (b) 行業中發生意外的可能性和後果。較易發生意外的行業會列入名單。

該項檢討建議，應針對性地主動監察這 23 個行業的工作場所。該檢討也建議每三年一次進行同類檢討，以應付日後變化。

2.10 審計署留意到，直至 2017 年 7 月，勞工處才就危險行業展開新一輪檢討，與完成上次檢討相距逾 4 年時間。根據上次檢討經驗，勞工處可能需要大約一年半時間完成檢討。審計署認為，勞工處需要在切實可行的範圍內盡快完成危險行業名單的檢討工作，並採取措施確保日後會定期進行檢討。

審計署的建議

2.11 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 採取更有效的措施，加強執行應呈報工場的呈報規定；
- (b) 考慮檢討是否需要收緊呈報規定的豁免準則，即是否應繼續讓會在少於 6 個星期的期間內完成工程的建築地盤工作場所，以及在任何時間僱用或將僱用進行工程的工人不超過 10 名的建築地盤工作場所獲得豁免；
- (c) 檢討建築工程的呈報期限是否合理，如有需要應收緊期限；
- (d) 密切監察危險行業名單的檢討進度，確保檢討工作適時完成；及
- (e) 採取措施確保危險行業名單日後會定期進行檢討。

政府的回應

2.12 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 除了工作場所呈報機制外，勞工處還有其他風險識別方法輔助其視察和執法工作。例如勞工處會監察當前風險，根據監察結果針對性地向個別行業和職業風險展開大型執法行動。透過地區巡視，以及由機構(例如房屋委員會)按照各項轉介計劃通知勞工處其管理的處所有建築工程進行，勞工處可找出潛在風險較高的小型建築地盤工作場所。勞工處會檢討上述呈報機制，擴大涵蓋範圍以包括更多建築地盤工作場所；及
- (b) 危險行業名單可供勞工處在編排工作優次時作一般參考。除了該名單，勞工處在編排工作優次時也會參考現存職業風險和意外統計數據。勞工處會盡快完成檢討現有名單，並藉此機會為名單重新命名，以便更清晰反映其用途。

視察工作

視察的次數

2.13 **建築地盤工作場所** 勞工處的常務訓令訂明，在切實可行的範圍內，每個建築地盤(即樓宇及工程建築工地的的工作場所)應每隔1至3個月視察一次。如不能按這個次數視察，則應優先處理風險較高的地盤(例如有很多工人經常從事諸如高空工作等較高風險工序的地盤，或該地盤的承建商沒有回應勞工處先前提出的意見)。職業安全及健康部按照這常務訓令的宗旨，訂立了視察建築地盤的次數：

- (a) **施工中地盤** 這些是正在進行工程的地盤。這些地盤須每隔1至3個月視察一次；及
- (b) **非經常施工地盤** 這些是斷續地進行工程(例如環境美化工程)的地盤，或因處於保養期而可能還要進行工程的地盤。這些地盤須每隔6至12個月視察一次。

每次視察完成後，分區職業安全主任都會決定下次視察日期。

2.14 **非建築地盤工作場所** 勞工處的常務訓令訂明，視察工作的優先次序是按照個案的性質及緊急程度來釐定。視察可分兩類：

- (a) **優先個案視察** 這些是須予盡快處理的個案。例如為涉及意外／投訴調查，或是跟進已發出法定通知書個案所進行的視察，都是優先個案視察。在視察完畢後，分區職業安全主任可視乎需要（例如視察人員無法進入工作場所），考慮安排跟進視察並決定下次視察日期；及
- (b) **依評分順序視察** 這些是須予定期視察的個案。定期視察的對象，只限於危險行業的工作場所。勞工處以評分制度來釐定個別工作場所的視察次數，次數由每 6 個月一次至每 54 個月一次不等。每個工作場所都會按 11 個項目（例如處所面積和員工數目）接受評估並逐項評分。工作場所的得分愈高，視察的次數便愈頻密。

用以提示進行視察的按時呈閱檔案出現積壓

2.15 勞工處設有按時呈閱工作場所檔案的制度，提示進行視察。在指定的呈閱日期，工作場所的檔案會呈交分區職業安全主任，由分區職業安全主任分發檔案，指派視察人員進行視察。根據勞工處的做法，工作場所檔案如未有按指定日期呈閱分區職業安全主任並指派予視察人員，便會列作積壓個案。分區職業安全主任須向勞工處總部提交每月進度報告，匯報個案積壓情況。表三顯示 20 個辦事處於 2016 年 3 月 31 日和 2017 年 3 月 31 日的個案積壓情況。該 20 個辦事處是綜合服務組全部 3 個大型基建項目辦事處（見第 2.2(b)(i) 段）、港島及離島分區全部 6 個建築地盤組辦事處、九龍分區全部 5 個非建築地盤組辦事處，以及新界西分區全部 6 個非建築地盤組辦事處（見第 2.2(a) 段）。

表三

用以提示進行視察的按時呈閱檔案
在 20 個辦事處的積壓情況
(2016 年 3 月 31 日及 2017 年 3 月 31 日)

組別	辦事處	視察類別	積壓個案數目		增減 (百分比)
			2016 年 3 月 31 日	2017 年 3 月 31 日	
建築 地盤組	綜合服務組 3 個大型基建項目辦事處 及 港島及離島分區 6 個建築地盤組辦事處	施工中地盤 視察	0	24	+24 (不適用)
		非經常施工 地盤視察	5 338	6 074	+736 (+14%)
非建築 地盤組	九龍分區 5 個非建築地盤組辦事處 及 新界西分區 6 個非建築地盤組辦事處	優先個案 跟進視察	0	0	—
		依評分 順序視察	20 078	23 414	+3 336 (+17%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要監察呈閱日期與視察日期相隔的時間

2.16 審計署留意到，勞工處只監察呈閱工作場所檔案的積壓量，但並沒有監察視察工作是否按時進行。審計署審查了上述辦事處在 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間進行的 80 次視察，包括 20 次施工中地盤視察、20 次非經常施工地盤視察、20 次優先個案跟進視察，以及 20 次依評分順序視察。審計署發現，80 次視察中，有 24 次 (30%) 是在工作場所檔案呈閱後逾 90 天才進行的 (見表四)。平均計算，呈閱日期與視察日期相隔 82 天 (見表五)。從 20 個辦事處的每月進度報告所見，2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間，在 9 個建築地盤組／大型基建項目辦事處中，有 8 個 (註 4) 報稱用以提示進行施工中地盤視察的呈閱檔案並沒有出現積壓，而非建築地盤組全部 11 個辦事處

註 4：有 1 個大型基建項目辦事處報告 2017 年 2 月和 3 月有積壓個案。

職業安全：視察和執法

同樣報稱，用以提示進行優先個案跟進視察的呈閱檔案也沒有出現積壓。審計署認為，勞工處除需監察工作場所檔案是否按時呈閱外，更應設立電腦系統以監察實際的視察工作是否有延遲。

表四

呈閱日期與視察日期相隔的時間
(2016年4月1日至2017年3月31日)

相隔時間 (天數)	視察次數(百分比)				
	施工中 地盤視察	非經常施工 地盤視察	優先個案 跟進視察	依評分 順序視察	總計
0至14天	4 (20%)	12 (60%)	3 (15%)	6 (30%)	25 (31%)
15至30天	4 (20%)	2 (10%)	0 (0%)	1 (5%)	7 (9%)
31至60天	6 (30%)	1 (5%)	5 (25%)	3 (15%)	15 (19%)
61至90天	3 (15%)	4 (20%)	1 (5%)	1 (5%)	9 (11%)
91至180天	2 (10%)	1 (5%)	6 (30%)	1 (5%)	10 (13%)
181至260天	1 (5%)	0 (0%)	5 (25%)	2 (10%)	8 (10%)
261至455天	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (30%)	6 (7%)
總計	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	20 (100%)	80 (100%)

} 24
(30%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

表五

80 次視察工作的呈閱日期與視察日期平均相隔時間
(2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日)

視察類別	視察次數	平均相隔時間 (天)
施工中地盤視察	20	54
非經常施工地盤視察	20	30
優先個案跟進視察	20	107
依評分順序視察	20	137
整體	80	82

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要清理積壓的按時呈閱提示進行視察的工作場所檔案

2.17 審計署審查了 20 個辦事處於 2016 年 3 月 31 日和 2017 年 3 月 31 日的每月進度報告，發現下列情況：

- (a) 於 2017 年 3 月 31 日，在負責視察非經常施工地盤(即只斷續地進行工程或處於保養期的地盤)的 6 個建築地盤組辦事處和 3 個大型基建項目辦事處中，有 7 個辦事處共有 6 074 個積壓個案(見表六)，最舊的一個檔案已積壓超過 6 年(2011 年 1 月)。由於保養期的一般期限由 6 個月至 1 年不等，不少非經常施工地盤或已不存在，再也無法進行視察。審計署認為，勞工處需要努力盡快清理積壓個案；及

表六

用以提示進行非經常施工地盤視察的按時呈閱檔案的積壓情況
(2017年3月31日)

辦事處		積壓個案 數目	延遲的最長時間 (月數)
港島及離島分區 建築地盤組辦事處	1	1 497	74
	2	1 129	62
	3	1 251	67
	4	1 230	69
	5	797	38
	6	111	31
綜合服務組 大型基建項目辦事處	1	59	2
整體		6 074	74

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

- (b) 在負責進行依評分順序視察的 11 個非建築地盤組辦事處中(見第 2.14(b) 段)，積壓的檔案數目由 2016 年 3 月 31 日的 20 078 個增至 2017 年 3 月 31 日的 23 414 個，增幅達 17%。於 2017 年 3 月 31 日，各辦事處積壓的檔案數目由 471 個至 4 445 個不等，平均每個辦事處積壓 2 129 個檔案(見表七)。審計署認為，勞工處需要審慎檢討積壓個案的問題，並採取措施盡快清理積壓個案。

表七

用以提示進行依評分順序視察的按時呈閱檔案的積壓情況
(2016年3月31日和2017年3月31日)

分區	非建築 地盤組 辦事處	積壓個案數目		增減 (百分比)
		2016年 3月31日	2017年 3月31日	
九龍	1	4 065	4 445	+380 (+9%)
	2	1 379	1 916	+537 (+39%)
	3	2 577	2 796	+219 (+8%)
	4	2 606	2 666	+60 (+2%)
	5	1 492	1 534	+42 (+3%)
新界西	1	1 530	1 785	+255 (+17%)
	2	476	471	-5 (-1%)
	3	1 486	2 859	+1 373 (+92%)
	4	1 820	2 095	+275 (+15%)
	5	1 093	1 116	+23 (+2%)
	6	1 554	1 731	+177 (+11%)
	整體	20 078	23 414	+3 336 (+17%)
	平均	1 825	2 129	+304 (+17%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要改善記錄方式以涵蓋視察工作的所有重要部分

2.18 職業安全及健康部的辦事處訓令訂明，執行實地視察的其中一項原則，是視察人員須致力採用貫徹一致及顯見公平的方法，即對相類的情況採取相類的行動。

2.19 每次視察完畢，視察人員會把視察期間觀察所得，記錄在工作場所檔案內，並把檔案交予分區職業安全主任覆核。審計署留意到，除了更新工作場所的資料(例如管理人、處所、工序及所用機器和物料)外，視察人員記錄在工作場所檔案內的，只有視察時所發現的違規事項，而沒有記錄視察工作的詳細內容，例如檢查過的工序和檢查的結果。審計署認為，沒有視察過程的詳細記錄，分區職業安全主任難以確保：

- (a) 所進行的視察工作已經足夠；
- (b) 過程中沒有忽略重要的部分；
- (c) 視察人員在判定某情況是否違規時，已作出適當的專業判斷；及
- (d) 視察人員所採用的視察標準貫徹一致。

勞工處需要改善視察工作的記錄方式，以確保已涵蓋所有重要部分。舉例來說，勞工處可考慮擬備一份清單，詳列視察工作應包括的所有重要部分。這份清單也將有助分區職業安全主任覆核視察人員的工作，確保即使由不同人員進行視察，有關工作都是恰當而貫徹一致的。

需要改善督導視察的應有次數和實際次數

2.20 職業安全及健康部的指引訂明應執行以下兩類督導視察：

- (a) **再次視察** 分區職業安全主任須抽樣再次視察其視察人員曾經視察的工作場所，以實地查看並核實工作場所檔案所記錄的事項和觀察結果是否可靠。這類再次視察次數不得少於督導視察總次數的20%；及
- (b) **共同視察** 分區職業安全主任須定期與視察人員進行共同視察，以評核這些人員的表現並給予指導。

2.21 審計署分析 20 個辦事處 (見第 2.15 段) 的分區職業安全主任在 2016 年 4 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日期間進行督導視察的次數 (見表八)，發現在訂明督導視察次數和實際執行次數方面，都有可予改善之處，詳情如下：

- (a) **指引沒有訂明督導視察的應有次數** 審計署留意到，勞工處的指引只規定再次視察的次數不少於督導視察總次數的 20%，而沒有訂明督導視察的應有次數 (例如須相當於視察總次數某個百分比)。20 個辦事處的督導視察次數由 13 至 165 次不等，佔全部視察的 0.6% 至 6.2%。審計署認為勞工處有需要在指引內訂明督導視察的應有次數；及
- (b) **再次視察的實際次數不足** 審計署審查了 20 個辦事處的視察記錄。20 個辦事處中，有 12 個 (60%) 的再次視察次數不及督導視察總次數的 20%，未能符合有關規定。在該 12 個辦事處中，有 6 個在相關期間並無進行再次視察。審計署認為勞工處需採取措施，確保所有辦事處都符合督導視察工作規定。

表八

已進行的督導視察
(2016年4月1日至2017年3月31日)

辦事處	督導視察次數			符合再次視察的最低要求	視察次數 (b)	督導視察百分比 (c)=(a) ÷ (b) × 100%
	再次視察 (佔督導視察總次數的百分比)	共同視察 (佔督導視察總次數的百分比)	總計 (a)			
1	0	13 (100%)	13	✗	2 317	0.6%
2	8 (25%)	24 (75%)	32	✓	2 534	1.3%
3	0	69 (100%)	69	✗	3 034	2.3%
4	5 (9%)	51 (91%)	56	✗	2 235	2.5%
5	70 (77%)	21 (23%)	91	✓	3 233	2.8%
6	4 (7%)	53 (93%)	57	✗	1 873	3.0%
7	0	60 (100%)	60	✗	1 976	3.0%
8	0	55 (100%)	55	✗	1 773	3.1%
9	57 (55%)	47 (45%)	104	✓	3 381	3.1%
10	15 (15%)	83 (85%)	98	✗	3 023	3.2%
11	9 (18%)	40 (82%)	49	✗	1 414	3.5%
12	0	78 (100%)	78	✗	2 070	3.8%
13	26 (25%)	80 (75%)	106	✓	2 366	4.5%
14	40 (24%)	125 (76%)	165	✓	3 594	4.6%
15	70 (49%)	73 (51%)	143	✓	3 012	4.7%
16	11 (9%)	112 (91%)	123	✗	2 502	4.9%
17	65 (42%)	91 (58%)	156	✓	3 093	5.0%
18	15 (13%)	104 (87%)	119	✗	2 270	5.2%
19	51 (32%)	109 (68%)	160	✓	3 008	5.3%
20	0	150 (100%)	150	✗	2 428	6.2%

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

需要訂立合適的工作表現目標

2.22 在管制人員報告中，勞工處就兩個主要表現指標呈報行動科的外勤行動，分別是“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數”，以及“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》到工作場所進行推廣探訪的次數”。推廣探訪多數是在視察人員視察工作場所時進行，對象通常是大型機構／建築地盤。表九顯示 2012 至 2016 年期間外勤行動的工作目標和實際表現。

表九

外勤行動的工作目標和實際表現
(2012 至 2016 年)

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	總計
根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數						
目標	113 400	113 400	113 400	114 700	114 700	569 600
實際	128 821	123 115	124 907	130 173	131 339	638 355
差距	15 421 (13.6%)	9 715 (8.6%)	11 507 (10.1%)	15 473 (13.5%)	16 639 (14.5%)	68 755 (12.1%)
根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》到工作場所進行推廣探訪的次數						
目標	4 800	4 800	4 800	4 860	4 860	24 120
實際	5 373	5 901	5 837	5 994	5 436	28 541
差距	573 (11.9%)	1 101 (22.9%)	1 037 (21.6%)	1 134 (23.3%)	576 (11.9%)	4 421 (18.3%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

職業安全：視察和執法

2.23 開列工作表現指標，旨在訂立具體目標以激勵機構改進表現。如表九顯示，勞工處在 2012 至 2016 年期間的工作表現遠高於原訂目標。在這段期間，“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》進行視察的次數”的實際次數為平均每年 127 671 次，較目標高出 8.6% 至 14.5%，而“根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》到工作場所進行推廣探訪的次數”的實際次數則為平均每年 5 708 次，較目標高出 11.9% 至 23.3%。審計署留意到，這兩項指標在 2017 年的目標與 2016 年的目標相同（即 114 700 次視察和 4 860 次推廣探訪）。審計署認為，勞工處需要把工作目標定於具挑戰性而又切實可行的水平。

需要對工作表現指標作出充分闡釋

2.24 在每月進度報告（見第 2.15 段）中，視察人員把已進行的視察工作申報為其工作產量。審計署發現：

- (a) 如某次視察是由超過 1 名視察人員共同進行的，每名視察人員會各自把這次視察申報為其工作產量。勞工處計算他們的總工作產量的總和，在管制人員報告中匯報。審計署分析 2012 至 2016 年期間勞工處的視察記錄，發現視察的工作場所數目由每年 44 756 個至 73 565 個不等（即不論由多少名視察人員進行，每次到 1 個工作場所視察會算作 1 次視察）（見表十）；及

表十

視察工作場所的次數
(2012 至 2016 年)

年份	視察的工作場所數目	管制人員報告 所載視察次數
2012	73 565	128 821
2013	67 010	123 115
2014	58 897	124 907
2015	61 127	130 173
2016	44 756	131 339

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

- (b) 管制人員報告所載的視察次數，把發現工作場所已上鎖、已搬遷或沒有營運的情況也包括在內。勞工處並無獨立備存這些情況的統計數字。

2.25 勞工處需要在管制人員報告中，另行列出發現工作場所已上鎖、已搬遷或沒有營運的次數，以及視察的工作場所數目。

審計署的建議

2.26 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 採取措施，確保下列工作並無延誤：
 - (i) 按時呈閱個案提示進行視察；及
 - (ii) 在呈閱個案提示進行視察後，進行視察；
- (b) 採取措施，在切實可行的範圍內盡快清理現時積壓的視察工作；
- (c) 改善視察工作的記錄方式；
- (d) 在指引中訂明督導視察的應有次數（例如須相當於視察總次數的某個百分比）；
- (e) 採取措施，確保有關督導視察的規定得到遵從；
- (f) 為行動科進行的視察和推廣探訪訂立合適的工作表現目標，這些目標應訂於具挑戰性而又切實可行的水平；及
- (g) 在管制人員報告中，另行列出發現工作場所已上鎖、已搬遷或沒有營運的次數，以及視察的工作場所數目。

政府的回應

2.27 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 勞工處採取風險為本的視察策略，優先處理風險較高的工作場所，例如受法定呈報規定所規限的工作場所、施工中地盤、非建築地盤工作場所的優先個案、投訴個案，以及不同時期存有職業安全風險

的工作場所。勞工處留意到，所積壓的按時呈閱進行視察個案都屬於低風險類別，但也同意須按風險為本的視察方針處理個案積壓的情況。勞工處會改善現有的按時呈閱制度，以配合該處的風險為本視察方針；

- (b) 現時，視察人員每次視察完畢，都必須填寫不同的視察記錄和報告。現行制度也規定，分區職業安全主任必須為每份工作場所檔案簽署作實，以確保每次視察都執行妥當。勞工處會擬備一份清單，進一步加強分區職業安全主任的監察工作；
- (c) 勞工處會參考人手情況和當前的執法策略，為視察和推廣探訪訂立工作表現目標；及
- (d) 工作場所的狀況只有在現場視察時才能確定。倘原來的工作場所由另一業務接管(即原有業務已搬遷)或工作場所沒有營運但可供進入，視察人員仍可進行視察。勞工處會在管制人員報告載錄這類視察的次數。

執法行動

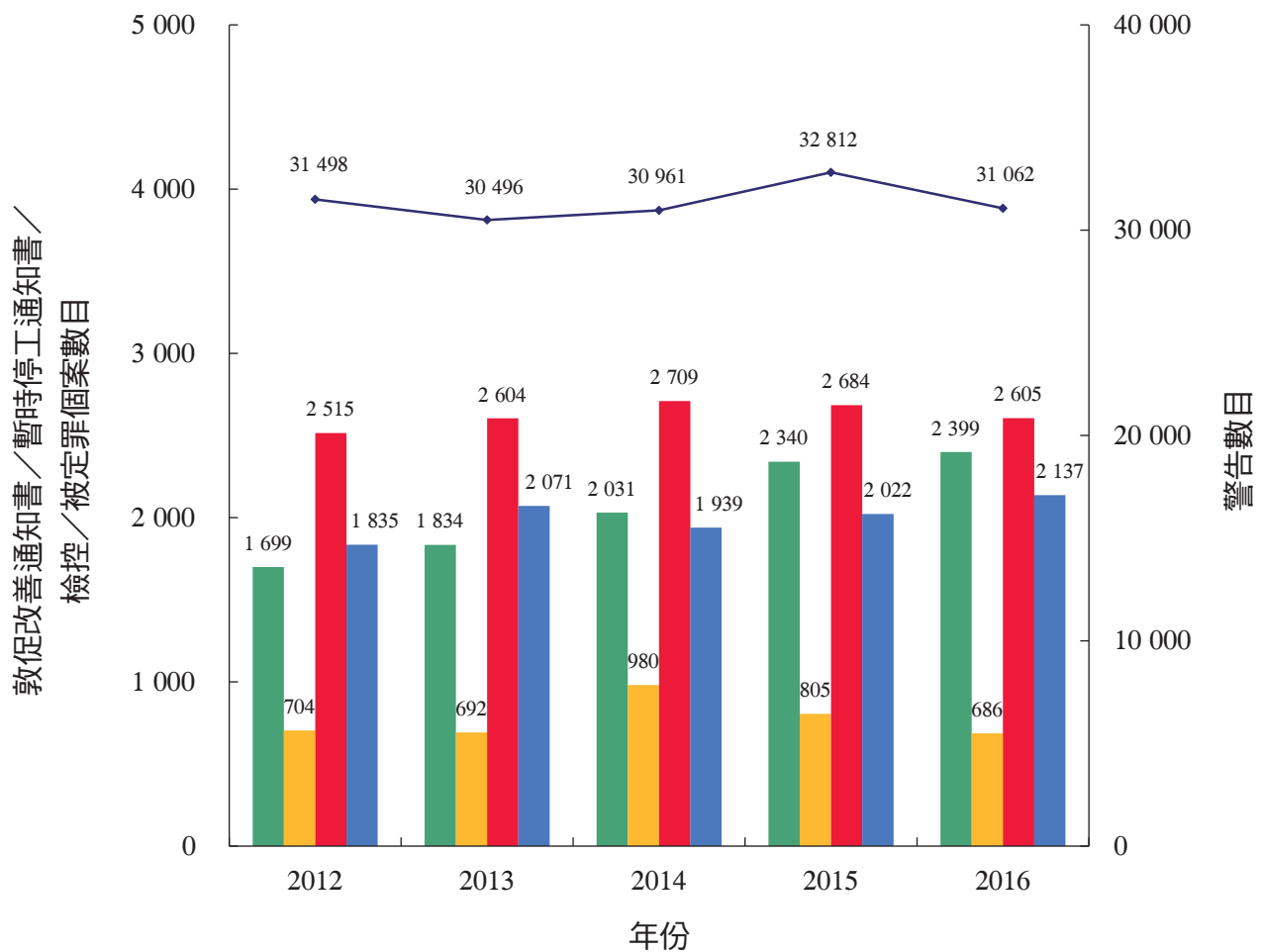
2.28 根據勞工處的常務訓令，視察人員如在視察時發現違規情況，可以採取下列執法行動：

- (a) **發出警告** 所涉的違反安全及健康規例行為一般不會對工人身體構成即時受傷風險，或風險並不嚴重(例如沒有急救設備或沒有曾經受訓的急救人員)；
- (b) **發出敦促改善通知書** 所涉的違反安全及健康規例行為造成的風險性質不算嚴重，或有關人士雖未完全符合規例但已採取措施把風險大大減低(例如未有適當使用個人防護設備)；
- (c) **發出暫時停工通知書** 在所涉情況有造成死亡或令工人身體嚴重受傷的迫切危險時，着令有關人士暫停進行有關危險工作或程序，或暫停使用有關設備(例如使用起重機械搬運的貨物超逾機械負荷)；及
- (d) **提出檢控** 所涉的違反安全及健康規例行為可能令工人身體嚴重受傷／健康受損或構成重大火警危險。

圖七顯示勞工處在 2012 至 2016 年期間所採取的執法行動及被定罪個案的統計數字。

圖七

就視察時發現的違規情況採取的執法行動及被定罪個案
(2012 至 2016 年)



- 說明：
- 敦促改善通知書
 - 暫時停工通知書
 - 檢控
 - 被定罪個案
 - 警告

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

附註：某一年份內被定罪個案的數目，也包括檢控程序在該年之前展開的個案。

需要加強職業安全法例的阻嚇作用

2.29 勞工處曾在 2013 至 2015 年期間研究職業安全相關法例對違規行為的阻嚇作用，其後採取了以下行動：

- (a) 向法庭提交資料，以供判刑時參考。所提交資料包括有關意外所引致的嚴重後果、有關意外數目的上升趨勢，以及以往同類個案曾判處的最高刑罰；及
- (b) 按個別個案的情況，要求律政司考慮就判罪和罰則，向法庭提出覆核或上訴。

2.30 審計署分析在 2012 至 2016 年期間根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》被定罪的個案，發現法庭就經定罪的個案所判處的平均罰款額由 2012 年的 7,723 元增加至 2016 年的 11,390 元，增幅為 47%(見表十一)。然而，審計署分析法庭就上述兩條條例最常見的 5 種罪行所判處的最高罰款額和平均罰款額，發現雖然罰款額有所增加，但最高罰款額和平均罰款額都遠低於法定的罰款額上限(見表十二)。

表十一

根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》
被定罪個案的平均罰款額
(2012 至 2016 年)

年份	致命個案		非致命個案		所有個案	
	被定罪 個案宗數	平均 罰款額 (元)	被定罪 個案宗數	平均 罰款額 (元)	被定罪 個案宗數	平均 罰款額 (元)
2012	59	14,212	1 776	7,508	1 835	7,723
2013	56	15,959	2 015	7,821	2 071	8,041
2014	143	21,962	1 796	9,419	1 939	10,344
2015	104	19,231	1 918	10,305	2 022	10,764
2016	138	28,022	1 999	10,242	2 137	11,390

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

附註：僱主除了可能根據《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》被法庭判處罰款外，根據《僱員補償條例》，如有僱員因工傷亡或患上指明職業病，僱主也可能須支付補償。由於《僱員補償條例》對僱主的民事法律責任並無限制，若僱員受傷或死亡是由於僱主疏忽或其他過失所致，受傷僱員或去世僱員的家屬可以領取補償外，也可申索損害賠償。

表十二

《工廠及工業經營條例》和《職業安全及健康條例》
5 種最常見罪行的最高和平均罰款額
(2012 至 2016 年)

罪行		定罪 個案 宗數	法定 罰款額 上限 (元)	判處 最高 罰款額 (元)	平均罰款額 (元)
1	未能確保在建築地盤內提供適當和足夠的進出口並妥為維修該等進出口	545	200,000	80,000	11,633
2	負責建築地盤的承建商未能採取足夠的步驟防止該地盤內有任何人從高處墮下	1 054		90,000	16,315
3	直接控制建築工程的承建商未能採取足夠的步驟防止該建築地盤內有任何人從高處墮下	922		120,000	11,211
4	未能使離開工作場所的走火通道保持良好狀況，並免受阻礙	847		70,000	9,674
5	未能確保離開工作地點的所有逃生途徑均保持在安全的狀況，並免受阻礙	577		100,000	12,642

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

2.31 勞工處表示：

- (a) 該處已採取措施，加強職業安全相關法例對違規行為的阻嚇作用（見第 2.29 段）；及
- (b) 要大幅提高罰則，修訂法例是僅餘的辦法。

審計署的建議

2.32 審計署建議勞工處處長應密切留意是否有需要檢討勞工法例，以加強法例的阻嚇作用。

政府的回應

2.33 勞工處處長同意審計署的建議。

第 3 部分：職業安全：培訓

3.1 本部分探討勞工處在職業安全方面的培訓工作。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 強制性安全訓練課程 (第 3.2 至 3.11 段)；
- (b) 註冊安全主任和註冊安全審核員 (第 3.12 至 3.26 段)；及
- (c) 服務表現匯報 (第 3.27 至 3.30 段)。

強制性安全訓練課程

3.2 根據《工廠及工業經營條例》及其附屬規例的規定，從事指定的高危行業、活動或機械操作的人士，必須修畢由課程營辦機構開辦的相關強制性安全訓練課程，並取得相關證明書。現時共有 6 類強制性安全訓練課程。在 2016 年，共有 146 間課程營辦機構提供 704 項強制性安全訓練課程。這 146 間課程營辦機構發出共 349 056 張證明書 (見表十三)。

表十三

課程營辦機構數目、提供的強制性安全訓練課程數目和
發出的證明書數目
(2016 年)

強制性安全訓練 課程類別		課程 營辦機構 數目	提供的 強制性安全 訓練課程 數目	發出的 證明書 數目
1	密閉空間作業 安全訓練課程	47	150	43 157
2	起重機操作員 安全訓練課程	37	112	5 163
3	氣體焊接安全 訓練課程	22	37	7 909
4	負荷物移動機械 操作員安全訓練 課程	45	159	13 524
5	強制性基本安全 訓練課程	112	243	277 734
6	吊船工作人員 安全訓練課程	2	3	1 569
整體		146 (註)	704	349 056

資料來源：勞工處的記錄

註：有些課程營辦機構提供超過一個類別的課程，因此課程營辦機構數目相加並不等於所示總數。

監察課程營辦機構

3.3 課程營辦機構提供的強制性安全訓練課程，必須得到勞工處認可。為保證強制性安全訓練課程的質素，勞工處公布了批核條件，列明所有課程營辦機構須遵循的規定（例如課程內容和導師資格）。

3.4 勞工處已就監察課程營辦機構的表現發出指引。課程營辦機構須接受突擊視察，讓勞工處查看其開辦的強制性安全訓練課程。為保視察工作一致、客觀和公平，勞工處訂有標準視察項目清單，供視察時使用。視察項目清單包含 10 個範疇（註 5）。此外，勞工處也定期派出視察人員以學員身分參加課程，以臥底方式對課程營辦機構進行視察（即秘密視察行動）。如發現有違反批核條件的事項，勞工處會視乎其嚴重程度採取相應執法行動（例如發出警告或指示，或撤銷課程的認可）。在 2016 年，勞工處發出 17 封警告信及 5 次指示。

需要改善視察工作的規劃

3.5 根據勞工處的指引，課程營辦機構每年都必須接受勞工處視察最少一次。每間課程營辦機構的視察次數各有不同，視乎機構業務性質而定：

- (a) 向公眾人士提供強制性安全訓練課程的商營機構，每 3 個月視察一次；
- (b) 提供內部培訓的機構、職工會和商會，每 9 個月視察一次；及
- (c) 專業團體、大學或法定培訓組織，每年視察一次。

3.6 **多次視察並非在上課期間進行** 視察項目清單上的 10 個範疇中，有 7 個只能在上課期間才可觀察得到，包括：

- (a) 課程內容講授；
- (b) 課程時數；
- (c) 導師表現；

註 5：該 10 個範疇是：(a) 課程內容講授；(b) 課程時數；(c) 導師表現；(d) 訓練場地和訓練設施；(e) 導師對學員的比例；(f) 考試安排；(g) 保存訓練記錄；(h) 簽發證明書；(i) 學員註冊及投訴程序；及 (j) 授課語言。

- (d) 訓練場地和訓練設施；
- (e) 導師對學員的比例；
- (f) 考試安排；及
- (g) 授課語言。

在 2016 年，勞工處對 146 個課程營辦機構進行了 225 次視察。審計署審查視察記錄，發現在該 225 次視察中，有 182 次 (81%) 並非在可供觀課的上課時間進行，因此無從觀察多個與課程有關的範疇。在進行這些視察時，勞工處改以檢查課程營辦機構的文件記錄。審計署留意到，批核條件訂明，課程營辦機構必須在開課前最少 3 個工作天，向勞工處提交課程時間表 (包括考試時間表)。審計署認為勞工處在規劃視察工作時需善用這些資料，在切實可行的範圍內，把更多視察工作安排在上課期間進行。

檢討強制性安全訓練課程

3.7 在 2009 年，勞工處就強制性安全訓練課程的認可和監察制度進行檢討，以便制訂改善措施。該項檢討發現有關制度存在若干問題，例如：

- (a) 不同課程營辦機構舉辦的同類強制性安全訓練課程，內容出現差異；
- (b) 課程營辦機構在未獲得勞工處事先批准的情況下刪除部分課程內容；及
- (c) 課程營辦機構泄露考試內容。

3.8 2011 年 4 月，勞工處向立法會人力事務委員會建議分兩個階段實施改善措施。勞工處告知該事務委員會：

- (a) **第一階段** 在第一階段，勞工處會對所有強制性安全訓練課程實施 3 項改善措施：
 - (i) 劃一課程內容；
 - (ii) 合併課程指引，在指引訂明課程營辦機構申請認可強制性安全訓練課程的程序；及

- (iii) 由勞工處統一擬備試卷；及
- (b) **第二階段** 視乎第一階段改善措施的成效，勞工處會考慮在第二階段實施下述改善措施：
 - (i) 就課程營辦機構的架構管理和質素保證能力進行評審；
 - (ii) 為認可課程設立有效期；及
 - (iii) 為課程營辦機構訂立扣分制度，以及對表現欠佳的課程營辦機構加強採取紀律行動。

該事務委員會支持勞工處在第一階段實施的改善措施，並認為勞工處應繼續研究其他措施，以期可在第二階段及早推行。

3.9 2011年10月，勞工處向立法會人力事務委員會匯報實施改善措施的進展。勞工處告知該事務委員會：

- (a) 已合併全部6類強制性安全訓練課程的指引，指引已於2011年9月生效；及
- (b) 由2011年9月起，已劃一強制性基本安全訓練課程的課程內容，並由勞工處統一擬備試卷。

審計署留意到，截至2017年8月，第一階段的3項改善措施中，有2項(即劃一課程內容和統一擬備試卷)在其餘5類強制性安全訓練課程仍未實施。此外，也未就何時實施這些措施和第二階段的措施擬定時間表。審計署認為勞工處需要加快實施改善措施。

審計署的建議

3.10 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 在切實可行的範圍內，把視察課程營辦機構的工作安排在上課期間進行；及
- (b) 加快實施2009年強制性安全訓練課程檢討所建議的改善措施。

政府的回應

3.11 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 在並非上課期間對課程營辦機構進行的 182 次視察中，有 95 次並非只進行一般視察，同時也是警告／撤銷認可個案和投訴調查的跟進工作。在監察強制性安全訓練課程的成效方面，秘密視察已證實為有效的行動。勞工處會檢討有關指引，安排更多課堂視察，再配合突擊視察和秘密視察，以發揮最大監察作用；及
- (b) 對於所有建造業工人都必須修讀的強制性基本安全訓練課程，勞工處一直致力改善課程內容和改進營辦課程的批核條件。勞工處會擬定時間表，以便有序地落實強制性安全訓練課程的改善措施。

註冊安全主任和註冊安全審核員

3.12 根據《工廠及工業經營條例》的規定，工業經營的東主有一般責任確保僱員的安全及健康狀況良好。為進一步促進職業安全，其附屬規例就風險較高的工業訂立下列規定：

- (a) **註冊安全主任** 《工廠及工業經營(安全主任及安全督導員)規例》(第 59Z 章)訂明，經營建築地盤並本身是總承建商的東主如在其單一個或分多個地盤僱用總人數達 100 人或以上，便須以全職方式僱用註冊安全主任一名。同一規定適用於在單一個或分多個船廠或貨櫃處理作業工場僱用 100 人或以上之船廠東主或貨櫃處理作業工場東主。註冊安全主任的職責是協助相關工業經營的東主促進僱員的安全及健康，例如：
 - (i) 視察工作場所以找出潛在危險，並向東主匯報視察結果和提出糾正建議；及
 - (ii) 調查意外和危險事故，並向東主作出匯報和提出預防建議；及

職業安全：培訓

- (b) **註冊安全審核員** 《工廠及工業經營(安全管理)規例》(第59AF章)訂明，承建商如在單一個或分多個地盤僱用100名或以上的工人，又或進行合約價值1億元或以上的建築工程，都必須實施安全管理制度(註6)，並委任一名註冊安全審核員按指明期間對安全管理制度定期進行安全審核。同一規定適用於在單一間或分多間工廠、船廠業務和指定工業經營(即涉及電力、煤氣或石油氣的生產、變壓及輸送的工業經營，以及涉及貨櫃處理的工業經營)僱用100名或以上工人的東主。

3.13 表十四顯示在2012至2016年期間，截至每年年底的註冊安全主任和註冊安全審核員數目。

表十四

註冊安全主任和註冊安全審核員的數目
(2012至2016年)

年份 (截至12月31日)	註冊安全主任	註冊安全審核員
2012	2 546	1 094
2013	2 846	1 137
2014	2 977	1 179
2015	3 260	1 225
2016	3 607	1 261

資料來源：勞工處的記錄

註6：安全管理制度包含14項元素，例如：(a)說明東主或承建商就工作時的安全及健康所作的承諾的安全政策；及(b)定期或在適當時間找出危險情況並作出補救的視察計劃。

註冊安全主任和註冊安全審核員的資格

3.14 勞工處負責安全主任和安全審核員的註冊事宜。註冊安全主任和註冊安全審核員須具備的資格如下：

- (a) **註冊安全主任** 要成為註冊安全主任，申請人必須具備其中一項指明的學術資格並符合其他指明的規定（例如具備不少於 1 年的有關經驗）；及
- (b) **註冊安全審核員** 要成為註冊安全審核員，申請人必須為註冊安全主任並符合指明的規定（例如已圓滿地完成註冊計劃營辦人營辦的計劃）。

部分註冊安全審核員並非註冊安全主任

3.15 在 2002 年 6 月之前，註冊安全主任的身分一經指定，便終生有效。2002 年，政府修訂《工廠及工業經營（安全主任及安全督導員）規例》，訂明註冊安全主任的註冊有效期為 4 年，期滿後須續期或重新確認。勞工處處長須信納申請人在緊接申請前的 4 年內，已完成總共不少於 100 小時關於職業安全及健康的專業進修計劃，方可批准其續期或重新確認生效的申請。

3.16 要成為註冊安全審核員的其中一項資格，是該人士必須身為註冊安全主任。由於註冊安全主任的註冊必須續期／重新確認生效，註冊安全審核員有可能在註冊後不再具備註冊安全主任的身分。這是因為部分人在成為註冊安全審核員時雖為註冊安全主任，但在 4 年期滿後卻選擇不再申請續期或重新確認。2000 年 9 月，勞工處徵詢律政司的意見，詢問這類註冊安全審核員的身分會否受到影響。其法律意見為：

- (a) 《工廠及工業經營（安全管理）規例》沒有明文規定，當註冊安全審核員不再是註冊安全主任時，其註冊安全審核員的註冊即告無效。可予爭辯的是，身為註冊安全主任是成為註冊安全審核員的必要條件；及
- (b) 註冊安全審核員一旦不再是註冊安全主任，其註冊安全審核員的身分會否受影響，這問題並無明確典據可予決定。

3.17 律政司在 2017 年 10 月回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據《工廠及工業經營(安全管理)規例》，勞工處處長如不再信納某註冊安全審核員有能力獲如此註冊，或不再信納其為獲此註冊的適合和適當人選，可把事件提交紀律審裁委員會聆訊。紀律審裁委員會完成聆訊後，可寬免有關註冊人士的罪責，也可採取以下其中一項或超過一項行動：
 - (i) 譴責該註冊人士；
 - (ii) 取消該註冊人士的註冊；及
 - (iii) 在一段指明的時間內，將該註冊人士的註冊暫時吊銷；及
- (b) 雖然上述規例沒有明示，當某註冊安全審核員不再是註冊安全主任時勞工處處長便可取消該註冊安全審核員的註冊，但如紀律審裁委員會認為取消該註冊安全審核員的註冊屬適當，則可通過引用上述規例而取消該註冊安全審核員的註冊。

3.18 依照勞工處的政策原意，註冊安全審核員應同時是註冊安全主任。審計署把於 2017 年 5 月 31 日的註冊安全主任名單與註冊安全審核員名單互相比較，留意到在 1 273 名註冊安全審核員中，有 29 人 (2.3%) 不在註冊安全主任的名單內。與註冊安全主任不同，註冊安全審核員的身分一經指定，便終身有效，而且註冊安全審核員無須接受持續培訓以確保具備最新的促進工作場所安全及健康知識。勞工處應檢討是否需要修訂《工廠及工業經營(安全管理)規例》，如有需要便應考慮啟動修訂程序。

註冊安全審核員訓練計劃營辦人

3.19 要成為註冊安全審核員所須符合的規定之一，是必須已圓滿地完成由註冊計劃營辦人營辦並獲勞工處認可的訓練計劃(見第 3.14(b) 段)。勞工處已頒布《註冊為安全審核員訓練計劃營辦人的指引》，述明在註冊為計劃營辦人方面的準則和手續。勞工處也在其網站刊登註冊計劃營辦人名單。於 2017 年 6 月 30 日，共有 15 個註冊計劃營辦人。

3.20 根據《註冊為安全審核員訓練計劃營辦人的指引》，計劃營辦人應收集學員對訓練計劃的意見或評語並作撮錄，連同計劃營辦人的回應意見，提交勞工處參考。註冊指引也訂明，勞工處可視察計劃的進行。按照勞工處所訂指引，勞工處應該：

- (a) 在計劃營辦人每次收生開班都進行至少 1 次監察探訪，並由視察人員填報標準清單；
- (b) 在完成監察探訪後 7 個工作天內，向計劃營辦人發出上述清單的副本；及
- (c) 一年之內至少隨機抽選 2 個計劃營辦人進行 2 次獨立跟進視察。

3.21 **需要改善對計劃營辦人的監察** 在 2016 年，有 4 個計劃營辦人曾收生開班合共 7 次。勞工處因應這 7 次開班，各進行了 1 次監察探訪。審計署發現下列情況應予改善：

- (a) 4 個計劃營辦人都沒有提交學員意見撮錄，但勞工處並沒有與營辦人跟進此事；
- (b) 進行監察探訪的人員應依照標準清單檢查 7 個範疇(註 7)。然而，在 7 次探訪中，視察人員都只檢查了 4 個範疇，而沒有檢查“考試安排”、“簽發證書”和“保安步驟”範疇；
- (c) 7 次探訪中只有 3 次，勞工處在事後 7 個工作天內向 3 個營辦人發出視察人員填報的視察清單；及
- (d) 勞工處並未進行跟進視察。

審計署認為勞工處有需要採取措施，加強對計劃營辦人的監察。

註 7：這 7 個範疇是：(a) 場地環境；(b) 教具；(c) 表達技巧；(d) 行政系統；(e) 考試安排；(f) 簽發證書；及 (g) 保安步驟。

安全主任課程營辦機構

3.22 要符合資格成為註冊安全主任，該人士必須具備勞工處認可的學術資格。任何機構如欲申請開辦勞工處認可的學術課程，可把課程計劃書連同整套教材提交勞工處審批。勞工處也在其網站刊登獲認可為註冊安全主任學術資格的課程。於2017年6月30日，有10間院校提供共29個認可課程。這29個課程中，有16個在2016年招生；餘下13個課程已被有關院校停辦。

3.23 **未有頒布申請認可學術課程的指引** 勞工處會頒布指引以便利各類申請。舉例來說，勞工處頒布了《申請認可強制性安全訓練課程的指引》和《註冊為安全審核員訓練計劃營辦人的指引》。然而，對於申請認可為註冊安全主任學術資格的課程，勞工處卻未有頒布指引。審計署認為，勞工處應考慮是否需要頒布這方面的指引。

3.24 **沒有就視察認可學術課程制訂指引** 對於視察獲認可為註冊安全主任學術資格的課程，勞工處並無制訂指引。在2016年，16個認可課程共收生開班14次。勞工處因應這14次開班，合共進行了13次監察探訪(註8)。勞工處用以記錄探訪結果的標準清單，與進行安全審核員訓練計劃營辦人監察探訪時採用的清單相同。然而，在7個檢查範疇中，只有4個(即場地環境、教具、表達技巧和行政系統)完成檢查。審計署認為，勞工處需要就視察認可學術課程的工作制訂指引，訂明詳細的視察程序，例如視察的次數和視察課程的哪些部分(例如考試安排)。

審計署的建議

3.25 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 就部分註冊安全審核員並非註冊安全主任的問題，檢討是否需要修訂《工廠及工業經營(安全管理)規例》，如有需要便應考慮啟動修訂程序；
- (b) 採取措施，加強對安全審核員訓練計劃營辦人的監察；

註8：這14次收生開班，其中1次開辦的是兩年制課程。勞工處表示會安排在課程第二年(即2017年)進行監察探訪。

- (c) 就申請認可為註冊安全主任學術資格的課程，頒布指引以利便申請；及
- (d) 就視察認可註冊安全主任學術課程的工作制訂內部指引，以提高視察的成效和效率。

政府的回應

3.26 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 勞工處會採取行動，以確保註冊安全審核員須為註冊安全主任；及
- (b) 安全審核員訓練計劃每次收生開班，勞工處人員都會擔任考試委員會成員，因而可查看其試卷和簽發的證書。勞工處會修訂有關指引，以加強對安全審核員訓練計劃營辦人的監察。

服務表現匯報

3.27 **實際服務表現欠缺文件證明** 勞工處在其網站公布了 3 項服務承諾，表明會在收到及核實所有有關資料及文件後 2 星期內，完成處理：

- (a) 註冊為安全主任或安全審核員的申請；
- (b) 安全主任註冊的續期或重新確認生效的申請；及
- (c) 認可強制性安全訓練課程的申請。

勞工處在其網站表示 3 項服務承諾在 2016 年都已完全達到。然而，勞工處並沒有文件記錄可證明工作達到服務承諾的要求。審計署認為勞工處有需要保存相關文件，以證明服務所達到的水平。

3.28 **需要增訂服務承諾** 審計署留意到，勞工處就處理註冊安全主任的註冊／續期／重新確認生效申請和註冊安全審核員的註冊申請，訂定了兩項服務承諾。然而，勞工處沒有就處理以下申請訂定服務承諾：

- (a) 安全審核員訓練計劃營辦人的認可；及
- (b) 安全主任學術課程的認可。

職業安全：培訓

審計署認為勞工處有需要考慮就上述申請制訂服務承諾。

審計署的建議

3.29 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 加強監察處理下列申請的時間：
 - (i) 註冊為註冊安全主任或註冊安全審核員；
 - (ii) 註冊安全主任的註冊續期或重新確認生效；及
 - (iii) 認可強制性安全訓練課程；
- (b) 備存妥善的記錄，以證明工作達到服務承諾的要求；及
- (c) 就處理安全審核員訓練計劃營辦人和安全主任學術課程的認可申請，考慮制訂服務承諾。

政府的回應

3.30 勞工處處長同意審計署的建議，並表示該處已有機制確保各項工作都能達到服務承諾的目標。經檢查在 2016 年下半年處理的有關申請，勞工處確定所有申請的處理時間都符合服務承諾的要求。該處同意日後應備存妥善記錄，以加強監察各項工作的達標情況。

第 4 部分：職業健康

4.1 本部分探討勞工處在職業健康方面的工作。審查工作集中於以下範疇：

- (a) 輻射工作工人的健康檢查 (第 4.4 至 4.17 段)；
- (b) 工作場所視察 (第 4.18 至 4.22 段)；及
- (c) 服務表現匯報 (第 4.23 至 4.26 段)。

背景

4.2 職業安全及健康部設有 2 個職業醫學科和 3 個職業環境衛生科 (見附錄 B)，負責預防職業病和推廣職業健康的工作 (註 9)。

4.3 這些分科的工作主要包括：

- (a) 在觀塘職業健康診所和粉嶺職業健康診所提供職業健康診症服務 (註 10)；
- (b) 為容易受輻射照射的工人提供健康檢查服務 (註 11)；
- (c) 為受到職業危害影響的公務員提供健康檢查服務 (註 12)；
- (d) 為申索工傷補償的僱員辦理銷假；
- (e) 就公眾在健康和衛生方面的職業健康問題，提供諮詢服務，並舉辦展覽和講座；及
- (f) 進行視察和研究，以執行與職業健康及衛生有關的法例。

註 9：職業安全及健康部轄下設有 4 支綜合服務隊，負責視察工作場所，除了執行職業安全相關法例外，也執行職業健康相關法例 (見第 2.2(b)(iii) 段)。

註 10：在上述診所求診無須由醫生轉介，但須親身或以電話方式預約。診金與其他政府專科診所的收費水平相同。

註 11：《輻射條例》(第 303 章) 下的附屬規例規定，容易受輻射照射的工人必須接受健康檢查。

註 12：健康檢查是應某些政府部門的要求而進行，以保障容易受特定職業危害 (例如石棉和噪音) 影響的工人的健康。

職業健康

表十五顯示在 2012 至 2016 年期間的工作產量。

表十五

職業健康工作的產量 (2012 至 2016 年)

工作性質	2012 年 (次)	2013 年 (次)	2014 年 (次)	2015 年 (次)	2016 年 (次)
診症	13 007	11 855	10 396	9 054	10 444
研究(註 1)	6 676	6 577	6 258	5 978	7 018
視察	3 755	3 616	3 492	3 664	4 205
調查(註 2)	2 979	2 884	3 093	3 433	2 983
健康檢查	1 364	1 692	1 929	1 639	1 471
講座	1 178	1 069	1 186	1 239	1 243
評估(註 3)	2 411	2 278	488	1 488	713

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

註 1：研究涉及詳細檢查工作場所的狀況，以科學測量方法詳細評估某種潛在的健康危害(例如強光和熱力)或可能危害健康的工序。研究屬於勞工處人員視察工作場所工作的一部分。

註 2：調查指由職業安全及健康部的醫生，就工人所患職業病或其健康問題是否與工作有關進行調查。

註 3：評估指為飛行員和航空交通管制員進行身體健康評估。

輻射工作工人的健康檢查

4.4 《輻射條例》(第 303 章)的附屬規例規定，容易受輻射照射的工人須就其首次受僱擔任這類工作及其後在連續受僱期間每隔一段不超過 14 個月的期間接受健康檢查。這項規定旨在保障工人的健康，並確保他們的健康狀況適合擔任這類工作。

4.5 輻射管理局醫務小組由根據《輻射條例》成立的輻射管理局委任，負責為處理放射性物質和輻照儀器的工人進行檢查。管理局由衛生署署長擔任主席。醫務小組成員是來自職業醫學科(診所服務)的職業健康人員。在 2016 年，職業醫學科(診所服務)轄下的觀塘職業健康診所共進行了 834 次檢查(註 13)。

許多預留時段未被使用

4.6 每年 9 月，根據預計須進行的輻射健康檢查數目，觀塘職業健康診所把一個診症室在來年若干個上午的節數預留起來，專用進行這類檢查。每節預留時間都有一名醫生執勤。在預留時間內，該醫生不會提供其他診症服務。

4.7 **失約個案導致一些時段未被使用** 每節預留時間可進行 30 個輻射健康檢查。衛生署(即輻射管理局秘書處)職員會在工人預約日期 3 天前提醒工人應約。根據觀塘職業健康診所的記錄，在 2012 至 2017 年(截至 6 月)期間，按年計算每節時間平均有 2.7 至 4.2 宗預約人士失約的個案，失約率由 11% 至 15% 不等(見表十六)。

註 13：如有醫院和大學提出申請，輻射管理局醫務小組可批准醫院和大學在其設施為其員工進行有關的健康檢查。

表十六

分析進行了的輻射檢查
(2012 至 2017 年)

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (1 月至 6 月)
總計						
節數 (a)	30	33	36	38	37	18
檢查數目 (b)	707	787	858	860	834	350
每節預約工人人數						
平均 (c)	27.8	27.2	27.0	25.6	25.2	22.9
人數範圍 (d)	21-30	23-30	19-30	21-30	10-30 (註)	16-29
每節完成檢查工人人數						
平均 (e) = (b) ÷ (a)	23.6	23.8	23.8	22.6	22.5	19.4
人數範圍 (f)	18-28	20-29	17-29	15-29	8-29 (註)	15-24
每節失約個案數目						
平均宗數 (g) = (c) - (e)	4.2	3.4	3.2	3.0	2.7	3.5
佔已預約時段 百分比 (h) = (g) ÷ (c) × 100%	15%	13%	12%	12%	11%	15%

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

註：在其中一節，有 10 名工人預約，8 名工人完成檢查。在其他節數，每節預約工人人數由 15 至 30 名不等，完成檢查的工人人數則為 14 至 29 名。

4.8 **預留節數可以減少** 如表十六顯示(見第 4.7 段)，平均每節預約健康檢查的工人人數，由 2012 年的 27.8 名減少至 2017 年首 6 個月的 22.9 名。進一步分析顯示，有些節數所進行的輻射工作工人健康檢查不超過 20 個，這類節數的比率由 2012 年的 17% 增加至 2016 年的 24%，到 2017 年首 6 個月再增加至 56%(即 18 節內有 10 節)(見表十七)。

表十七

分析每節進行的輻射檢查
(2012 至 2017 年)

每節 進行的 檢查數目	節數					
	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年 (截至 6 月)
1 – 20	5 (17%)	3 (9%)	5 (14%)	12 (32%)	9 (24%)	10 (56%)
21 – 30	25 (83%)	30 (91%)	31 (86%)	26 (68%)	28 (76%)	8 (44%)
1 – 30	30 (100%)	33 (100%)	36 (100%)	38 (100%)	37 (100%)	18 (100%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

4.9 在 2016 年，兩間職業健康診所的輪候診症時間由 7 至 14 天不等。從表十六和表十七可見，預留給輻射健康檢查的診所資源未獲善用。勞工處有需要協同衛生署一起監察其情況並作出安排，確保預留給輻射健康檢查的診所資源在切實可行的範圍內獲得善用。如有資源可重新調配，應用以縮短輪候診症的時間。

需要檢討收回檢查費用事宜

4.10 《輻射條例》的附屬規例規定，輻射工作工人必須接受受僱前健康檢查和受僱後定期檢查。規例訂明，就首次受僱接受的檢查是免費提供的。規例並沒有訂明工人首次受僱以後，定期檢查是收費還是免費提供。

職業健康

4.11 審計署留意到，在觀塘職業健康診所進行的輻射健康檢查，包括就工人首次受僱和在首次受僱以後所進行的檢查，工人和僱主都不用支付任何費用。勞工處並無備存統計數字，統計受僱前健康檢查和受僱後定期檢查的數目。

4.12 財經事務及庫務局在 2016 年 7 月發出《財務通告第 6/2016 號》，訂明政府的政策是各項收費一般應訂於足以收回提供物品及服務全部成本的水平。因此，收費水平應根據收回全部成本的原則釐定。

4.13 輻射工作工人首次受僱以後接受定期檢查，工人及僱主均無須支付費用，勞工處有需要協同衛生署一起檢討這做法的理據。

需要改善服務承諾

4.14 對於職業健康診症服務，勞工處訂下了服務承諾，兩間職業健康診所的求診者會在約定時間 30 分鐘內獲提供診症服務。

4.15 勞工處在其網站報告，該處在 2016 年服務承諾的表現取得 100% 的成績。審計署的審查發現，該項服務承諾的原意是在約定時間 30 分鐘內向求診者提供診症服務，但診所職員把該項服務承諾所訂時限，理解為接待求診者以辦理登記的時限。因此，100% 的成績，所指僅為做到在 30 分鐘內接待求診者以辦理登記。

審計署的建議

4.16 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 協同衛生署署長一起採取措施，減低輻射工作工人健康檢查的失約率；
- (b) 就預留給輻射工作工人的健康檢查時段，監察其使用情況，以確保診所資源在切實可行的範圍內得到善用；
- (c) 就輻射工作工人在首次受僱後到觀塘職業健康診所接受定期檢查時，工人及僱主均無須支付費用一事，協同衛生署署長一起檢討其理據；及

- (d) 清楚說明服務承諾的要求，是在約定時間 30 分鐘內向求診者提供臨牀服務。

政府的回應

4.17 勞工處處長同意審計署的建議，並表示勞工處會就如何落實與衛生署有關的建議，諮詢衛生署署長。

工作場所視察

需要監察視察工作場所的進度

4.18 審計署留意到，勞工處並沒有監察下列項目：

- (a) 有待視察個案的數目，即已呈閱但尚未進行的視察；及
- (b) 個案呈閱與實際進行視察之間的延誤。

4.19 **有待視察個案長時間等待進行** 在 2016 年，職業安全及健康部進行了 4 205 次職業健康視察(見第 4.3 段表十五)。這 4 205 次視察中，有 2 030 次(48%)是由職業環境衛生科(香港／九龍)進行的。審計署抽出 30 宗於 2017 年 6 月 30 日仍有待職業環境衛生科(香港／九龍)視察的個案作齡期分析，查看與呈閱日期所相隔的時間，發現 30 宗視察個案全部都等待視察超過 6 個月(見表十八)。等待時間由 7 個月至 4.25 年不等，平均時間為 2.17 年。

表十八

30 宗有待視察個案等待時間的分析
(2017 年 6 月 30 日)

等待時間	有待視察個案數目
>6 個月至 1 年	6 (20%)
>1 年至 2 年	7 (24%)
>2 年至 3 年	10 (33%)
>3 年至 4 年	6 (20%)
>4 年至 5 年	1 (3%)
總計	30 (100%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

4.20 **視察延誤多時才進行** 在職業環境衛生科(香港／九龍)於 2016 年 7 月至 2017 年 6 月期間進行的視察中，審計署每個月抽出 2 宗個案，共選出 24 次視察，把視察日期與呈閱日期互相比較，找出進行有所延誤的個案。審計署發現，24 次視察中有 13 次 (54%) 進行有所延誤 (見表十九)。延誤時間由 4 天至 3 年不等，平均時間為 11 個月。

表十九

延誤進行視察的時間
(2016 年 7 月至 2017 年 6 月)

延誤時間 (年)	視察個案數目
沒有延誤	11 (46%)
≤1 年	8 (33%)
>1 年至 2 年	4 (17%)
>2 年至 3 年	1 (4%)
總計	24 (100%)

} 13 (54%)

資料來源：審計署對勞工處記錄的分析

附註：延誤時間由 4 天至 3 年不等。

審計署的建議

4.21 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 密切監察視察工作場所的進度；
- (b) 製備有待視察個案的管理資訊，例如個案數目和齡期分析；
- (c) 採取措施，日後盡量減少有待視察個案數目；及
- (d) 確定現有視察個案積壓量，採取有效措施在切實可行的範圍內盡快清理積壓個案。

政府的回應

4.22 勞工處處長同意審計署的建議，並表示：

- (a) 勞工處採取風險為本的職業健康視察策略。勞工處的相關技術指引訂明，確認為高風險或中等風險工作場所的個案，應在訂明時限內呈閱以提示進行視察；
- (b) 根據按時呈閱機制，低風險個案無須呈閱以提示進行視察，也不設訂明的視察期限；及
- (c) 勞工處留意到，確認為有待進行／進行有所延誤的視察個案，都屬於低風險類別(只有一宗除外)，但也同意須按風險為本的視察方針，監察按時呈閱制度是否妥善運用，從而處理個案積壓的情況。

服務表現匯報

需要改善管制人員報告所載服務表現指標

4.23 在管制人員報告中，勞工處匯報職業健康服務的表現時，以“調查／研究／檢查／評估／診症”的次數為指標。在2016年，勞工處在管制人員報告表示“調查／研究／檢查／評估／診症”的次數達到22 629次(見第1.7段表一)。審計署留意到這數字是由下列項目組成：

- (a) 2 983 次調查；

- (b) 7 018 次研究；
- (c) 1 471 次健康檢查；
- (d) 713 次評估；及
- (e) 10 444 次兩間職業健康診所進行的診症。

4.24 審計署發現管制人員報告有需要改善所載資訊。根據勞工處計算研究次數的方式：

- (a) 同一次研究若由超過一名人員進行，勞工處會算作每名人員各有一次研究；及
- (b) 同一次研究若時間超過一個半天單位，勞工處會算作每個半天單位各有一次研究。

審計署的建議

4.25 審計署建議勞工處處長應：

- (a) 考慮在管制人員報告中，分開匯報調查、研究、檢查、評估和診症的數目，以提高透明度；及
- (b) 檢討在管制人員報告所載資料中，現行計算和表達研究次數的方式是否恰當。

政府的回應

4.26 勞工處處長同意審計署的建議，並表示由於不同研究的複雜程度不一，勞工處才以目前方式匯報研究次數，藉以準確反映進行研究所涉及的人員數目。舉例說，有些工作場所範圍較大(例如醫院)，某項研究或須在該工作場所內的不同地點進行超過一次，因此便會計算為超過一次的研究。勞工處會在管制人員報告中，提供有關如何計算研究次數的資料。

職業病名單
(2017 年 7 月 31 日)

物理因素所致	
1	因電磁輻射(輻射熱除外)或電離粒子引致皮膚或皮下組織或骨發炎、潰瘍或惡性疾病，或血質不調，或內障
2	熱內障
3	氣壓病，包括減壓症、氣壓傷及骨壞死
4	因重複動作引致手或前臂痙攣
5	手皮下蜂窩織炎(手瘍)
6	因膝或周圍部分受嚴重或長期的外來磨擦或壓力而引起膝或周圍部分患粘液囊炎或皮下蜂窩織炎(膝瘍)
7	因手肘或周圍部分受嚴重或長期的外來磨擦或壓力而引起手肘或周圍部分患粘液囊炎或皮下蜂窩織炎(肘瘍)
8	手或前臂(包括手肘)的腱或相關腱鞘的外傷性炎症
9	腕管綜合症
生物因素所致	
10	炭疽
11	馬鼻疽
12	受鉤端螺旋體傳染
13	因吸入發霉乾草或其他發霉蔬菜產品的塵埃引致肺病，其症狀與病癥歸因於支氣管肺系統邊緣部分的反應以致影響氣體交換(農夫肺)
14	受布魯氏菌屬生物傳染
15	結核病
16	非經腸道而患上的病毒性肝炎
17	豬型鏈球菌傳染病
18	飼鳥病／鸚鵡熱

附錄 A
(續)
(參閱第 1.5 段)

19	退伍軍人病
20	嚴重急性呼吸系統綜合症
21	甲型禽流感
化學因素所致	
22	鉛或鉛化合物中毒
23	錳或錳化合物中毒
24	磷或磷無機化合物中毒，或因磷有機化合物的抗膽素酯酶作用或假抗膽素酯酶作用而中毒
25	砷或砷化合物中毒
26	汞或汞化合物中毒
27	二硫化碳中毒
28	苯或苯同系物中毒
29	苯或苯同系物的硝基、氨基或氯基衍生物中毒，或硝基氯苯中毒
30	二硝基苯酚或其同系物中毒，或二硝基苯酚的取代化合物中毒，或上述各物質的鹽類中毒
31	脂肪系碳氫化合物的鹵素衍生物中毒
32	二氧化二乙烯(二噁烷)中毒
33	氯化萘中毒
34	氮氧化物中毒
35	鉍或鉍化合物中毒
36	鎘中毒
37	眼角膜營養障礙(包括角膜表面潰瘍)
38	上皮癌初期
39	鉻潰瘍，包括鼻中隔穿破
40	泌尿道(腎盂、輸尿管、膀胱及尿道)原發性上皮瘤，包括乳頭狀瘤、原位癌及侵入癌

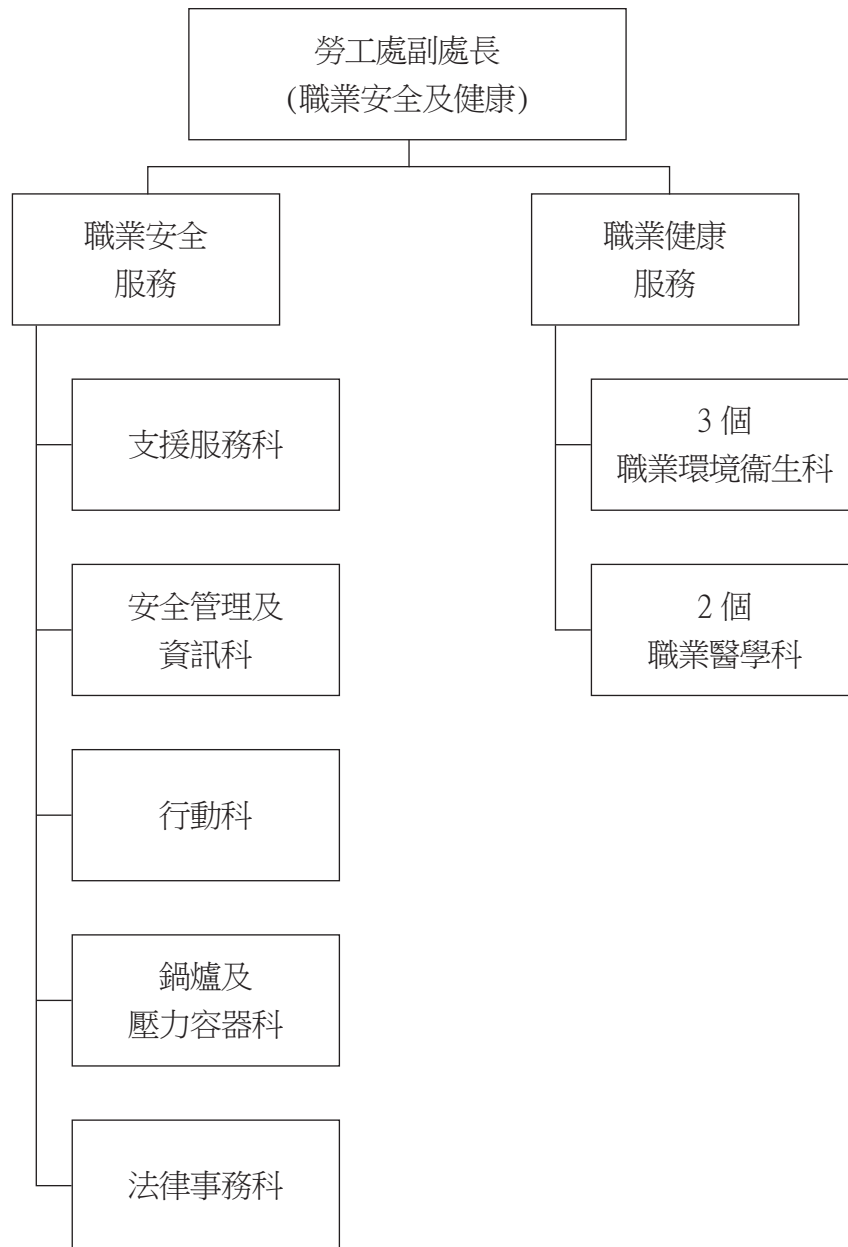
附錄 A
(續)
(參閱第 1.5 段)

41	多發性外周神經炎
42	局部皮膚瘤、乳頭狀或角化性
43	職業性白斑病
其他因素所致	
44	因塵埃、液體或蒸氣引致皮膚發炎或潰瘍(包括氯痤瘡但不包括銻潰瘍)
45	因塵埃、液體或蒸氣引致上呼吸道或口腔的黏膜發炎或潰瘍
46	鼻腔或相關氣竇的癌癥(鼻癌)
47	棉屑沉着病
48	職業性哮喘病
吸入二氧化矽或石棉所致	
49	矽肺病
50	石棉沉着病
51	間皮瘤
其他	
52	職業性失聰

資料來源：勞工處的記錄

附註：第 1 至 48 項、49 至 51 及 52 項分別是根據《僱員補償條例》、《肺塵埃沉着病及間皮瘤(補償)條例》及《職業性失聰(補償)條例》所指定的職業病。

勞工處職業安全及健康部：
組織圖 (摘錄)
(2017 年 3 月 31 日)



資料來源：勞工處的記錄

附錄 C
(參閱第 2.3 及 2.9 段)

勞工處指定為危險行業的 23 個行業名單
(2017 年 7 月 31 日)

項目	行業
1	農業生產、牲畜生產及農業服務
2	飲品製造
3	飲食服務
4	貨櫃搬運服務、停車場、收費大橋、道路或行車隧道營運
5	食物製造
6	貨倉
7	香港政府部門(只限於在個別政府工作場所其風險水平與本名單的其他危險行業相若的行業)
8	酒店
9	洗衣店
10	電力機械、器具、裝置、用品的製造
11	非金屬礦產製品製造
12	塑膠製品製造
13	服裝製品製造
14	金屬製品
15	印刷
16	物業管理及護衛服務
17	維修服務
18	清潔及同類服務
19	造船和修船
20	超級市場及便利店、百貨公司及與燃料有關的商店
21	紡織
22	廢物回收再造業
23	福利機構

資料來源：勞工處的記錄